



*Secretaría*

**MANUEL A. TORRES NIEVES**

*Manuel A. Torres Nieves*  
MEMBER OF SENADO

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

*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  
E: mantorres@senadopr.us  
W: www.senadopr.us

## 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
- Asuntos Federales
- Ética

### COMISIONES ESPECIALES

---

- Puerto de las Américas
- Derecho de Autodeterminación del Pueblo de Puerto Rico
- Sobre Reforma Gubernamental

### 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

*ME*

Iniciales



*Oficina del Presidente*

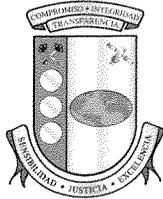
Katherine Erazo

CHIEF OF STAFF

Fecha 11 abril 2011  
Referido a Manuel Torres

- Para su información
- Evaluar y recomendar
- Para trabajar y contestar directamente
- Dar cuenta al cuerpo
- Para otorgar contrato
- Para nombramiento
- Autorizado

14321



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

SECRETARIA  
ESTADO DE P.R.

OFICINA DEL PRESIDENTE SENADO  
THOMAS RIVERA SCHATZ

2011 APR 11 PM 1:56

2011 APR -8 AM 10:39

Yesmín M. Valdivieso  
Contralora

8 de abril de 2011

**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-11-04* de la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (Proyecto de las Interconexiones al Superacueducto de la Costa Norte) aprobado por esta Oficina el 4 de abril de 2011. Publicaremos dicho *Informe* en nuestra página en 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.

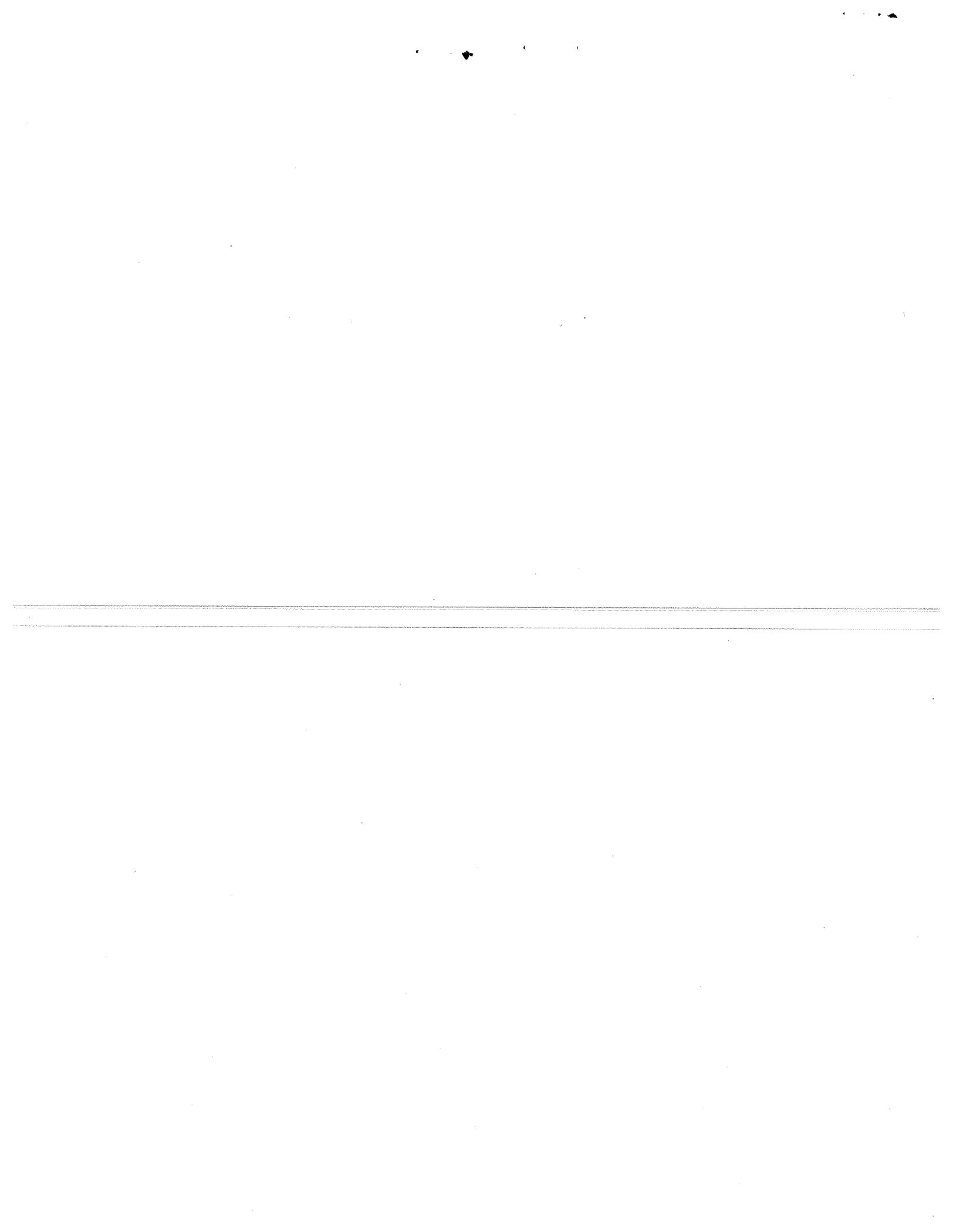
Mejorar la fiscalización y la administración de la propiedad y de los fondos públicos es un compromiso de todos.

Cordialmente,

Yesmín M. Valdivieso

Anejo

11-14242



**INFORME DE AUDITORÍA CP-11-04**

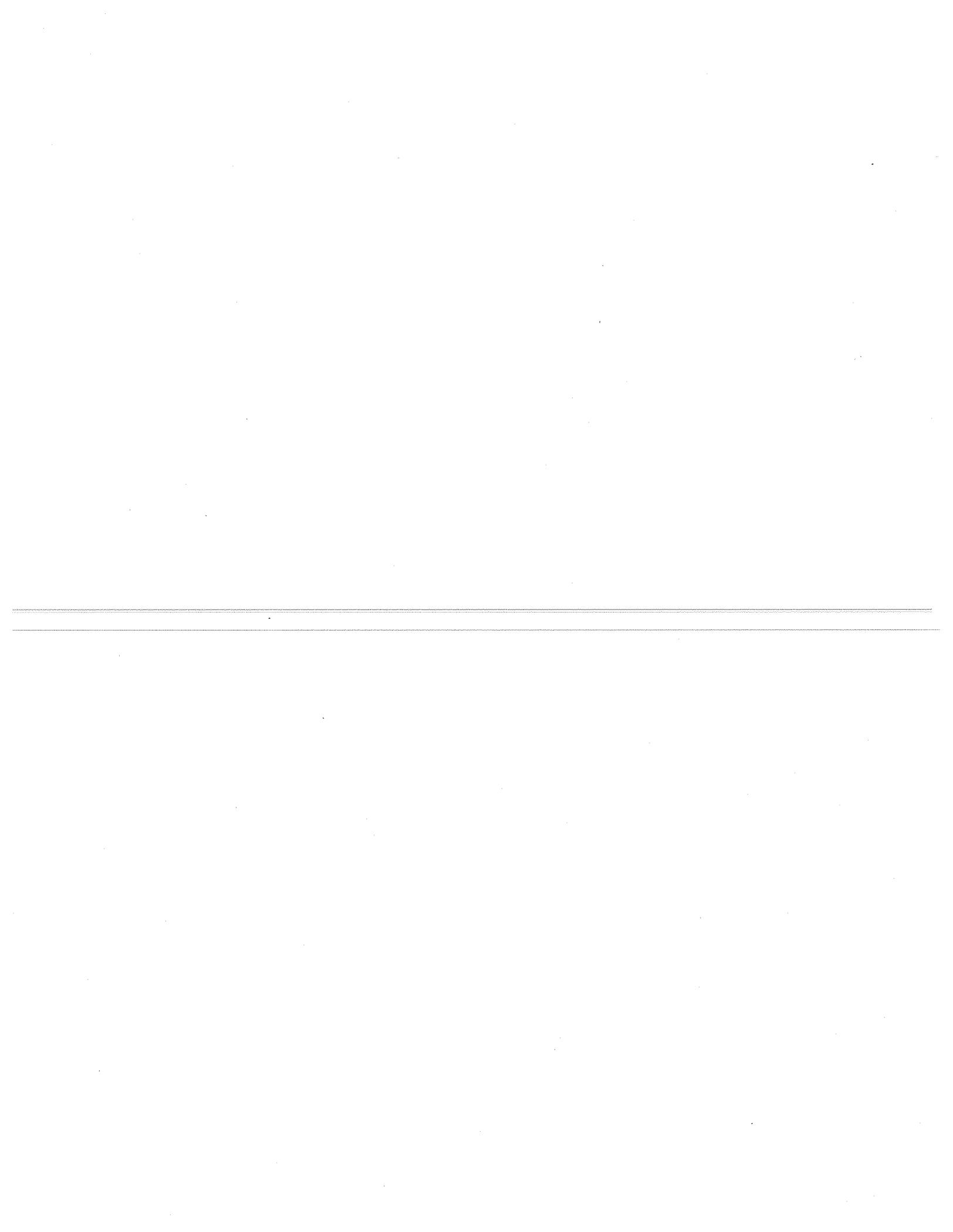
4 de abril de 2011

**Autoridad para el Financiamiento de la  
Infraestructura de Puerto Rico  
(Proyecto de las Interconexiones al Superacueducto  
de la Costa Norte)**

(Unidad 3090 - Auditoría 13056)

Período auditado: 1 de enero de 1998 al 30 de junio de 2006

PO-14342



## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>5</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>9</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>10</b>
<b>OPINIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>11</b>
A LA JUNTA DE DIRECTORES DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO.....	11
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO.....	11
<b>CARTAS A LA GERENCIA.....</b>	<b>13</b>
<b>COMENTARIOS DE LA GERENCIA .....</b>	<b>14</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>14</b>
<b>RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....</b>	<b>15</b>
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO .....	15
HALLAZGOS EN LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO (PROYECTO DE LAS INTERCONEXIONES AL SUPERACUEDUCTO DE LA COSTA NORTE).....	16
1 - Deficiencias relacionadas con la aprobación y el desembolso de una orden de cambio del Proyecto de las Interconexiones .....	16
2 - Otras deficiencias relacionadas con la aprobación y los desembolsos de las órdenes de cambio del Proyecto de las Interconexiones.....	25
3 - Ausencia de reglamentación y otras deficiencias relacionadas con los desembolsos del Proyecto de las Interconexiones .....	33
4 - Incumplimiento de recomendaciones incluidas en un informe de auditoría de una firma de consultoría.....	42

5 - Documentos importantes no localizados para examen relacionados con los desembolsos del Proyecto.....45

**ANEJO 1 - MIEMBROS PRINCIPALES DE LA JUNTA DE DIRECTORES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....47**

**ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....48**

---

---

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

4 de abril de 2011

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales relacionadas con el Proyecto Superacueducto de la Costa Norte (Superacueducto) y con el proyecto de las Interconexiones a éste, realizadas por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA) y por la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (AFI), respectivamente, para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables<sup>1</sup> <sup>2</sup>. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 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 décimo y último informe, y contiene el resultado del examen de la aprobación de las órdenes de cambio y de la reglamentación y los desembolsos relacionados con el Contrato de las Interconexiones al Superacueducto. En los primeros nueve informes presentamos el resultado del examen que realizamos de las operaciones del Superacueducto, y de las Interconexiones a éste, relacionadas con:

---

<sup>1</sup> Las normas de la Oficina prohíben el discrimen, entre otros motivos, por razón de género o sexo. Por tanto, para propósitos de este *Informe* todo término utilizado para referirse a una persona o puesto se refiere a ambos géneros.

