

**INFORME DE AUDITORÍA DB-11-02**

7 de diciembre de 2010

**Administración de Asuntos Federales  
de Puerto Rico**

(Unidad 2292 - Auditoría 13030)

Período auditado: 1 de julio de 2001 al 31 de diciembre de 2007



## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>3</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>5</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>6</b>
<b>OPINIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>COMENTARIO ESPECIAL .....</b>	<b>7</b>
Incumplimiento de ley relacionado con la transferencia de \$12,400,000 del Fondo Presupuestario a la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico para realizar una campaña de inscripción en los Estados Unidos .....	7
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>11</b>
AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO.....	11
A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS FEDERALES DE PUERTO RICO.....	12
<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 ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS FEDERALES DE PUERTO RICO.....	16
1 - Incumplimiento de las disposiciones de la Ley Núm. 18 y del Reglamento Núm. 33 relacionadas con la remisión de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y cláusula importante no incluida en los contratos.....	16
2 - Servicios recibidos sin la formalización de un contrato escrito .....	19

3 - Informes sobre la utilización de los fondos asignados mediante órdenes ejecutivas no remitidos a los funcionarios ni a las entidades que requieren los mismos.....	24
4 - Falta de información en las facturas presentadas por los contratistas, ausencia de documentos justificantes, y otras deficiencias relacionadas con las mismas .....	25
5 - Deficiencias relacionadas con los registros de contabilidad.....	30
6 - Deficiencias relacionadas con el archivo, la custodia y el control de los expedientes de los contratos otorgados para la Campaña de Inscripción.....	32
7 - Documentos fiscales que no se marcaron como preintervenidos ni cancelados.....	34
<b>ANEJO - FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>36</b>

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

7 de diciembre de 2010

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (Administración), para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en 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 esta auditoría. Este primer informe contiene el resultado del examen que realizamos de los contratos otorgados relacionados con la Campaña de Inscripción, Educación y Movilización Electoral ¡Que Nada Nos Detenga! (Campaña de Inscripción).

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

La Administración se creó mediante la *Ley Núm. 77 del 19 de junio de 1979*, según enmendada, con el propósito de representar al Gobierno de Puerto Rico, sus dependencias y municipios ante el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y locales, y entidades públicas o privadas en los Estados Unidos.

Mediante la *Ley Núm. 6 del 15 de abril de 1993*, se transfirieron a la Administración, a partir del 1 de julio de 1993, todos los servicios, las funciones y los recursos del Departamento de Asuntos de la Comunidad Puertorriqueña (Departamento), excepto las funciones de la

División de Migración que fueron transferidas al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos<sup>1</sup>.

Las funciones ejecutivas de la Administración las realiza un Director nombrado por el Gobernador, el cual desempeña su cargo a voluntad y de acuerdo con las instrucciones de éste.

La Administración tiene, entre otras, las funciones de asesorar al Gobernador, al Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington, D.C. y a las diversas entidades del Gobierno de Puerto Rico y sus municipios en relación con asuntos y gestiones en los Estados Unidos que son de interés para Puerto Rico; promover en los Estados Unidos actividades culturales, científicas, económicas, cívicas y demás, tendientes a dar a conocer y realzar la imagen del Pueblo de Puerto Rico; seleccionar y supervisar las labores de las personas o firmas con oficinas principales en los Estados Unidos que rindan servicios legales profesionales en los Estados Unidos o Puerto Rico en representación de los intereses del Gobierno de Puerto Rico y promover el progreso social y económico de la comunidad puertorriqueña mediante orientación.

La oficina principal de la Administración está ubicada en Washington, D.C. Además, cuenta con una oficina regional localizada en New York, N.Y.<sup>2</sup>

La Administración brinda sus servicios por medio de los siguientes tres programas:

- Asesoramiento en Asuntos Federales - Promueve las relaciones entre los departamentos y las agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y las iniciativas de las agencias federales, así como del Congreso de los Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> La Ley Núm. 6 derogó la Ley Núm. 58 del 16 de agosto de 1989, *Ley Orgánica del Departamento de Asuntos de la Comunidad Puertorriqueña en los Estados Unidos*, y suprimió al Departamento.

<sup>2</sup> Durante el período auditado la Administración contó, además, con oficinas regionales en los siguientes estados: California, Connecticut, Florida (2), Illinois, Massachusetts (2), New Jersey (3), Ohio (2), Pennsylvania y Texas (2).