<sup>2</sup> Para la auditoría de los referidos proyectos asignamos dos equipos de auditores. Uno a cargo del examen de las operaciones fiscales de la AAA relacionadas con el Superacueducto y otro para examinar el Proyecto de las Interconexiones realizadas a éste por la AFI.

- Los controles administrativos relacionados con la contratación de servicios para el Proyecto de las Interconexiones al Superacueducto realizado por la AFI (*Informe de Auditoría CP-06-16* del 27 de marzo de 2006)
- La planificación para el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento, y con el archivo, el control y la custodia de los documentos y demás aspectos administrativos del Superacueducto; con los procesos relacionados con un Estudio Costo-Beneficio formalizado para dicho proyecto, y con los pagos efectuados a una unión de empleados de la Autoridad como consecuencia de la contratación de servicios que eran pertenecientes a su unidad apropiada de unionados (*Informe de Auditoría CP-07-22* del 1 de mayo de 2007)
- La formalización y la administración de los contratos de los servicios de construcción, la subcontratación de los servicios de diseño y de construcción, los informes diarios y semanales de inspección, los informes de progreso mensual y el proceso de preparación, evaluación y aprobación de las órdenes de cambio relacionadas con las Interconexiones al Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-08-27* del 12 de mayo de 2008)
- La solicitud, la aprobación, el registro y el archivo de los permisos y los endosos, la adquisición de terrenos, y las pólizas y las garantías relacionadas con las Interconexiones al Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-09-02* del 30 de julio de 2008)
- La solicitud, la aprobación, el registro y el archivo de los permisos de uso relacionados con las Interconexiones al Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-09-26* del 14 de abril de 2009)
- La cualificación de los Consorcios interesados en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento, y con la formalización de un contrato por servicios profesionales relacionado con el Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-10-12* del 9 de diciembre de 2009)

- La solicitud y la evaluación de propuestas para el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento del Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-10-15* del 17 de diciembre de 2009)
- La operación y el mantenimiento del Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-10-21* del 15 de marzo de 2010)
- La terminación, las certificaciones de pago, la contratación de la operación y del mantenimiento de las Interconexiones al Superacueducto (*Informe de Auditoría CP-10-29* del 20 de mayo de 2010).

Los informes mencionados están disponibles en nuestra página en Internet:  
<http://www.ocpr.gov.pr>.

### INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La AFI es una corporación pública, afiliada al Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF), creada mediante la *Ley Núm. 44 del 21 de junio de 1988*, según enmendada. El propósito de la AFI es 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 cinco miembros de la Junta de Directores del BGF designados por el Gobernador de Puerto Rico, por el Secretario de Hacienda y por un miembro adicional nombrado por el Gobernador de Puerto Rico. Éste también nombrará al Presidente de la Junta de la AFI de entre sus miembros.

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 dirigir la misma. Se designaron al Presidente y al Vicepresidente del BGF para ocupar los puestos de Director Ejecutivo y Subdirector Ejecutivo de la AFI, respectivamente. 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 un acuerdo formalizado entre la AFI y la AAA, mediante el cual la AFI le proveería asistencia financiera, administrativa y de asesoramiento técnico a la AAA e implantaría los mecanismos necesarios, de manera 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 y administrativa, y el 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 del 12 de julio de 1988 al 31 de diciembre de 1997, las actividades de la AFI consistieron en autorizar transacciones de financiamiento para la AAA. Esto, 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 del abasto de agua y el manejo de las 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 las 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 de alcantarillado. A estas tres firmas se les denominó el Consorcio<sup>3</sup>.

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 Finanzas y Administración, 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 a otorgar un convenio de asistencia técnica con la AFI y otros asuntos asociados. En esa *Resolución* se resolvió que la AFI planificaría, diseñaría, substaría 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 estableció el PAI<sup>4</sup> y se añadieron tres proyectos suplementarios de infraestructura: (1) Estación de Bombeo de Martín Peña; (2) Rehabilitación de la Represa de Carraízo; y (3) Rehabilitación del 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.

---

<sup>3</sup> Esto fue para propósitos de identificación por parte de la AFI, ya que éstas como tal no constituían un Consorcio.

<sup>4</sup> Es un programa de construcción de proyectos pequeños para resolver de forma rápida los problemas más apremiantes en las instalaciones de agua y de alcantarillados en la Isla.

El 13 de abril de 1998, la Junta de Directores de la AFI autorizó al Director Ejecutivo, mediante la *Resolución Núm. 98-09*, a adjudicar el Proyecto de las Interconexiones al Superacueducto de la Costa Norte. Este proyecto fue parte fundamental de las Mejoras al Sistema de Distribución y Transmisión de Agua Potable de la Costa Norte. El 12 de junio de 1998, la AFI y dos contratistas formalizaron un contrato por \$45,000,000 para realizar el proyecto mencionado.

Los recursos para financiar las actividades operacionales de la AFI provienen principalmente de préstamos, de emisiones de bonos y de los intereses generados por el fondo permanente de \$1,200,000,000 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.

Conforme a los estados financieros auditados por una sociedad de contadores públicos autorizados, durante los años fiscales del 2000-01 al 2005-06, la AFI generó ingresos por \$3,920,238,167 y tuvo gastos operacionales por \$2,710,673,174 para un sobrante de \$1,209,564,993, según se indica:

AÑO FISCAL	INGRESOS OPERACIONALES Y OTROS	GASTOS OPERACIONALES Y OTROS	SOBRANTE O (PÉRDIDA)
2000-01	\$1,398,265,651 <sup>5</sup>	\$ 560,373,808	\$ 837,891,843
2001-02	298,975,770	418,104,388	(119,128,618)
2002-03	349,949,535	321,109,695	28,839,840
2003-04	21,458,516 <sup>6</sup>	347,047,350	(325,588,834)
2004-05	1,911,695,122 <sup>7</sup>	770,044,327	1,141,650,795
2005-06	<u>(60,106,427)<sup>8</sup></u>	<u>293,993,606</u>	<u>(354,100,033)</u>
<b>TOTAL</b>	<b><u>\$3,920,238,167</u></b>	<b><u>\$2,710,673,174</u></b>	<b><u>\$1,209,564,993</u></b>

<sup>5</sup> En septiembre de 2000, la AFI emitió \$1,037,750,000 en *Special Obligation Bonds Series A 2000* y \$54,800,000 en *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 registrado en los estados financieros como otras fuentes de ingresos.

<sup>6</sup> Responde a una disminución en el valor de las inversiones por \$157,202,624.

<sup>7</sup> Responde a una emisión de bonos del 16 de junio de 2005 por \$1,332,962,916.

<sup>8</sup> Responde a una disminución en el valor de las inversiones por \$256,355,777.

Al 30 de junio de 2006, estaban pendientes de resolución por los tribunales 46 demandas civiles presentadas contra la AFI por \$5,971,129. De este importe, \$1,650,000 eran por daños y perjuicios y \$4,321,129 por cobro de dinero.

Los **anejos 1 y 2** contienen una relación de los miembros principales de la Junta de Directores y de los funcionarios principales de la AFI, respectivamente, que actuaron durante el período auditado.

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

### **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 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 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. Se puede acceder a ambas cartas circulares a través de nuestra página en Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

### ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 1998 al 30 de junio de 2006. 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
- examen y análisis de informes y de documentos suministrados 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, en lo que concierne a las Interconexiones del Superacueducto, objeto de este *Informe*, no se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables.

En la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los **hallazgos del 1 al 5**, clasificados como principales.

## RECOMENDACIONES

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

1. Impartir instrucciones al Director Ejecutivo para que se realice un análisis de la Orden de Cambio Núm. 28 con el propósito de determinar si procede el recobro del pago de la misma. **[Hallazgo 1-a.1)]**
2. Asegurarse de que el Director Ejecutivo cumpla con las directrices impartidas por la Junta de Directores. **[Hallazgo 1-a.1)]**
3. Asegurarse de que el Director Ejecutivo le remita la información y la documentación necesaria para la evaluación de transacciones que se envían para su aprobación. **[Hallazgo 1-a.5)]**
4. Requerir al Director Ejecutivo que prepare y remita, para su consideración y aprobación, dentro de un tiempo razonable, la reglamentación necesaria para regir los procesos relacionados con la preintervención y la aprobación de los desembolsos de los servicios de construcción. **[Hallazgo 3-a.1)]**
5. Asegurarse de que el Director Ejecutivo le remita, para su consideración, los informes de auditoría finales de los proyectos de construcción preparados por las firmas de consultoría contratadas. **[Hallazgo 4-a.4)]**
6. Tomar las medidas necesarias para asegurarse de que el Director Ejecutivo cumpla con las recomendaciones de la 7 a la 12. **[Hallazgos del 1 al 5]**

### AL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICO

7. Con relación a la aprobación de las órdenes de cambio de los proyectos de construcción, asegurarse de que:
  - a. Las órdenes de cambio se aprueben con la información y la documentación requerida. **[Hallazgos 1-a.1) y 4), y 2-a.1)b), y del 4) al 7)]**

- b. Se mantenga evidencia de los análisis y de las negociaciones de las órdenes de cambio de los proyectos de construcción. **[Hallazgo 1-a.1) y 4)]**
  - c. Remita a la Junta de Directores la información y la documentación requerida para la aprobación de las órdenes de cambio de los proyectos de construcción. **[Hallazgo 1-a.5)]**
  - d. Los trabajos de los proyectos de construcción se contraten y se aprueben oportunamente y se revisen los contratos de acuerdo con las enmiendas realizadas por los funcionarios autorizados para esto. **[Hallazgo 2-a.1)a) y c)]**
  - e. Los trabajos de los proyectos de construcción se contraten cuando los permisos requeridos estén debidamente aprobados y se cumpla con los requisitos técnicos. **[Hallazgo 2-a.2) y 3)]**
8. Preparar y remitir, en un tiempo razonable, para la consideración y la aprobación de la Junta de Directores, la reglamentación necesaria para regir los procesos relacionados con la preintervención y la aprobación de los desembolsos de los servicios de construcción. **[Hallazgo 3-a.1)]**
9. Con relación a la preparación y la aprobación de las solicitudes y las certificaciones de pago de los proyectos de construcción, asegurarse de que se cumpla con las disposiciones contractuales, las normas de sana administración y los controles internos. **[Hallazgo 3-a.2) y 3)]**
10. Con relación a la preparación y la aprobación de los comprobantes de pago, y los cheques de desembolsos, asegurarse de que el Director de Finanzas y Administración cumpla con lo siguiente:
- a. Prepare los comprobantes de las certificaciones de pago, y se incluya la fecha y las iniciales de los funcionarios que preparan, registran y autorizan los mismos. **[Hallazgo 3-b.)]**

- b. Se mantenga un registro actualizado de los cheques de desembolsos. **[Hallazgo 3-c.1)]**
  - c. Se mantenga evidencia de los documentos relacionados con los desembolsos de los proyectos de construcción. **[Hallazgo 3-c.2)]**
  - d. No se autorice el desembolso de los cheques sin las firmas requeridas. **[Hallazgo 3-c.3)]**
11. Con relación a los informes de auditoría de firmas de consultoría, asegurarse de que:
- a. Se mantenga evidencia de la fecha de entrega de los informes remitidos por las firmas contratadas. **[Hallazgo 4-a.1)]**
  - b. Se implanten las recomendaciones de los informes de auditoría o se documenten las razones para no realizarla. **[Hallazgo 4-a.2) y 3)]**
  - c. Se remitan a la Junta de Directores los informes de auditoría finales de los proyectos de construcción preparados por las firmas de consultoría contratadas. **[Hallazgo 4-a.4)]**
12. Cumplir con las disposiciones de los *reglamentos núms. 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, y el 4284, *Para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva* del 19 de julio de 1990, según enmendado, aprobado por el Administrador de Servicios Generales con respecto a la conservación de documentos, de manera que no se repitan situaciones como las que se comentan en los **hallazgos del 1-a.1) al 5), 2-a.1)b) y c), y del 4) al 7), del 3-c.4) al 6), 4-a.1), 3) y 4), y 5.**

#### CARTAS A LA GERENCIA

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió al Ing. Humberto Marrero Recio, Director Ejecutivo de la AFI, y al Ing. José F. Ortiz Vázquez, Presidente de la Junta de Directores de la AFI, para comentarios, en cartas del 24 de junio de 2010. En la misma fecha remitimos el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* al Ing. Ramón A. Amador Bidot, y los

**hallazgos del 2 al 5** de este *Informe* al Ing. Miguel A. Cordero López, a la CPA Roxanna Santaella Vélez y al Dr. Guillermo M. Riera Ayala, ex directores ejecutivos de la AFI.

### COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El 9 de julio de 2010, el Director de Contabilidad y Tesorería de la AFI, CPA Juan B. Torré Martínez, en representación del ingeniero Marrero Recio, solicitó una prórroga hasta el 23 de julio para contestar el borrador de los **hallazgos** de este *Informe*. En carta del 12 de julio, le concedimos la prórroga hasta el 23 de julio, para remitir los comentarios. En carta de seguimiento del 22 de julio, le concedimos hasta el 6 de agosto, para remitir los comentarios, a los ingenieros Ortiz Vázquez y Amador Vidot, al doctor Riera Ayala y a la señora Santaella Vélez.

El Director Ejecutivo de la AFI contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* en carta del 22 de julio de 2010. En la misma el Director Ejecutivo nos informó que no remitiría comentarios sobre los **hallazgos**. El Presidente de la Junta de Directores de la AFI no contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* que le fue remitido para comentarios.

El ingeniero Cordero López contestó el borrador de los **hallazgos del 2 al 5** de este *Informe* en carta del 30 de junio de 2010. Sus comentarios fueron considerados en la redacción de este *Informe*. El ingeniero Amador Bidot no contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* que le fue remitido para comentarios. Los ex directores ejecutivos de la AFI, señora Santaella Vélez y doctor Riera Ayala, tampoco contestaron el borrador de los **hallazgos del 2 al 5** de este *Informe*, que les fue enviado para comentarios.

### AGRADECIMIENTO

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

Oficina del Centralur  
Por: *Fernando Valderrama*

## 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, un reglamento, una carta circular, un memorando, un procedimiento, una norma de control interno, una norma de sana administración, un principio de contabilidad generalmente aceptado, una opinión de un experto o un 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.

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 el borrador de los hallazgos 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 (PROYECTO DE LAS INTERCONEXIONES AL SUPERACUEDUCTO DE LA COSTA NORTE)**, 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 (PROYECTO DE LAS INTERCONEXIONES AL SUPERACUEDUCTO DE LA COSTA NORTE)

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

##### **Hallazgo 1 - Deficiencias relacionadas con la aprobación y el desembolso de una orden de cambio del Proyecto de las Interconexiones**

- a. El 12 de junio de 1998, la AFI, una compañía dedicada a la construcción y una firma de arquitectos (contratistas) formalizaron el Contrato Núm. 98-038 por \$45,000,000 para los servicios de diseño y para la construcción de cinco Interconexiones al Superacueducto (Proyecto). Éstas se realizarían en los pueblos de Arecibo (2), Manatí (1), Vega Alta (1) y Vega Baja (1). En el Contrato se estableció que la AFI pagaría \$32,200,000 por los trabajos de construcción; \$4,951,000 por los trabajos de ingeniería; \$6,500,000 por los servicios de obtención de permisos y de patentes, entre otros, relacionados con los trabajos de construcción; y \$1,349,000 por servicios adicionales relacionados con la ingeniería del Proyecto.

La fecha original establecida en el Contrato para la terminación sustancial<sup>9</sup> de las cinco interconexiones fue el 26 de mayo de 1999. Además, se estableció el importe diario que la firma de construcción debía pagar a la AFI como penalidad al incumplir con la fecha de terminación del Proyecto. El 28 de noviembre de 2000, la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 22 al Contrato por \$900,000 y autorizó 70 días consecutivos adicionales para los trabajos relacionados con la instalación de un equipo de control y de monitoreo de los tanques y de las estaciones de bombas. El 7 de julio de 2001, la AFI aprobó la Orden de

---

<sup>9</sup> Estatus de terminación del proyecto que permite que el mismo pueda ser utilizado para los propósitos para los que fue construido.

Cambio Núm. 23 por \$2,300,650 y autorizó 471 días consecutivos adicionales para trabajos relacionados con la administración del Proyecto. En dichas órdenes de cambio la AFI autorizó 541 días consecutivos adicionales, lo cual extendió la fecha de terminación sustancial del Proyecto hasta el 17 de noviembre de 2000.

Del 21 de septiembre de 2000 al 18 de junio de 2001, la AFI declaró las cinco interconexiones como sustancialmente terminadas<sup>10</sup>. El 11 de julio de 2001, el Proyecto fue declarado como sustancialmente terminado, o sea, 235 días consecutivos luego de la fecha establecida. Al 16 de mayo de 2006, la AFI había realizado pagos a los contratistas por \$57,490,299<sup>11</sup>.

Los contratistas remitían a la AFI un documento denominado *Change Order* (Orden de Cambio) con el cual se debía incluir un desglose de los trabajos adicionales o cambios propuestos al Contrato y la evidencia que justificara la necesidad de los mismos. Los costos relacionados con dichos trabajos debían ser analizados por personal de la AFI. En la orden de cambio se proveía espacio para las firmas de los contratistas y del Director Ejecutivo de la AFI o su representante autorizado. La AFI también podía solicitar y aprobar cambios al alcance de los trabajos de construcción del Proyecto. Cuando dichos cambios afectaban el costo de los servicios acordados en el Contrato, o el itinerario de la construcción, la AFI debía aprobar una orden de cambio para modificar los trabajos originalmente contratados.

En el documento denominado *Change Order Approval* se proveía espacio para las firmas del administrador de construcción, del gerente del proyecto, del gerente regional y del director de programa de la AFI, para recomendar la aprobación de la orden de cambio. En dicho documento se establecía que éstos habían revisado la orden de cambio y los documentos que justificaban su aprobación, y se incluía la fecha en que éstos

---

<sup>10</sup> En el Contrato se estableció que la AFI determinaría una fecha de terminación sustancial para cada interconexión y otra para el Proyecto completo.

<sup>11</sup> En los *informes de auditoría CP-08-27* y *CP-09-02* presentamos el resultado parcial de nuestro examen, entre otras cosas, sobre la formalización y la administración del Contrato, del proceso de preparación, evaluación y aprobación de las órdenes de cambio, y de las operaciones relacionadas con la solicitud, la aprobación, el registro y el archivo de los permisos y los endosos, la adquisición de terrenos, y de las pólizas y las garantías relacionadas con las Interconexiones al Superacueducto.

recomendaban la aprobación de la misma. En el documento denominado *Change Order Transmittal Routing Sheet* se proveía espacio para que el administrador del contrato, el gerente del proyecto, el gerente regional, el director de programa de la AFI, un representante de la División Legal y un oficial de contratación de la AFI inicialaran el mismo como constancia de que recibieron el mismo para evaluación y que tramitaron la orden de cambio a los diferentes niveles. En dicho documento se incluían las fechas en que éstos recibían y tramitaban la orden de cambio.

Para la aprobación del desembolso de la orden de cambio, se utilizaba el documento denominado *Construction Certification for Payment*. En el mismo se proveía espacio para las firmas del coordinador del proyecto y del *project team leader*, los cuales recomendaban el pago de la orden de cambio. Se proveía, además, espacio para las firmas del gerente de la unidad de gerencia del proyecto, el cual certificaba el desembolso, y de un oficial de contratación de la AFI, que aprobaba el mismo. En el documento *Construction Certification for Payment* se establecía, entre otras cosas, que de acuerdo con los documentos del contrato, el administrador del contrato de construcción, el gerente del proyecto, el gerente regional y el director de programa certificaban a la AFI que, en su mejor conocimiento y de la información obtenida, el trabajo se había desarrollado de acuerdo con el Contrato.