- Coordinación y Orientación de Servicios en las Oficinas Regionales - Provee servicios, forja unidad y apodera a las comunidades puertorriqueñas que viven en los Estados Unidos. Entre los servicios que se ofrecen, está el promover el desarrollo económico de estas comunidades, mediante la creación y el desarrollo de pequeños negocios.
- Gastos de Representación del Comisionado Residente de Puerto Rico - Tiene el propósito de sufragar aquellos gastos en los que incurre el Comisionado Residente y que no están cubiertos por las aportaciones del Congreso de los Estados Unidos.

El presupuesto asignado a la Administración proviene de resoluciones conjuntas del Fondo General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de asignaciones especiales. Durante los años fiscales del 2004-05 al 2006-07, según información obtenida de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), la Administración recibió asignaciones presupuestarias y especiales por \$23,419,000, según se desglosa:

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS</b>	<b>ASIGNACIONES ESPECIALES</b>	<b>TOTAL</b>
2004-05	\$10,244,000	-	\$10,244,000
2005-06	7,255,000	\$41,000	7,296,000
2006-07	<u>5,879,000</u>	<u>-</u>	<u>5,879,000</u>
<b>TOTAL</b>	<u>\$23,378,000</u>	<u>\$41,000</u>	<u>\$23,419,000</u>

La Administración cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.prfaa.com>. 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 julio de 2001 al 31 de diciembre de 2007. 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 revelaron que las operaciones fiscales objeto de este *Informe* se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos del 1 al 5**, clasificados como principales, y los **hallazgos 6 y 7**, clasificados como secundarios. En la parte de este *Informe* titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan dichos **hallazgos**.

### COMENTARIO ESPECIAL

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente implican violaciones de leyes y reglamentos, pero que sean significativas para las operaciones de la entidad auditada. Por ejemplo: litigios o demandas pendientes y pérdidas en las operaciones de la entidad. También se incluyen otras situaciones que no están directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de ley y reglamentos que afectan el erario.

#### **Incumplimiento de ley relacionado con la transferencia de \$12,400,000 del Fondo Presupuestario a la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico para realizar una campaña de inscripción en los Estados Unidos**

- a. En el Artículo 2(a) de la *Ley Núm. 6*, se autoriza al Gobernador de Puerto Rico a transferir a la Administración o a cualquier otra agencia, mediante Orden Ejecutiva, todas las funciones del Departamento que estime deben permanecer vigentes para servir a la comunidad puertorriqueña en los Estados Unidos.

El 21 de febrero de 2002, la entonces Gobernadora de Puerto Rico emitió la *Orden Ejecutiva OE-2002-09* en virtud de la *Ley Núm. 6*. Esto, para ordenar que permanecieran vigentes y transferir a la Administración los propósitos y las funciones del Departamento, enumerados en el Artículo 5 de la *Ley Núm. 58*. En el Inciso (b) de dicho Artículo se establecía, como una de las funciones del Departamento, el fomentar la participación de la comunidad en los procesos electorales estadounidenses.

Cónsono con la *Orden Ejecutiva OE-2002-09*, la Gobernadora suscribió las *órdenes ejecutivas OE-2002-15* del 15 de marzo de 2002, *OE-2002-47* del 21 de agosto de 2002 y *OE-2003-46* del 8 de julio de 2003<sup>3</sup>. El propósito de las mismas fue transferir del Fondo Presupuestario a la Administración \$4,500,000, \$1,700,000 y \$6,200,000, respectivamente, para atender las funciones y los deberes asignados mediante la *OE-2002-09*.

La *Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980, Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto*, según enmendada, crea el Fondo Presupuestario y en ésta se establece que dicho fondo será utilizado para cubrir asignaciones aprobadas para cualquier año económico en que los ingresos disponibles para dicho año no sean suficientes para atenderlas, y para honrar el pago de la deuda pública y atender situaciones imprevistas en los servicios públicos. Además, se establece que se podrán proveer los recursos económicos a las agencias con cargo al Fondo Presupuestario, para atender obligaciones o desembolsos de programas con aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos aprobadas y pendientes de recibirse, para el pago de contratos de mejoras permanentes en proceso de construcción en lo que se hacen efectivas las asignaciones, y para el pago de determinaciones de tribunales estatales y federales.

En las *órdenes ejecutivas OE-2002-15* y *OE-2002-47* se indica que la Administración no contaba con los recursos necesarios para atender las nuevas responsabilidades establecidas en la *Orden Ejecutiva OE-2002-09*. En la *Orden Ejecutiva OE-2003-46* se indica que como parte de sus funciones de apoyo a la comunidad puertorriqueña en los

---

<sup>3</sup> Una situación relacionada con la *OE-2003-46* fue comentada en nuestro *Informe Especial DA-07-37* del 15 de junio de 2007.