En la División de Finanzas y Administración de la AFI se preparaba el documento denominado Certificación para Pago, en el cual se proveía espacio para las firmas del Contador de la Unidad de Preintervención que verificaba el pago, del Director de Finanzas y Administración que lo certificaba, del Ayudante Especial del Director Ejecutivo que lo recomendaba, y del Director de Ingeniería que aprobaba el mismo. En el documento mencionado se proveía espacio para la fecha en que los funcionarios firmaban éste.

En el Contrato se establece, entre otras cosas, que la AFI no reembolsaría a la compañía dedicada a la construcción los gastos relacionados con sus oficinas centrales; sin embargo, reembolsaría los gastos relacionados con las oficinas establecidas en Puerto Rico como lugar de trabajo o relacionadas con el Proyecto. En el Contrato se estableció, además, que la

AFI nombraría a un Ingeniero Consultor que supervisaría los trabajos del Proyecto y velaría por el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

De agosto de 1999 a enero de 2002, la AFI aprobó 27 órdenes de cambio<sup>12</sup> por \$16,151,670 al Contrato, lo que aumentó el importe del mismo a \$61,151,670. De las indicadas órdenes de cambio, 4 por \$1,927,472 estaban relacionadas con los trabajos de la firma de arquitectos y 23 por \$14,224,198, con los de la compañía dedicada a la construcción. Dichas órdenes de cambio eran para trabajos relacionados con la instalación de tuberías y sistemas de control de presión, modificaciones en los documentos de diseño y otros.

El examen de la Orden de Cambio Núm. 28 reveló que:

- 1) El 18 de junio de 2001, la compañía dedicada a la construcción reclamó el pago de costos de *home office overhead*<sup>13</sup> por \$1,537,558 por la extensión de la fecha de terminación sustancial del Proyecto hasta el 8 de septiembre de 2000<sup>14</sup>. En la reclamación mencionada la compañía dedicada a la construcción indicó que según las disposiciones del Contrato dicha reclamación no procedía, pero, sin embargo, reclamaría dichos costos.

El 8 de agosto de 2001, el Gerente del Proyecto indicó al Gerente Regional de la AFI que se había negociado la reclamación remitida por la compañía dedicada a la construcción. Indicó, además, que la reclamación por \$1,537,558 fue negociada mediante un acuerdo final por \$500,000. En un documento denominado *Project Manager's Justification for Approval*, de la Orden de Cambio Núm. 28, el Gerente del Proyecto estableció que la reclamación aprobada está relacionada con los costos de *home office overhead*.

---

<sup>12</sup> La Orden de Cambio Núm. 26 no fue aprobada por la AFI.

<sup>13</sup> Gastos indirectos relacionados con las oficinas centrales.

<sup>14</sup> En la fecha no se incluyeron los 70 días consecutivos adicionales para los trabajos relacionados con la instalación de un equipo de control y de monitoreo de los tanques y de las estaciones de bomba.

El 8 y 9 de agosto de 2001, el administrador de construcción, el Gerente del Proyecto, el Gerente Regional y el Director de Programa de la AFI firmaron el documento *Change Order Approval* para recomendar la aprobación de la Orden de Cambio Núm. 28.

En reunión del 20 de agosto de 2001, la Junta de Directores de la AFI aprobó la *Resolución Núm. 2001-16* para, entre otras cosas, autorizar al Director Ejecutivo a aprobar la Orden de Cambio Núm. 28 por \$500,000. En la minuta de dicha reunión se estableció, entre otras cosas, que la Orden de Cambio no podía ser pagada hasta que la gerencia de la AFI realizara una auditoría de los trabajos y obtuviera una opinión de ingeniería.

El 22 de enero de 2002, el Director Ejecutivo de la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 28 por \$500,000. En la Certificación para Pago Núm. 39 por \$639,330<sup>15</sup> la compañía dedicada a la construcción incluyó, entre otros costos, los relacionados con la Orden de Cambio Núm. 28 por \$500,000. El 4 de junio de 2002, la AFI emitió el Cheque Núm. 2258 por \$639,300 para el pago de la certificación mencionada.

En los expedientes del Proyecto no se encontró evidencia de lo siguiente:

- El documento original de la reclamación del 18 de junio de 2001, remitido a la AFI por la compañía dedicada a la construcción
- Los costos negociados y el detalle de los mismos

En certificación del 24 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó que no encontró evidencia de la reclamación original remitida por la compañía dedicada a la construcción por \$1,537,558. Indicó, además, que no encontró el análisis realizado por la AFI para determinar si la orden de cambio procedía. Tampoco encontró la documentación del proceso de negociación para lograr un acuerdo final por \$500,000.

---

<sup>15</sup> En este desembolso se incluyó el pago de la Orden de Cambio Núm. 27 por \$139,330. [Hallazgo 2-a.7)]

- Las minutas de las reuniones realizadas por los funcionarios de la AFI y de la compañía dedicada a la construcción, para negociar los costos de la orden de cambio
- Los nombres de los funcionarios de la AFI, y de la compañía dedicada a la construcción, que participaron de las negociaciones
- El análisis realizado por la AFI de los costos remitidos por la compañía dedicada a la construcción relacionados con la Orden de Cambio Núm. 28
- Los criterios utilizados para la negociación con la compañía dedicada a la construcción
- El acuerdo final formalizado entre los funcionarios de la AFI y la compañía dedicada a la construcción
- El informe de auditoría y la opinión de ingeniería requerida por la Junta de Directores de la AFI.

En certificación del 30 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento de la AFI nos indicó, entre otras cosas, que no se encontró evidencia de lo requerido por la Junta de Directores de la AFI para aprobar la Orden de Cambio Núm. 28.

- 2) El 22 de enero de 2002, el Director Ejecutivo de la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 28 por \$500,000; esto es, 155 días consecutivos después de la aprobación de la Junta de Directores, el 20 de agosto de 2001. No se encontró evidencia que justificara la tardanza en la aprobación.
- 3) La División Legal de la AFI no preparó una opinión legal relacionada con la reclamación de la compañía dedicada a la construcción. Además, en el documento *Change Order Transmittal Routing Sheet* no se encontró evidencia de que la Orden de Cambio Núm. 28 fue tramitada para la evaluación de la división mencionada.

En entrevista del 5 de junio de 2009, la entonces Directora de la División Legal de la AFI nos indicó, entre otras cosas, que no recuerda haber dado asesoramiento legal para la negociación de la Orden de Cambio Núm. 28, y que de acuerdo con las condiciones contractuales, no procede el pago de la misma.

- 4) En el documento de la Orden de Cambio se provee espacio para incluir, entre otras cosas, un detalle de la documentación que justifica la aprobación de la misma. En el caso de la Orden de Cambio Núm. 28 se incluyó en dicho espacio una referencia al *Exhibit B*, del Apéndice 10 del Contrato, y a la carta del 18 de junio de 2001 remitida por la compañía dedicada a la construcción. No encontramos evidencia adicional para justificar la aprobación de dicha Orden de Cambio.
- 5) No se encontró, ni la AFI nos suministró, evidencia de que el entonces Director Ejecutivo remitió a la Junta de Directores la documentación y la información necesaria para la evaluación de la Orden de Cambio Núm. 28, previo a la aprobación de la misma. En la minuta de la reunión del 20 de agosto de 2001, no se incluyó información de la documentación y la información evaluada por la Junta de Directores para la aprobación de la orden de cambio mencionada.

En certificación del 30 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento de la AFI nos indicó, entre otras cosas, que no encontró la evidencia remitida por la gerencia de la AFI a la Junta de Directores, para la aprobación de la Orden de Cambio Núm. 28.

El 6 de octubre de 2008, un Gerente de Cierre de Proyectos de la AFI nos indicó, entre otras cosas, que los gastos reclamados por la compañía dedicada a la construcción no procedían debido a que consistían en gastos administrativos de la oficina central.

El 11 de junio de 2009, un ex gerente regional de la AFI, que firmó el documento *Change Order Approval* de la Orden de Cambio Núm. 28, nos indicó, entre otras cosas, que no participó en la preparación ni en la negociación de dicha Orden, que desconocía sobre el

Proyecto y la reclamación, y que cuando firmó para recomendar dicha Orden desconocía si procedía o no la misma.

El 22 de junio de 2009, un ex coordinador de proyecto de la AFI, que firmó el documento *Construction Certification for Payment* de la Orden de Cambio Núm. 28, nos indicó, entre otras cosas, que no debió autorizar el pago de la Orden de Cambio, ya que no tenía el conocimiento necesario sobre el Proyecto para firmar dicha autorización.

El 26 de agosto de 2009, un ex director de programa de la AFI, que firmó el documento *Change Order Approval* de la Orden de Cambio Núm. 28 nos indicó, entre otras cosas, que no tenía conocimiento de que la AFI formalizara un acuerdo que enmendara el Contrato, para poder pagar la mencionada Orden de Cambio. Indicó, además, que no tenía conocimiento de que la División Legal de la AFI preparó una opinión legal relacionada con dicha Orden. También indicó que le comunicó al entonces Director Ejecutivo de la AFI que no estaba de acuerdo con el pago de la Orden de Cambio. Dicho funcionario no estableció su reparo en la Orden de Cambio ni en los documentos relacionados con la misma.

En esa misma fecha, un ex director de finanzas y administración de la AFI nos indicó, entre otras cosas, que desconocía cómo se negoció la reclamación de la compañía dedicada a la construcción, si se preparó un análisis y si se realizó la auditoría de la Orden de Cambio, según requerido por la Junta de Directores.

En el Artículo 2, *Exhibit B*, del Apéndice Núm. 10 del Contrato se establece, entre otras cosas, que el contratista no puede reclamar costos relacionados con salarios y otras compensaciones del personal de la compañía que se encuentre en la oficina principal u otras que no sean las oficinas que trabajan con el Proyecto y la oficina en Guaynabo. Se establece, además, que no es un gasto reembolsable los gastos administrativos y generales.

En la Sección 6.1 (C) del Contrato se establece, entre otras cosas, que si los contratistas iniciaban algún cambio a los documentos de construcción o parámetros operacionales del Proyecto, éstos debían suministrar, entre otras cosas, el impacto del cambio en el costo del Contrato, en el itinerario de construcción y en los documentos de construcción.

En la Sección 6.8 del Contrato se establece, entre otras cosas, que la compañía dedicada a la construcción podía solicitar una orden de cambio a la AFI y al Ingeniero Consultor por escrito, en el que explicara detalladamente las justificaciones para la emisión.

En la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece como política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o compañía corporativa. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración, los funcionarios de la AFI a cargo de la formalización y la aprobación de las órdenes de cambio debieron asegurarse de que las mismas incluyeran la información y la documentación clara, específica, detallada y completa. También debieron asegurarse de que se prepararan las minutas de las reuniones, los registros de asistencia y los análisis legales pertinentes, y de que se tomaran las medidas necesarias para que los trabajos fuesen aprobados oportunamente, y las decisiones y los acuerdos se documentaran por escrito. En este caso en específico era necesario, debido a que en el Contrato se establecía que no se podía reclamar ese tipo de gasto.

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 los 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 ser incluidos en un documento. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, se debió mantener evidencia escrita, completa, clara y correcta de la evaluación, la aprobación y el pago de la Orden de Cambio Núm. 28.

En el *Reglamento Núm. 23* se incluyen 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 y archivarse 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. Además, como norma de sana administración y de control interno, la AFI debió mantener evidencia de los documentos justificantes de las órdenes de cambio.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 5)** no le permitieron a la AFI ejercer un control adecuado sobre los procesos relacionados con la aprobación y el desembolso de la Orden de Cambio mencionada y pudo propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y de otras situaciones adversas sin que las mismas se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Las referidas situaciones también limitaron nuestra gestión fiscalizadora, ya que no pudimos verificar en todas sus partes la corrección de los costos reclamados y negociados, relacionados con la Orden de Cambio mencionada.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 5)** son indicativas de que el entonces Director Ejecutivo y demás funcionarios de la AFI a cargo de la administración del Contrato no cumplieron con las disposiciones contractuales y reglamentarias, ni con las normas de sana administración mencionadas. Además, la Junta de Directores no cumplió con su deber al no requerir la información ni la documentación necesaria para la aprobación de la Orden de Cambio; tampoco verificó el cumplimiento de las instrucciones impartidas. Dichos funcionarios no protegieron adecuadamente los intereses de la AFI.

## **Hallazgo 2 - Otras deficiencias relacionadas con la aprobación y los desembolsos de las órdenes de cambio del Proyecto de las Interconexiones**

- a. Según indicado en el Hallazgo 1, de agosto de 1999 a enero de 2002, la AFI aprobó 27 órdenes de cambio por \$16,151,670 al Contrato, lo que aumentó el importe del mismo a \$61,151,670.

El examen de las órdenes de cambio reveló que:

1) El 30 de octubre de 1998, la AFI y un contratista<sup>16</sup> formalizaron un contrato por \$3,700,000 para, entre otras cosas, la instalación de una tubería en Manatí, Vega Baja y Dorado/Vega Alta. La ubicación de dichos trabajos coincidía con la de otros trabajos relacionados con la instalación de una tubería en el Proyecto. El 4 de junio de 1999, la compañía dedicada a la construcción remitió a la AFI una propuesta para realizar los trabajos que habían sido contratados con el contratista, para la instalación de la tubería mencionada. Dicha propuesta fue evaluada por un estimador de la AFI<sup>17</sup>. En carta del 1 de agosto de 1999, la AFI concluyó que la propuesta de costos por \$2,314,008, remitida por la compañía dedicada a la construcción, era la mejor opción debido a que era muy costoso realizar los dos trabajos para la instalación de la tubería, mediante contratos diferentes. El 3 de agosto de 1999 y el 11 de agosto de 2000, la AFI aprobó las órdenes de cambio núms. 1 y 14 por \$2,467,583 para, entre otras cosas, reembolsar a la compañía dedicada a la construcción los costos relacionados con la instalación de la tubería. El análisis de dichas órdenes de cambio reveló que:

- a) El contrato del 30 de octubre se formalizó 140 días consecutivos después del Contrato del 12 de junio de 1998, por lo que dichos trabajos se debieron considerar al momento de negociar éste y así reducir los costos adicionales al mismo.
- b) El estimador de la AFI analizó la propuesta de costos remitida por la compañía dedicada a la construcción, y la comparó con la propuesta de los costos incluidos en el contrato del 30 de octubre. El estimador concluyó que algunos de los costos propuestos por la compañía dedicada a la construcción, para los trabajos de instalación de la tubería eran más altos que los costos estimados para los mismos. Indicó, además, que otros costos necesarios para realizar los trabajos mencionados

---

<sup>16</sup> Este contratista no estaba relacionado con el Proyecto.

<sup>17</sup> Persona que prepara estimados de costos.

no estaban claramente definidos en la propuesta de costos o se desconocía su procedencia. La AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 1 con la propuesta de costos remitida por la compañía dedicada a la construcción. No encontramos, ni la AFI nos suministró para examen, evidencia de que la compañía dedicada a la construcción remitió o que ésta le requirió información adicional para aclarar los señalamientos del estimador, previo a aprobarse la Orden de Cambio.

- c) No encontramos, ni la AFI nos suministró para examen, evidencia de que los trabajos contratados en las órdenes de cambio mencionadas, fueron eliminados del contrato del otro contratista.

En certificación del 23 de junio de 2008, el Director de Finanzas y Administración de la AFI nos indicó que no encontraron evidencia de que los trabajos contratados con la compañía dedicada a la construcción fueron eliminados del contrato del otro contratista.

- 2) Del 3 de agosto de 1999 al 25 de octubre de 2000, la AFI aprobó las órdenes de cambio núms. 4, 5, 7, 9, 10, 15, 17, 20 y 22 por \$6,692,102 para, entre otras cosas, cambiar la prioridad<sup>18</sup> de la construcción de la interconexión de Vega Alta por la de Dorado/Vega Alta, aumentar la capacidad de los tanques de almacenamiento, de las subestaciones de transmisión eléctrica y de los equipos, y la adquisición de terrenos. El análisis de las órdenes de cambio mencionadas reveló que:

- a) La AFI formalizó el Contrato con los contratistas con un diseño básico del Proyecto que no tenía un estudio de modelaje hidráulico<sup>19</sup> detallado. Esto ocasionó cambios en las especificaciones y en los equipos del Proyecto. En un Resumen Ejecutivo del 16 de noviembre de 1998, se estableció que el diseño básico de las estaciones de bombas de las interconexiones fue desarrollado sin un análisis o modelaje hidráulico

---

<sup>18</sup> En el Contrato se estableció la prioridad para la construcción de cinco interconexiones iniciales y tres opcionales. La Interconexión de Vega Alta era una de las interconexiones iniciales y la de Dorado/Vega Alta era opcional.

<sup>19</sup> Estudio o análisis de la capacidad hidráulica de un equipo.

detallado. Se indicó, además, que las mejoras a los sistemas de distribución no fueron completamente desarrolladas ni identificadas, antes de negociar el Contrato.

En el documento denominado Justificación del Gerente de Proyecto, preparado el 12 de junio de 2000, para la aprobación de la Orden de Cambio Núm. 17 por \$57,908, éste indicó, entre otras cosas, que para iniciar los trabajos, lo más pronto posible, la firma de arquitectos preparó un borrador del diseño básico del Proyecto. Indicó, además, que dicho borrador no contenía todos los alcances requeridos. El 1 de octubre de 1998, o sea, 111 días consecutivos después de la formalización del Contrato el 12 de junio de 1998, comenzaron los trabajos en el Proyecto, por lo que la AFI debió preparar el diseño requerido para el Proyecto antes de la contratación del mismo.

- b) En carta del 2 de noviembre de 1998, la compañía dedicada a la construcción indicó a la AFI que debido al rediseño de los tamaños de las estaciones de bombas de las interconexiones se debían revisar las especificaciones eléctricas y mecánicas de los equipos. En un memorando del 22 de diciembre de 1999, el Gerente del Proyecto indicó, entre otras cosas, que la interconexión de Dorado/Vega Alta se cambió a primera prioridad como resultado de la preparación de un modelaje hidráulico detallado.

Este cambio de prioridad, luego de formalizarse el contrato, conllevó costos adicionales en la compra de equipos y la construcción de tanques de almacenamiento, que pudieron ser evitados.

En entrevista del 5 de febrero de 2008, un ingeniero de la AFI nos indicó que la preparación de un estudio de modelaje hidráulico se debe realizar antes de comenzar los servicios de construcción. Dicho estudio es requerido para este tipo de contrato de construcción.

- 3) El 11 de agosto de 2000, la compañía dedicada a la construcción formalizó la Orden de Cambio Núm. 12 por \$150,789 para reembolsarle a un subcontratista de ésta los costos

incurridos durante dos meses por el retraso en el inicio de la construcción de los tanques de almacenamiento de las cinco interconexiones. Dicho retraso se debió a que la AFI no había obtenido los permisos de la Junta de Calidad Ambiental, ni la aprobación de la consulta de ubicación de la Junta de Planificación<sup>20</sup>. En dicha orden de cambio se incluyó, además, el retraso provocado por los trabajos realizados en un sumidero en la interconexión de Arecibo. Éstos habían sido también incluidos en la Orden de Cambio Núm. 2 del 3 de agosto de 1999 por \$8,198, y clasificados como provocados por una circunstancia incontrolable<sup>21</sup>.

La compañía dedicada a la construcción suministraba a la AFI informes mensuales sobre el estatus de los trabajos. En dichos informes se incluía información sobre las gestiones que realizaba dicha compañía para la obtención de los permisos del Proyecto, los inconvenientes confrontados en las agencias gubernamentales pertinentes y cualquier otra situación que afectara el Proyecto. El análisis de dicha Orden de Cambio y de los informes mensuales reveló que la AFI y la compañía dedicada a la construcción tenían conocimiento del retraso en la permisología del Proyecto y de la existencia del sumidero, por lo que pudieron evitar los costos incurridos por el subcontratista, pagados mediante la Orden de Cambio Núm. 12.

- 4) El 7 de julio de 2001, la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 23 por \$2,300,650. En dicha Orden de Cambio la AFI aprobó 471 días consecutivos adicionales y revisó la fecha de terminación sustancial. En el documento denominado Justificación del Gerente de Proyecto, éste indicó que el Proyecto experimentó retrasos relacionados con la aprobación de la permisología, el proceso de ubicación y la terminación del sistema eléctrico. En la referida Orden de Cambio la compañía dedicada a la construcción reclamó los costos relacionados con la mano de obra, los beneficios marginales, la vivienda, los vehículos, los viajes y la seguridad.

---

<sup>20</sup> En el *Informe de Auditoría CP-09-02* se comentan situaciones relacionadas con la solicitud, la aprobación, el registro y el archivo de los permisos y los endosos del Proyecto.