Estados Unidos, la Administración ha advertido la necesidad urgente de llevar a cabo una campaña de inscripción de los puertorriqueños que viven en Estados Unidos. En las *órdenes ejecutivas OE-2002-15, OE-2002-47 y OE-2003-46* se indica, además, que la *Ley Núm. 147* establece la disponibilidad de los recursos del Fondo Presupuestario, a discreción, para atender situaciones imprevistas en los servicios públicos.

El 16 de julio de 2002, la Gobernadora, a través de la Administración, lanzó la Campaña de Inscripción. La meta de ésta era inscribir un total de 300,000 votantes puertorriqueños e hispanos a noviembre de 2004 con el propósito de:

- Impulsar la influencia a nivel nacional en asuntos importantes para Puerto Rico.
- Aumentar la influencia política de las comunidades con oficiales de política pública en todos los niveles gubernamentales (municipal, distrito estatal y federal).
- Crear un legado de mayor liderazgo y apoderamiento en las comunidades puertorriqueñas a través de toda la Nación al elegir candidatos puertorriqueños en todos los niveles del Gobierno y, además, educar a futuros líderes mediante la participación en la administración de la campaña de educación e inscripción de votantes.

La Campaña de Inscripción se realizó en los estados de Connecticut, Delaware, Florida, Illinois, Massachusetts, New Jersey, New York, Ohio, Pennsylvania y Rhode Island. La misma se desarrolló mediante la combinación de servicios de publicidad, relaciones públicas y coaliciones con organizaciones comunitarias sin fines de lucro.

El 15 de noviembre de 2007, funcionarios de la Administración indicaron a nuestros auditores que para realizar la Campaña de Inscripción se utilizaron los fondos asignados mediante las *órdenes ejecutivas OE-2002-15, OE-2002-47 y OE-2003-46*.

La utilización de recursos del Fondo Presupuestario para efectuar la Campaña de Inscripción en los Estados Unidos fue contraria a los propósitos de la *Ley Núm. 147*. Las situaciones contenidas en la *Ley Núm. 147* con respecto al uso del Fondo Presupuestario son para beneficio de las comunidades en la jurisdicción local, ya que el Estado tiene la

obligación principal de atender las situaciones imprevistas, de emergencia o de servicio público que afecten las necesidades de los ciudadanos dentro de su jurisdicción. La Campaña de Inscripción tampoco iba dirigida a solucionar situaciones imprevistas ni extraordinarias que afectaran la calidad de los servicios públicos en general. Además, las *órdenes ejecutivas* mencionadas no tenían ningún otro estatuto de autoridad facultativa que permitiera a la Gobernadora disponer del Fondo Presupuestario sin la previa aprobación de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

En el Artículo VI, Sección 9 de la Constitución se dispone que sólo se dispondrá de las propiedades y los fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley.

En la *Ley Núm. 147* se estableció que el dinero de este fondo especial sólo puede utilizarse por orden del Gobernador para lo siguiente:

- Cubrir asignaciones aprobadas para cualquier año económico en que los ingresos disponibles para dicho año no sean suficientes para atenderlas.
- Honrar el pago de la deuda pública.
- Atender situaciones imprevistas en los servicios públicos.
- Proveer recursos económicos a las agencias y a las corporaciones públicas con cargo al Fondo para atender obligaciones o desembolsos de programas con aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos.
- Efectuar los pagos de contratos de mejoras permanentes en proceso de construcción en lo que se hacen efectivas las asignaciones correspondientes.
- Efectuar los pagos de determinaciones de tribunales estatales y federales.

En la Exposición de Motivos de la *Ley Núm. 6* se establece, entre otras cosas, que:

En el caso de Puerto Rico, la dedicación de grandes recursos del erario para el sostenimiento de un departamento de gobierno que ofrece sus servicios fuera de nuestra jurisdicción constituye un abandono de las verdaderas necesidades y prioridades de nuestros contribuyentes máxime cuando al evaluar los beneficios de asistencia social, las escalas salariales, así como el nivel y calidad de servicios que reciben los residentes del continente comparación con los residentes de Puerto Rico, se hace patente que no pueden estos últimos subsidiar a los continentales sin ver afectados adversamente su propia calidad de vida.

En el Artículo 2(i) de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se dispone que no se establecerán fondos especiales para llevar a cabo programas de gobierno; los programas de gobierno deben financiarse por medio de asignaciones presupuestarias anuales debidamente aprobadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

La situación comentada propició que se desembolsaran \$12,400,000 del Fondo Presupuestario para propósitos no establecidos en las leyes aplicables. El Fondo Presupuestario no fue creado para que las agencias y las entidades gubernamentales que no hubiesen planificado responsable y adecuadamente su petición de fondos a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, optaran fácilmente por una vía de financiamiento alternativo con la Rama Ejecutiva sujeto a la discreción del Gobernador.

**Véase la Recomendación 1.**

## RECOMENDACIONES

### AL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

1. Considerar la situación que se presenta en el **Comentario Especial** y asegurarse de que al emitir *órdenes ejecutivas* para utilizar el dinero del Fondo Presupuestario, las mismas cumplan con los propósitos contemplados en la *Ley Núm. 147*.

A LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS  
FEDERALES DE PUERTO RICO

2. Impartir instrucciones a los funcionarios concernientes y asegurarse de que éstos:
  - a. Cumplan con las disposiciones de la *Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975*, según enmendada; del *Reglamento Núm. 33 sobre Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y el Envío de Copias a la Oficina del Contralor de Puerto Rico*, aprobado el 15 de septiembre de 2009<sup>4</sup> por el Contralor de Puerto Rico en virtud de dicha *Ley*; y de la *Carta Circular OC-10-07*<sup>5</sup>, emitida el 14 de octubre de 2009 por el Contralor de Puerto Rico, en cuanto al registro de los contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico. [**Hallazgo 1-a.1) y 2)**]
  - b. Incluyan en los contratos todas las cláusulas requeridas y se cumpla con las disposiciones de la *Ley Núm. 18* y el *Reglamento Núm. 33* al redactar los mismos. [**Hallazgo 1-a.3)**]
  - c. Tomen las medidas necesarias para que la situación comentada en el **Hallazgo 4** se corrija y no se repita.
  - d. Efectúen una preintervención adecuada de todas las facturas y de los documentos justificantes remitidos para pago por los contratistas, y vean que las facturas incluyan toda la información requerida en la *Ley Núm. 25 del 8 de diciembre de 1989, Ley para Establecer un Sistema de Pronto Pago para los Proveedores de Bienes y Servicios al Gobierno*, en la *Ley Núm. 237 del 31 de agosto de 2004, Ley para Establecer Parámetros Uniformes de los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, en los contratos que otorgue la Administración, en la *Orden*

---

<sup>4</sup> Este *Reglamento* derogó el *Reglamento Núm. 33* del 20 de junio de 2008, el cual, a su vez, había derogado el *Reglamento Núm. 33* del 5 de octubre de 2004. Este último derogó el *Reglamento Núm. 33* del 27 de agosto de 2003, el cual, a su vez, había derogado el *Reglamento Núm. 33* del 28 de enero de 1998. Los *reglamentos* derogados contenían disposiciones similares a las del actual *Reglamento*.

<sup>5</sup> Derogó la *Carta Circular OC-06-15* emitida el 20 de diciembre de 2005, la cual había derogado la *Carta Circular OC-00-08*, emitida el 29 de febrero de 2000. Ambas cartas contenían disposiciones similares.

*Ejecutiva OE-2001-73* del 29 de noviembre de 2001 y en la *Carta Circular Núm. 1300-13-01* del 4 de diciembre de 2000, emitida por el Secretario de Hacienda, y se abstengan de aprobar facturas que no incluyan la información, las aprobaciones, las certificaciones, o la documentación que justifique el pago de las mismas. **[Hallazgo del 4-a.1) al 13)]**

- e. Concilien la información contenida en los formularios de *Cuenta Corriente-Petición de Fondos Públicos* con el Registro de Desembolsos, de manera que éstos reflejen con exactitud todas las transacciones que realice la Administración. **[Hallazgo 5]**
  - f. Tomen las medidas necesarias para que la situación comentada en el **Hallazgo 6** se corrija y no se repita.
  - g. Realicen una preintervención de todos los comprobantes de pago, se evidencie la misma mediante el sello que indica *PRE-AUDIT*, y se incluyan las iniciales y la fecha correspondiente. **[Hallazgo 7-a.1)]**
  - h. Estampen un sello de **Cancelado** en todos los comprobantes de pago, las facturas y los demás documentos relacionados, luego de emitirse el pago correspondiente. **[Hallazgo 7-a.2)]**
3. Asegurarse de formalizar contratos escritos para la obtención de servicios profesionales y consultivos, y abstenerse de emitir resoluciones de reconocimiento de deudas. **[Hallazgo 2-a.1) y 2)]**
4. Remitir a los funcionarios y a las entidades que se especifiquen en las *órdenes ejecutivas*, los informes requeridos en las mismas. **[Hallazgo 3]**

### **CARTAS A LA GERENCIA**

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió a la Sra. Nicole Guillemard, Directora Ejecutiva, al Hon. Eduardo Bhatia Gautier y a la Lcda. Mari Carmen Aponte Rodríguez, ex directores ejecutivos, para comentarios, en cartas del 10 de febrero de 2010.