<sup>21</sup> En el Contrato se define una circunstancia incontrolable como aquella situación o evento en el Proyecto cuya responsabilidad no puede ser asignada a los contratistas.

En el expediente de la Orden de Cambio mencionada no se encontró la evidencia requerida de los costos y del tiempo adicional incurrido por la compañía dedicada a la construcción que justificara la aprobación de la misma. En certificación del 24 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó que no encontró evidencia de los costos relacionados con la mano de obra, los beneficios marginales, la vivienda, los vehículos, los viajes y la seguridad reclamados por la compañía dedicada a la construcción. Indicó, además, que no encontró la documentación que justifique la extensión de tiempo de los 471 días consecutivos adicionales.

- 5) El 9 de julio de 2001, la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 24 por \$1,629,369 de la firma de arquitectos relacionada con los costos de *overhead* por retrasos en la aprobación de la permisología, en el proceso de ubicación y en la construcción del sistema eléctrico de las interconexiones. En el expediente de la Orden de Cambio mencionada no se encontró la evidencia requerida de los costos incurridos por la firma de arquitectos que justificara la aprobación de la misma.

En certificación del 24 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó que no encontró evidencia que justificara el aumento del precio del Contrato por \$1,629,369, para cubrir los costos de *overhead* incurridos por la firma de arquitectos.

- 6) El 7 de julio de 2001, la AFI aprobó la Orden de Cambio Núm. 25 por \$374,297 por gastos de *overhead* incurridos por la compañía dedicada a la construcción por el retraso del comienzo de las pruebas y de la operación del Proyecto. En dicha Orden de Cambio la compañía dedicada a la construcción reclamó los costos de mano de obra, de hospedaje y de la transportación de cuatro empleados del contratista. En el expediente de la Orden de Cambio mencionada no se encontró la evidencia requerida de los costos y el tiempo adicional incurrido por la compañía dedicada a la construcción, que justificara la aprobación de la misma.

En certificación del 11 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó que no encontró evidencia de los costos reclamados por \$374,297, en las áreas de Control de Documentos e Ingeniería de la AFI. Indicó, además, que no encontró evidencia de los trabajos realizados por el personal de la compañía dedicada a la construcción para las pruebas y el comienzo de operaciones.

- 7) El 13 de julio de 2001, la compañía dedicada a la construcción reclamó los gastos de seguridad y finanzas por \$139,330<sup>22</sup>, incurrido por la oficina principal de la compañía dedicada a la construcción para el Proyecto. En reunión del 20 de agosto de 2001, la Junta de Directores de la AFI aprobó la *Resolución Núm. 2001-16* para autorizar, entre otras cosas, la aprobación de la Orden de Cambio Núm. 27 por \$139,330, para el pago de los gastos mencionados. En la minuta de dicha reunión la Junta de Directores aprobó, entre otras cosas, que la Orden de Cambio no podía ser pagada hasta que la gerencia de la AFI realizara, entre otras cosas, una auditoría de los gastos reclamados.

El 22 de abril de 2002, la compañía dedicada a la construcción remitió a la AFI la Certificación para Pago Núm. 39 por \$639,330 para el pago, de entre otras cosas, la Orden de Cambio Núm. 27 por \$139,300. El 4 de junio de 2002, la AFI emitió el Cheque Núm. 2258 por \$639,300 en el cual se incluyó el pago de la certificación mencionada. No se encontró evidencia de la auditoría realizada por la AFI de los trabajos reclamados en la Orden de Cambio Núm. 27, según requerido por la Junta en reunión del 20 de agosto de 2001.

En la Sección 6.1 (C) del Contrato se establece, entre otras cosas, que si los contratistas inicialaban algún cambio a los documentos de construcción o parámetros operacionales del Proyecto, éstos debían suministrar, entre otras cosas, el impacto del cambio en el costo, en el itinerario de la construcción y en los documentos de construcción del Proyecto.

---

<sup>22</sup> Véase la nota al calce 15.

En la *Ley Núm. 230* se dispone que los jefes de las dependencias y las entidades corporativas o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, la exactitud, la propiedad, la necesidad y la corrección de las operaciones fiscales de la entidad gubernamental. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, los funcionarios de la AFI debieron asegurarse de requerir a los contratistas que incluyeran en las órdenes de cambio las descripciones de los trabajos, los costos y las medidas de los materiales y de los equipos adicionales. Además, se debió establecer si las órdenes de cambio aprobadas requerían la aprobación de tiempo adicional en el itinerario de construcción, requerir un desglose de los costos de materiales, los equipos, mano de obra de los trabajos contratados y asegurarse de que los contratistas solicitaran la aprobación de las órdenes de cambio en la medida que surgieran las necesidades de trabajos adicionales. Además, los funcionarios de la AFI, a cargo de la formalización de las órdenes de cambio, debieron asegurarse de que las mismas incluyeran la información y la documentación clara, específica, detallada y completa de los trabajos, de los costos de los equipos, de los materiales, de mano de obra, de los beneficios marginales, de la transportación, del alojamiento y de los estimados de costos. También debieron asegurarse de que se tomaran las medidas necesarias para que los trabajos fuesen contratados oportunamente, las decisiones y los acuerdos se documentaran por escrito y evitar costos innecesarios.

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 lleven a cabo las transacciones del Gobierno, para proteger los derechos fiscales, los legales y los 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 ser incluidos en un documento.

En el *Reglamento Núm. 23* se incluyen 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 y archivarse 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.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 7)** impidieron a la AFI ejercer un control adecuado de la aprobación y los desembolsos de las órdenes de cambio mencionadas. Además, pudieron propiciar el ambiente para la comisión de irregularidades y de otras situaciones adversas sin que las mismas se pudieran detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Las referidas situaciones también limitaron nuestra gestión fiscalizadora, ya que no pudimos verificar en todas sus partes la corrección de los trabajos realizados en virtud de las órdenes de cambio mencionadas.

Las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 7)** son indicativas de que los directores ejecutivos y demás funcionarios de la AFI a cargo de la administración del Contrato no cumplieron con las disposiciones contractuales y las normas de sana administración mencionadas. Además, la Junta de Directores no ejerció una supervisión adecuada ni protegió los intereses de la AFI.

### **Hallazgo 3 - Ausencia de reglamentación y otras deficiencias relacionadas con los desembolsos del Proyecto de las Interconexiones**

- a. En el Contrato se estableció que los contratistas eran responsables de preparar y remitir las solicitudes de pago al Ingeniero Consultor. La compañía dedicada a la construcción era responsable de aprobar las solicitudes de pago de la firma de arquitectos. El Ingeniero Consultor tenía la responsabilidad de remitir a la AFI las certificaciones de las solicitudes de pago aprobadas. Del 12 de junio de 1998 al 22 de abril de 2002, los contratistas remitieron al Ingeniero Consultor 44 solicitudes de pago por \$49,609,975 por los servicios de construcción y 33 por \$7,887,510 por los servicios de ingeniería. Del 22 de junio de 1998 al 9 de mayo de 2002, el Ingeniero Consultor emitió 44 certificaciones de pago por \$49,579,346 para los servicios de construcción y 33 por \$7,909,013 para los servicios de

ingeniería. El Área de Finanzas y Administración de la AFI era responsable de realizar una preintervención de las certificaciones pago remitidas por el Ingeniero Consultor y de emitir el pago.

El examen de las solicitudes y de las certificaciones de pago reveló lo siguiente:

- 1) Al 31 de enero de 2008, la Junta de Directores no había aprobado reglamentación para regir los procesos relacionados con la preintervención y la aprobación de los desembolsos de los contratos de los servicios de construcción. Dicha reglamentación debe contener disposiciones específicas para, entre otras medidas, la certificación de los trabajos contratados y la aprobación de los documentos de los desembolsos.

En el Artículo 7 de la *Ley Núm. 44* se establecen los poderes que fueron conferidos a la AFI, entre los cuales se faculta a ésta para adoptar aquella reglamentación que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y deberes.

---

La situación comentada en el **apartado a.1)** no le permitió a la AFI ejercer un control adecuado sobre los procesos relacionados con la preintervención y la aprobación de los desembolsos de los contratos de los servicios de construcción, y pudo dar lugar a que no se observaran procedimientos uniformes relacionados con los mismos. Además, pudieron propiciar el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que éstos no se detectaran a tiempo, con los consiguientes efectos adversos para el erario.

- 2) En las 44 solicitudes y certificaciones de pago de la compañía dedicada a la construcción se encontraron deficiencias, según se indica:
  - a) En 8 solicitudes de pago (18 por ciento) por \$7,054,753 no se cumplió con el período de facturación. Dichas solicitudes fueron preparadas en períodos de facturación que excedían de 3 a 214 días consecutivos lo establecido en el Contrato.
  - b) En 3 solicitudes de pago (7 por ciento) por \$1,423,814 se estableció la misma fecha de inicio y de terminación de los trabajos realizados.

- c) En 9 solicitudes de pago (20 por ciento) por \$7,961,646 la numeración no tenía un orden consecutivo de acuerdo con la fecha de preparación. En su lugar, se asignaba el número de acuerdo con la fecha de la solicitud de pago.
- d) En 11 solicitudes de pago (25 por ciento) por \$10,662,725 no se incluyó la fecha de entrega al Ingeniero Consultor.
- e) Veintiuna solicitudes de pago (48 por ciento) por \$22,927,529 fueron remitidas al Ingeniero Consultor con retrasos de entre 2 y 220 días consecutivos.
- f) En 3 solicitudes de pago por \$71,260 no se incluyó la lista de precios ni el por ciento de terminación del Proyecto.
- g) En 17 certificaciones de pago (39 por ciento) por \$29,839,148 no se incluyó la fecha en que el Ingeniero Consultor remitió a la AFI las mismas.
- h) Once certificaciones de pago por \$8,972,006 fueron entregadas por el Ingeniero Consultor a la AFI con retrasos de 1 a 65 días laborables.
- i) En una certificación de pago por \$124,553 se incluyeron trabajos realizados antes de la formalización del Contrato.
- j) En 14 certificaciones de pago (32 por ciento) por \$6,623,770 se incluyó un formulario de certificación distinto al establecido en el Contrato. En certificación del 17 de septiembre de 2007, el Director de Finanzas y Administración nos indicó que no encontró evidencia de la aprobación de las modificaciones al mencionado formulario.
- k) En tres certificaciones de pago por \$2,872,031 la fecha de entrega de la solicitud de pago era posterior a la indicada en la certificación de pago.
- l) En 30 certificaciones de pago (68 por ciento) por \$42,955,575 no se proveía espacio para la aprobación del Director Ejecutivo o su representante autorizado. Sin

embargo, 3 certificaciones por \$1,559,443 fueron firmadas por el Director de Finanzas y Administración.

- 3) En el examen de las 33 solicitudes y certificaciones de pago de la firma de arquitectos se encontraron las siguientes deficiencias:
- a) En 32 solicitudes de pago (97 por ciento) por \$6,462,287 no se cumplió con el período de facturación establecido en el contrato, según se indica:
    - (1) Seis solicitudes de pago por \$1,547,109 fueron remitidas en un período menor de 17 a 23 días consecutivos.
    - (2) Veintiséis solicitudes de pago por \$4,915,178 fueron remitidas en un período de 12 días consecutivos, mayor a lo establecido en el Contrato.
    - (3) El período de facturación de la Solicitud de Pago Núm. 1 por \$1,425,221 terminó el 12 de junio de 1998. El mismo día se formalizó el Contrato, por lo que la firma de arquitectos facturó por trabajos realizados antes de la fecha de formalización del contrato<sup>23</sup>.
  - b) La Solicitud de Pago Núm. 21 por \$136,467 no fue firmada como aprobada por un representante de la compañía dedicada a la construcción.
  - c) Veintiséis solicitudes de pago (79 por ciento) por \$4,710,195 fueron aprobadas por un representante de la compañía dedicada a la construcción de 12 a 192 días consecutivos después de la terminación del período de facturación.
  - d) Trece solicitudes de pago (39 por ciento) por \$2,256,150 fueron aprobadas por un representante de la compañía dedicada a la construcción de 18 a 373 días consecutivos después de la fecha de preparación de dicha solicitud.

---

<sup>23</sup> Situaciones relacionadas con dichas transacciones fueron comentadas en el *Informe de Auditoría CP-06-16*.

- e) En 12 solicitudes de pago (36 por ciento) por \$2,951,758 no se incluyó la fecha de entrega al Ingeniero Consultor.
- f) En 21 certificaciones de pago (64 por ciento) por \$5,732,976 el formulario no proveía espacio para la aprobación del Director Ejecutivo o su representante autorizado. Sin embargo, 2 certificados de pago por \$1,884,488 fueron firmadas por el Director de Finanzas y Administración.
- g) En 12 certificaciones de pago por \$2,176,036 no se utilizó el formulario de certificación de pago establecido en el Contrato. No se encontró, ni la AFI nos suministró, evidencia de la autorización del mencionado formulario.
- h) En 22 certificaciones de pago (67 por ciento) por \$6,904,065 no se incluyó la fecha de entrega del Ingeniero Consultor.
- i) Nueve certificaciones de pago (27 por ciento) por \$910,105 fueron entregadas por el Ingeniero Consultor con retrasos de 1 a 471 días laborables.

En la Sección 6.9 del Contrato se establece, entre otras cosas, que la compañía dedicada a la construcción preparará una solicitud de pago a base del período de facturación de los trabajos realizados. Se establece, además, que el período de facturación para los trabajos de construcción terminaba el domingo antes de la última semana del mes en curso; que el período de facturación de los servicios de diseño terminaba el último día calendario del mes en curso; que los contratistas debían remitir sus respectivas solicitudes de pago al Ingeniero Consultor; que la solicitud de pago debía ser remitida no más tarde de las 3:00 p.m. del décimo día del mes siguiente al período de facturación; que las solicitudes de pago de la firma de arquitectos debían ser revisadas y aprobadas por la compañía dedicada a la construcción; que la firma de arquitectos prepararía una certificación de pago a base del período de facturación de los servicios ofrecidos; y que el Ingeniero Consultor enviaría a la AFI una certificación de pago con las partidas aceptadas dentro de cinco días laborables luego de haber recibido la solicitud de pago. El Director Ejecutivo de la AFI, o su

representante autorizado, firmaba la certificación de pago y suministraba copia de la misma a los contratistas.

En la *Ley Núm. 230* se dispone que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, la exactitud, la propiedad, la necesidad y la corrección de las operaciones fiscales de la entidad gubernamental. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, la AFI debió requerirles a los contratistas que prepararan y remitieran las solicitudes y las certificaciones de pago dentro del período establecido en el Contrato. Además, que utilizaran los formularios aprobados, que incluyeran la fecha de entrega, la información y la documentación de la lista de precios, el por ciento de terminación de los trabajos, los trabajos realizados dentro del período de facturación, y un espacio para la firma de los funcionarios autorizados. Dichas solicitudes y certificaciones debían, además, estar firmadas por las personas autorizadas, y numeradas correctamente. ~~Esto era esencial para tener conocimiento del desarrollo del Proyecto y la~~ toma de decisiones durante dicho proceso.

- b. Al 4 de junio de 2002, la AFI había realizado 55 desembolsos por \$57,490,399 y preparado 59 comprobantes de pago por \$51,482,310 para 77 certificaciones de pago de los contratistas. El examen de los comprobantes de pago reveló lo siguiente:
  - 1) En relación con los comprobantes de las 44 certificaciones de pago de la compañía dedicada a la construcción se encontró que:
    - a) No se prepararon comprobantes de pago para 8 certificaciones de pago (10 por ciento) por \$3,619,840<sup>24</sup>.
    - b) En seis comprobantes de pago por \$5,236,498 no se incluyó la fecha de autorización del desembolso.

---

<sup>24</sup> En el documento de certificación de pago se establecía el importe a pagar por los servicios de construcción.

- c) En dos comprobantes de pago por \$3,097,031 no se incluyó la fecha de registro del desembolso.
  - d) Dos comprobantes de pago por \$2,560,435 no fueron inicialados por el funcionario que preparó los mismos.
  - e) Diez comprobantes de pago por \$8,242,645 no fueron inicialados por el funcionario que registró los mismos.
  - f) Catorce comprobantes de pago por \$34,999,703 no fueron inicialados por el funcionario que autorizó los mismos.
- 2) En relación con los comprobantes de las 33 certificaciones de pago de la firma de arquitectos se encontró que:
- a) En 10 certificaciones de pago (30 por ciento) por \$2,571,137 no se incluyó el comprobante de pago.
  - b) Dos comprobantes de pago por \$1,876,565 no fueron inicialados por el funcionario que preparó los mismos.
  - c) Cinco comprobantes de pago por \$471,177 no fueron inicialados por el funcionario que registró el pago.
  - d) Doce comprobantes de pago por \$3,882,905 no fueron inicialados por el funcionario que autorizó el pago.

En la *Ley Núm. 230* se dispone que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, la exactitud, la propiedad, la necesidad y la corrección de las operaciones fiscales de la entidad gubernamental. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, la AFI debió asegurarse de preparar los comprobantes

para los desembolsos. Además, dichos comprobantes debieron ser inicialados por los funcionarios o empleados responsables de preparar, de registrar y de autorizar los mismos. Además, de incluir la fecha de registro y de autorización de éstos.

- c. El Área de Finanzas y Administración de la AFI era responsable de emitir los cheques de los desembolsos aprobados para los proyectos de construcción. Del 6 de julio de 1998 al 4 de junio de 2002, la AFI emitió 32 cheques por \$49,579,346 por los servicios de construcción y 23 por \$7,910,953 por los servicios de ingeniería del Proyecto<sup>25</sup>. Un contador del Área de Finanzas y Administración de la AFI era responsable del control y de la custodia de los cheques cancelados.

En el *Procedimiento de Contabilidad y Tesorería* del 4 de septiembre de 2001, aprobado por el Director Ejecutivo de la AFI, se establecen las normas para el archivo de los comprobantes de desembolso, de los cheques cancelados y de los comprobantes de jornal.

---

El examen de los cheques cancelados reveló lo siguiente:

---

- 1) La AFI no mantenía un registro de los cheques cancelados de los proveedores ni de los contratistas. Dichos cheques eran mantenidos en un archivo en el Área de Finanzas y Administración.
- 2) La AFI no mantenía evidencia de los cheques cancelados de los contratistas del Proyecto, que fueron emitidos por el BGF.

En certificación del 23 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó, entre otras cosas, que no se encontró un registro o inventario de la transferencia realizada por el BGF para la entrega de los cheques cancelados.

- 3) Un cheque del 30 de septiembre de 1999 por \$4,220,336, emitido a favor de la compañía dedicada a la construcción, fue cobrado a pesar de no estar endosado por

---

<sup>25</sup> De éstos, 5 cheques por \$3,443,932 fueron emitidos por el BGF para el período del 6 de julio al 5 de noviembre de 1998. Durante este período las actividades operacionales y administrativas de la AFI se realizaban en las oficinas del BGF, hasta principios del 1998.

dicho contratista. Dicho cheque tampoco tenía el número de cuenta donde fue depositado.

- 4) No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia de que un funcionario estaba autorizado a firmar un cheque emitido el 10 de julio de 2000 por \$824,068, a favor de la compañía dedicada a la construcción.

En certificación del 23 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento indicó que la AFI no tiene la capacidad para identificar las firmas registradas en dicho cheque.

- 5) No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia de que un funcionario estaba autorizado a firmar un cheque emitido el 20 de diciembre de 2000 por \$2,948, a favor de la firma de arquitectos.
- 6) No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia de las fechas en las cuales se cobraron los cinco cheques por \$3,443,932, emitidos por el BGF del 6 de julio al 5 de noviembre de 1998.

En la *Ley Núm. 230* se dispone que los jefes de las dependencias y entidades corporativas o sus representantes autorizados son en primera instancia responsables de la legalidad, la exactitud, la propiedad, la necesidad y la corrección de las operaciones fiscales de la entidad gubernamental. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la AFI debe mantener un registro de los cheques cancelados de los contratistas y asegurarse de que, como parte del proceso de preparación de la reconciliación bancaria, se verifiquen las firmas y los endosos de los cheques pagados.

Las situaciones comentadas en los apartados del a.2) al c. no le permitieron a la AFI ejercer un control adecuado de las solicitudes, las certificaciones y los comprobantes de pago, y de los desembolsos del Proyecto. Dichas situaciones pudieron propiciar el ambiente para que se realizaran pagos por trabajos no realizados y que no se pudiera mantener la información y la evidencia documental necesaria para justificar los mismos. Además, privaron a la AFI de información que era esencial para asegurarse del adecuado desarrollo

del Proyecto y de la corrección de los servicios de diseño, de inspección y de construcción realizados en el mismo. Además, limitaron el alcance de nuestra auditoría en cuanto a verificar la corrección del proceso de pago de los servicios realizados en el Proyecto.