## COMENTARIOS DE LA GERENCIA

La Directora Ejecutiva contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe* mediante carta del 24 de febrero de 2010. En la misma indicó lo siguiente:

El borrador del informe enviado a nosotros corresponde a la Auditoría sobre las operaciones de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico para un período en el cual esta servidora no ostentaba puesto alguno en la agencia, ni realizaba funciones para la misma. Es menester señalar que ni la actual Directora de la División de Administración, Presupuesto y Finanzas, ni la actual Asesora Legal General trabajaron para la agencia durante el período examinado de 2001 a 2007. En consideración a lo anterior, no nos corresponde comentar sobre los hallazgos que se incluyen en el borrador de Informe que nos ocupa.

No obstante lo anterior, recibimos el borrador de Informe y tomaremos el Informe Final, como instrumentos directivos respecto a la operación de nuestra agencia, afirmando que nos encontramos al presente y así continuaremos dirigiendo nuestros esfuerzos para operar conforme los principios de sana administración esbozados en los hallazgos de su Oficina. [sic]

El ex Director Ejecutivo contestó por carta del 9 de marzo de 2010 los **hallazgos 5 y 6** de este *Informe* (carta del ex Director Ejecutivo). En éstos se incluyen algunos de sus comentarios.

La ex Directora Ejecutiva contestó por carta del 11 de marzo de 2010 los **hallazgos del 1 al 5 y 7** de este *Informe* (carta de la ex Directora Ejecutiva). En éstos se incluyen algunos de sus comentarios.

## AGRADECIMIENTO

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

Por: *Oficina del Contralor*  
*Fernando M. Valdivia*

## 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 ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS FEDERALES DE PUERTO RICO, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la

gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

## HALLAZGOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS FEDERALES DE PUERTO RICO

Los **hallazgos del 1 al 5** se clasifican como principales y los **hallazgos 6 y 7**, como secundarios.

### **Hallazgo 1 - Incumplimiento de las disposiciones de la Ley Núm. 18 y del Reglamento Núm. 33 relacionadas con la remisión de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y cláusula importante no incluida en los contratos**

- a. Los directores de las oficinas regionales de la Administración identificaban, y en ocasiones recomendaban, las entidades sin fines de lucro que prestaban servicios comunitarios (entidades sin fines de lucro) en sus respectivas regiones. La Directora Ejecutiva y la Subdirectora de la Administración seleccionaban finalmente las entidades sin fines de lucro a las que se les otorgarían contratos para realizar trabajos relacionados con la Campaña de Inscripción. Estos trabajos consistieron mayormente en el reclutamiento y la administración de personal para inscribir electores, según fuera necesario. La Administración contaba con una *Chief of Staff / General Counsel* (Directora Legal), quien tenía entre sus funciones preparar los contratos de servicios profesionales y consultivos, y remitir los mismos a la Directora Ejecutiva para aprobación y firma. La Directora de Presupuesto y Finanzas, quien además fungía como Coordinadora de Contratos<sup>6</sup>, anotaba los contratos formalizados en el registro de contratos de la Administración y tenía la responsabilidad de remitir a la Oficina del Contralor de Puerto Rico el *Modelo OC-08-07(a), Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados*, el *Modelo OC-08-08, Certificación sobre Otorgamiento de Contrato, Escritura o Documentos Relacionados*, y copias de los contratos y de sus enmiendas. Ésta era supervisada por el Director de Administración, Presupuesto y Finanzas.

---

<sup>6</sup> Del 14 de marzo de 2006 al 31 de diciembre de 2007, la Directora Legal fungió como Coordinadora de Contratos.

Del 24 de agosto de 2002 al 1 de julio de 2004, la Administración otorgó 37 contratos por \$2,805,983, y 24 enmiendas por \$676,259, a 8 entidades sin fines de lucro a través de los Estados Unidos. Dichos contratos se formalizaron para realizar trabajos relacionados con la Campaña de Inscripción.