La situación comentada en el **apartado a.1)** denota que la Junta de Directores y los directores ejecutivos de la AFI no cumplieron con su función de preparar y aprobar la reglamentación necesaria para la preintervención y la aprobación de los desembolsos de los contratos de los servicios de construcción. Las situaciones comentadas en los **apartados del a.2) al c.** obedecen a que los directores ejecutivos y demás funcionarios de la AFI a cargo de la administración del Contrato no se aseguraron del cumplimiento de las disposiciones de ley, contractuales, y de sana administración y de control interno mencionadas. Dichos funcionarios tampoco protegieron los intereses de la AFI.

#### **Hallazgo 4 - Incumplimiento de recomendaciones incluidas en un informe de auditoría de una firma de consultoría**

- a. En agosto de 2000, la AFI y una firma de consultoría formalizaron un contrato de servicios profesionales por \$900,000 para, entre otras cosas, revisar las certificaciones de pago remitidas por un Consorcio contratado para administrar los proyectos de construcción. El 24 de febrero de 2001, la AFI aprobó la Orden de Tarea Núm. 6 a dicho contrato, por un importe máximo de \$180,000, para que dicha firma de consultoría realizara una auditoría de las órdenes de cambio pendientes de aprobación de los proyectos de construcción. Dichas órdenes de cambio debían haber sido remitidas para aprobación durante el período de mayo de 2000 a enero de 2001. La firma de consultoría analizó la justificación de una muestra de 115 de 925 (12 por ciento) órdenes de cambio remitidas durante el período mencionado. En las 115 órdenes de cambio analizadas se incluyeron las órdenes de cambio núms. de la 23 a la 25 por \$4,304,318 del Proyecto. En junio de 2001, la firma de consultoría remitió a la AFI un informe de los trabajos y de los resultados de la auditoría. En dicho informe se incluyeron 13 hallazgos con sus respectivas recomendaciones.

El examen del informe reveló lo siguiente:

- 1) No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia de la fecha específica en que el informe final fue remitido a la AFI por la firma de consultoría, ni la fecha de aprobación.
- 2) En reunión del 30 de abril de 2001 de la Junta de Directores, el Director Ejecutivo de la AFI indicó que en el informe de auditoría se incluyeron varias recomendaciones que se implementarían en algunas áreas de la AFI. Entre las recomendaciones incluidas en dicho informe se encuentran las siguientes:
  - Revisar y simplificar el proceso de aprobación de las órdenes de cambio.
  - Establecer e implantar procedimientos de gerencia de proyecto, y de diseño, más específicos.
  - Adoptar un Manual de Construcción.
  - Implantar un acuerdo de entendimiento con otras agencias para mejorar la coordinación de los proyectos de construcción.
  - Establecer un control más fiscalizador en las áreas de diseño, de construcción, de gerencia de proyectos y de administración de contratos.

Al 2 de octubre de 2008, la AFI no había cumplido con las recomendaciones remitidas por la firma de consultoría, a pesar de haber transcurrido aproximadamente siete años de haberse emitido las mismas. En entrevista del 10 de octubre de 2008, el ex Director de Finanzas y Administración nos indicó que de las recomendaciones remitidas por la firma de consultoría, solamente se revisó el proceso de aprobación de las órdenes de cambio.

- 3) En el informe de auditoría se incluyeron recomendaciones adicionales para la aprobación de las órdenes de cambio núms. de la 23 a la 25 por \$4,304,318. Dichas

recomendaciones consistían en preparar un análisis legal de los gastos reclamados por la compañía dedicada a la construcción para determinar si procedían acciones legales contra ésta por reclamar los costos relacionados con los atrasos en la terminación del Proyecto. Además, la firma de consultoría recomendó a la AFI negociar con la compañía dedicada a la construcción los costos y el tiempo adicional reclamado en las órdenes de cambio mencionadas. La AFI aprobó dichas órdenes de cambio con los costos y el tiempo adicional reclamado por dicha compañía. No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia del análisis legal ni de las negociaciones realizadas.

- 4) No encontramos, ni la AFI nos suministró, evidencia de que el informe final preparado por la firma de consultoría fuese remitido para la consideración de la Junta de Directores. En certificación del 30 de septiembre de 2008, el Gerente de Contabilidad y Cumplimiento nos indicó que no tienen evidencia que se hubiese remitido a la Junta de Directores el informe final mencionado.

---

En la *Ley Núm. 230* se establece como norma de política pública que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno para que sirva en el desarrollo de los programas encomendados a cada dependencia o entidad corporativa. Conforme a dicha disposición y como norma de sana administración y de control interno, la AFI debió asegurarse de analizar, de considerar y de atender con prontitud las recomendaciones incluidas en el informe remitido por la firma de consultoría contratada. Además, debió referir los resultados de dicho informe a la consideración de la Junta de Directores. Esto, con el propósito de tomar a tiempo medidas correctivas sobre las deficiencias comentadas.

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.

Las situaciones comentadas no le permitieron a la AFI ejercer un control adecuado de la administración del Proyecto y pudieron propiciar el ambiente para la aprobación de órdenes de cambio que no procedían, en perjuicio de los mejores intereses de la entidad.

Las situaciones comentadas se atribuyen a la falta de diligencia del entonces director ejecutivo y demás funcionarios responsables de la administración de los proyectos de construcción por no velar por el cumplimiento de las recomendaciones del informe de auditoría de la firma de consultoría. Además, la Junta de Directores no ejerció una supervisión adecuada ni protegió los intereses de la AFI.

#### **Hallazgo 5 - Documentos importantes no localizados para examen relacionados con los desembolsos del Proyecto**

a. La División de Finanzas y de Administración de la AFI estaba a cargo del control y de la custodia de los documentos relacionados con los desembolsos de los proyectos de construcción. En los expedientes de desembolsos del Contrato no se encontró, ni la AFI nos suministró para examen, lo siguiente:

- Los documentos originales de 7 solicitudes de pago (16 por ciento) por \$5,076,641, de la compañía dedicada a la construcción, y de 12 (36 por ciento) solicitudes de pago de la firma de arquitectos por \$4,419,176. En su lugar, remitió copias de los mismos.
- Los documentos originales de 4 de las 44 certificaciones de pago (9 por ciento) por \$1,751,476, de la compañía dedicada a la construcción, y de 9 (27 por ciento) certificaciones de pago de la firma de arquitectos por \$2,905,561. En su lugar, remitió copias de los mismos.
- Dos cheques originales (6 por ciento) por \$2,429,422, emitidos el 17 noviembre y el 4 de diciembre de 1998, a favor de la compañía dedicada a la construcción. Además, 2 cheques originales (9 por ciento) por \$1,876,565, emitidos el 10 de noviembre y el 4 de diciembre de 1998, a favor de la firma de arquitectos.

En el *Reglamento Núm. 23* se indican 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 y archivarse 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.

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 que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno; y para proteger los derechos fiscales, los legales y los otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones de Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Decisiones y hechos importantes deben ser incluidos en un documento.

---

La situación comentada constituye un riesgo para la AFI, que pudo ocasionarle consecuencias adversas, y la dejaron desprovista de documentación indispensable para asegurarse de que los contratistas cumplieran con sus responsabilidades contractuales. Las referidas situaciones limitaron también nuestra gestión fiscalizadora, ya que no pudimos verificar en todas sus partes el cumplimiento de los contratistas con las disposiciones contractuales.

La situación comentada se atribuye a que los directores ejecutivos y demás funcionarios de la AFI a cargo de la administración del Contrato, y de la preintervención de los desembolsos relacionados con el mismo, no se aseguraron del cumplimiento de las disposiciones reglamentarias mencionadas.

**ANEJO 1**

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

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

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>PERÍODO</b>	
		<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Lcdo. Juan C. Méndez Torres, CPA	Presidente	4 en. 05	30 jun. 06
CPA Juan A. Flores Galarza	"	2 en. 01	1 en. 05
Lcda. Xenia Vélez Silva, CPA	Presidenta	1 en. 98	31 dic. 00
Sr. Alfredo Salazar Conde	Vicepresidente	5 abr. 05	30 jun. 06
Sr. Fermín Contreras Bordillo	"	1 en. 03	1 mar. 05
Sr. Ramón Cantero Frau	"	2 en. 01	20 dic. 02
Hon. Norma E. Burgos Andújar	Vicepresidenta	1 en. 98	1 en. 01

## ANEJO 2

AUTORIDAD PARA EL FINANCIAMIENTO DE  
LA INFRAESTRUCTURA DE PUERTO RICOFUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON  
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Dr. Guillermo M. Riera Ayala	Director Ejecutivo	7 jul. 05	30 jun. 06
Lcda. Magda L. Aguiar Serrano	Directora Ejecutiva Interina	15 dic. 04	6 jul. 05
CPA Roxanna Santaella Vélez	Directora Ejecutiva	3 sep. 03	13 dic. 04
Ing. Ramón A. Amador Bidot	Director Ejecutivo	2 feb. 01	31 ag. 03
Sr. Ismael Pérez Ramos	Director Ejecutivo Interino	2 en. 01	1 feb. 01
Ing. Miguel A. Cordero López	Director Ejecutivo	1 en. 00	31 dic. 00
Ing. Carlos J. Vivoni Nazario	"	1 ag. 99	31 dic. 99
Dr. Carlos I. Pesquera Morales	"	8 en. 98	31 jul. 99
Sr. José R. Negrón Vives	Director de Finanzas y Administración <sup>26</sup>	1 ag. 05	30 jun. 06
CPA Orlando Rivera Martínez	"	1 oct. 03	18 ag. 04
CPA Roxanna Santaella Vélez	Directora de Finanzas y Administración	10 oct. 02	2 sep. 03
Sr. José E. Suárez Valentín	Director de Finanzas y Administración	1 mar. 01	30 sep. 02
Sr. José A. Pérez Ramírez	"	25 en. 00	31 dic. 00
Sr. Manuel A. Feliciano Parrilla	"	16 abr. 98	1 en. 00
Ing. José A. García Pérez	Director de Ingeniería <sup>27</sup>	1 ag. 05	30 jun. 06
Ing. José A. Capeles Díaz	"	12 feb. 01	15 sep. 02
Ing. Camilo García Martínez	"	7 ag. 00	23 dic. 00

<sup>26</sup> Vacante del 1 de enero al 15 de abril de 1998, del 1 de enero al 28 de febrero de 2001 y del 19 de agosto de 2004 al 31 de julio de 2005.

<sup>27</sup> El puesto fue creado el 26 de junio de 2000. Vacante del 26 de junio al 6 de agosto de 2000, del 24 de diciembre de 2000 al 11 de febrero de 2001 y del 16 de septiembre de 2002 al 31 de julio de 2005.