El examen de 18 contratos por \$1,730,584 y 13 enmiendas por \$200,415, otorgados durante el referido período a 3 entidades sin fines de lucro (entidades A, B y C), reveló lo siguiente:

- 1) No se remitió a la Oficina del Contralor de Puerto Rico el Contrato Núm. 2003-000059 otorgado por \$16,170 el 26 de marzo de 2003 a la Entidad C. Mediante dicho Contrato se recibieron servicios por \$7,457 del 26 de marzo al 21 de abril de 2003. Dichos servicios se pagaron del 6 de mayo al 6 de junio de 2003.
- 2) No se remitieron a la Oficina del Contralor de Puerto Rico, en el término establecido, copias de 9 contratos (50 por ciento) por \$1,042,953 y 6 enmiendas (46 por ciento) por \$152,820. Los contratos y las enmiendas se remitieron a esta Oficina con tardanzas que fluctuaron de 4 a 76 días consecutivos, después de los 30 días establecidos en la reglamentación. Dichos contratos y enmiendas se formalizaron del 10 de septiembre de 2002 al 1 de julio de 2004.

En la *Ley Núm. 18* y en el *Reglamento Núm. 33* se dispone que los organismos del Gobierno remitirán a la Oficina del Contralor de Puerto Rico copias de los contratos, y de las enmiendas efectuadas a éstos, dentro de los 15 días siguientes a partir de la fecha de su otorgamiento. El período de 15 días consecutivos será extendido a 30 días consecutivos cuando el contrato, la escritura y el documento relacionado se otorgue fuera de Puerto Rico. Esto se hará conforme a los procedimientos establecidos en dicho *Reglamento* y en la *Carta Circular OC-2000-08*.

La situación comentada en el **apartado a.1)** impidió que la Oficina del Contralor registrara dicho Contrato en el sistema computadorizado que se mantiene para el registro de los contratos, las escrituras y los documentos relacionados otorgados por las entidades

gubernamentales. Esto, para que estuviera disponible al público en calidad de documento público. La situación comentada en el **apartado a.2)** impidió que se registraran a tiempo dichos contratos y enmiendas para los propósitos indicados.

- 3) En los contratos núms. 2004-000059 y 2005-0000019 por \$271,896 y \$148,595, respectivamente, otorgados el 30 de junio de 2004, y en el Contrato Núm. 2005-000014 por \$152,740 otorgado el 1 de julio de 2004, no se incluyó una cláusula en la que se indicara que ninguna prestación o contraprestación objeto del contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya registrado en la Oficina del Contralor.

En la *Ley Núm. 18* y en el *Reglamento Núm. 33* se establece que en todo contrato sujeto a registro se consignará en forma clara y conspicua un aviso que leerá: Ninguna prestación o contraprestación objeto de este contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado para registro en la Oficina del Contralor a tenor con lo dispuesto en la *Ley Núm. 18*.

La exclusión de la mencionada cláusula propicia que se formalicen contratos que no cumplan con las disposiciones reglamentarias de la *Ley Núm. 18* y del *Reglamento Núm. 33* relacionadas con el registro de los contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Atribuimos las situaciones comentadas en el **apartado del a.1) al 3)** a que la ex Directora Ejecutiva y el ex Director de Administración, Presupuesto y Finanzas no ejercieron una supervisión eficaz sobre las funciones de la Coordinadora de Contratos y la Directora Legal, para asegurarse de que éstas cumplieran con las disposiciones de ley y reglamentarias mencionadas.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó, entre otras cosas, que:

[...]

Además, la radicación tardía de contratos ante la Oficina del Contralor ha sido considerado por muchos como un error subsanable. En junio de 2006, el Gobernador Acevedo Vilá, en su Orden Ejecutiva OE-2006-23, reglamenta el pago por servicios prestados a las agencias e instrumentalidades de la rama ejecutiva sin mediar un contrato formal debidamente registrado en la Oficina del Contralor. Esta orden reconoce las realidades obvias que se confrontan en el manejo de agencias gubernamentales y busca un balance entre el velar cuidadosamente por la utilización apropiada de fondos públicos y las realidades imprevistas que surgen diariamente que, a veces, no permite el trámite y radicación de contratos como quisieran y exigen los jefes de agencia. Por otro lado, es un error subsanable, que aún si no fue subsanado con la radicación del contrato en la Oficina del Contralor, muy bien pudo haberse atendido así evitando cualquier señalamiento. [...] [*sic*] [**Apartado a.1) y 2)**]

En cuanto a la exclusión inadvertida de ciertas cláusulas, tales como la señalada por el Contralor, es cierto que su inclusión es ordenada por la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, según enmendada. No obstante, conforme al derecho aplicable a los contratos de gobierno, la exclusión de una cláusula mandataria es inoperante, por lo que la cláusula omitida se da por incluida. [*sic*] [**Apartado a.3)**]

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

## **Hallazgo 2 - Servicios recibidos sin la formalización de un contrato escrito**

- a. Las entidades sin fines de lucro, en ocasiones, prestaban sus servicios sin que existiera un contrato escrito formalizado entre las partes. Cuando la Administración requería dichos servicios, posteriormente emitía resoluciones de reconocimiento de deudas (nunc pro tunc) para reconocer la prestación de los mismos y la deuda existente con la entidad que los prestó.

El 4 de marzo de 1996, la División de Administración, Presupuesto y Finanzas emitió un memorando relacionado con el pago de facturas. En el mismo se estableció que la División Legal debía verificar, y aprobar o desaprobar todas las facturas que se recibieran para el pago de servicios prestados por personas u organizaciones que mantuvieran contratos con la Administración.

Con relación a los 18 contratos por \$1,730,584 y las 13 enmiendas por \$200,415, que se mencionan en el **Hallazgo 1**, se determinó lo siguiente:

- 1) Del 10 de septiembre de 2002 al 1 de julio de 2004, la Administración le otorgó siete contratos por \$331,050 a la Entidad C. También la Administración le solicitó servicios a dicha entidad por \$7,417 sin la formalización de un contrato escrito. Para validar la prestación de los servicios adquiridos sin contrato y pagar por los mismos, el 10 de enero y el 9 de abril de 2003, la Administración emitió dos resoluciones de reconocimiento de deudas por \$3,023 y \$4,394, respectivamente.

Nuestros auditores no pudieron determinar el período en el cual la Administración recibió los servicios por \$3,023. Esto, debido a que no encontramos ni nos fueron suministradas las facturas y los justificantes relacionados con éstos<sup>7</sup>. No obstante, en la resolución de reconocimiento de deuda se indicó que los servicios autorizados en ésta se comenzaron a prestar antes de otorgar el Contrato Núm. 2003-000032, el cual tenía vigencia del 10 de septiembre al 6 de noviembre de 2002<sup>8</sup>.

Los servicios por \$4,394 se recibieron el 8 de noviembre de 2002 y del 5 al 25 de marzo de 2003. El 15 de abril de 2003, la Administración emitió el Cheque Núm. 968 por \$4,394 mediante el cual pagó el importe de los servicios recibidos sin contrato.

- 2) El 24 de agosto de 2002 y el 14 de febrero de 2003, la Administración otorgó a la Entidad A los contratos núms. 2003-000025 y 2003-000055, por \$284,546 y \$81,000, respectivamente. La vigencia del Contrato Núm. 2003-000025 era del 24 de agosto

---

<sup>7</sup> Esta situación se comenta en el **Hallazgo 4-a.1)**.

<sup>8</sup> Los servicios por \$3,023, entre otros, se pagaron mediante el Cheque Núm. 719 del 29 de octubre de 2002.

de 2002 al 30 de enero de 2003<sup>9</sup>, y la del Contrato Núm. 2003-000055 era del 14 de febrero al 30 de junio de 2003.

Mediante las facturas núms. 1 y 2 por \$2,821 y \$8,097, respectivamente, del 12 de marzo de 2003, la entidad facturó a la Administración por los servicios prestados del 27 de enero al 7 de febrero de 2003 y del 10 al 21 de febrero de 2003. De acuerdo con el período de vigencia de los contratos, del 31 de enero al 7 de febrero y del 10 al 13 de febrero de 2003, la entidad prestó servicios sin que existiera un contrato escrito entre las partes. Nuestros auditores no pudieron determinar la cantidad de horas de servicios prestados durante el referido período debido a que no se acompañaron documentos justificantes con las facturas indicadas<sup>10</sup>. No obstante, el 6 de mayo de 2003, la Administración emitió el Cheque Núm. 994 por \$21,457, mediante el cual pagó el importe de estas facturas, entre otras<sup>11</sup>.

En el Artículo 2(e) de la *Ley Núm. 230* se establece, como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que sirva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. De conformidad con dicha política pública, y como norma de sana administración y de control interno, los jefes de los organismos gubernamentales deben asegurarse de formalizar contratos escritos antes de la prestación de los servicios. El contrato escrito es necesario para que consten todas las obligaciones de las partes, en forma clara y precisa, y para resolver cualquier controversia en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

---

<sup>9</sup> La fecha de terminación del Contrato Núm. 2003-000025 era el 22 de noviembre de 2002. La misma se extendió hasta el 30 de enero de 2003, mediante la Enmienda Núm. 2003-000025C.

<sup>10</sup> Esta situación se comenta en el **Hallazgo 4-a.2)**.

<sup>11</sup> La Administración pagó, además, las facturas núms. 4 y 5 por \$6,052 y \$4,487, respectivamente.

En el Artículo 18 del *Reglamento Núm. 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, se dispone que la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas: facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera en que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno; y para proteger los derechos fiscales, legales y otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones del Gobierno.

La situación comentada en el **apartado a.1)** ocasionó que se pagaran \$7,417 mediante dos resoluciones de reconocimiento de deudas por los servicios prestados. Utilizar dicho mecanismo para reconocer deudas retroactivamente constituye una acción irregular. Los contratos orales son válidos en derecho, pero su uso en el Gobierno no es aceptable por varias razones, según se indica:

- El Gobierno entra en una relación contractual sin contar con la evidencia escrita del alcance de los contratos y las obligaciones de las partes, lo que puede dar lugar a que se efectúen pagos por servicios no prestados.
- En caso de incumplimiento de la parte contratada, el Gobierno no estaría adecuadamente protegido y podría ocasionar litigios innecesarios.
- Incumplen con la *Ley Núm. 18* que requiere que los contratos sean remitidos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su otorgamiento.
- Impiden que la información sobre dicho contrato, en su calidad de documento público, esté disponible en la Oficina del Contralor de Puerto Rico para examen por cualquier parte interesada.

La situación comentada en el **apartado a.2)** ocasionó que la Administración pagara los servicios prestados del 31 de enero al 7 de febrero y del 10 al 13 de febrero de 2003, sin que mediara un contrato escrito.

Atribuimos la situación comentada en el **apartado a.1)** a que la ex Directora Ejecutiva no cumplió con lo dispuesto en la *Ley* al autorizar la prestación de servicios sin la formalización de un contrato escrito. Lo comentado en el **apartado a.2)** se atribuye principalmente a que, previo a procesar las facturas para pago, en la División Legal no se revisaron adecuadamente las mismas.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta indicó, entre otras cosas, que:

[...] Primeramente, pudo haber la necesidad de algún servicio adicional de entidades que ya tenían contratos con la agencia y que requería enmiendas al contrato, por lo cual da la impresión de que no existía un contrato vigente. La segunda posibilidad es que los servicios se ofrecieron en el periodo entre el vencimiento del contrato y su renovación, que según los documentos emitidos por la Oficina del Contralor, en este caso, fue de once (11) días.

Es importante también señalar que, en situaciones donde no ha mediado un contrato que cumpla con todas las debidas formalidades en ley, aún si la tendencia judicial ha sido observar tales actos con sospecha y cautela, los tribunales no han permitido que el gobierno se enriquezca injustamente. [...]

En el caso de PRFAA el gobierno no sufrió daños, y de haber una disputa, el resultado hubiese sido favorable a la Agencia. [...]

Una vez más, este incidente representa un contrato del total de contratos que emitió la agencia durante el cuatrienio. Considerando la magnitud del programa, esto resulta una cifra ínfima. [*sic*] [**Apartado a.1) y 2)**]

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece, no por la cuantía, sino por el requisito de que exista un contrato escrito entre las partes.

**Hallazgo 3 - Informes sobre la utilización de los fondos asignados mediante órdenes ejecutivas no remitidos a los funcionarios ni a las entidades que requieren los mismos**

- a. Mediante las *órdenes ejecutivas OE-2002-15, OE-2002-47 y OE-2003-46*, se transfirieron a la Administración un total de \$12,400,000 del Fondo Presupuestario. Dichos fondos fueron utilizados para efectuar, del 2002 al 2004, la Campaña de Inscripción. El propósito de la Campaña de Inscripción era inscribir electores puertorriqueños e hispanos para participar en los comicios electorales de los Estados Unidos.

Examinamos las operaciones relacionadas con la administración y el control presupuestario de los fondos asignados mediante las *órdenes ejecutivas*. Nuestro examen reveló que la Administración no remitió a la entonces Gobernadora, al Departamento de Hacienda ni a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) un informe sobre la utilización de los fondos que le fueron asignados para efectuar la Campaña de Inscripción.

En el Segundo POR TANTO de las *órdenes ejecutivas OE-2002-15, OE-2002-47 y OE-2003-46* se estableció que la Administración debía remitir a la Gobernadora, al Departamento de Hacienda y a la OGP un informe sobre la utilización de los fondos que le fueron asignados.

La situación comentada privó a la entonces Gobernadora, al Departamento de Hacienda y a la OGP de información necesaria para evaluar el funcionamiento de la Campaña de Inscripción y determinar, entre otras cosas, si los desembolsos se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación, aplicables.

Atribuimos esta situación a que la ex Directora Ejecutiva y el ex Director de Administración, Presupuesto y Finanzas no cumplieron con lo dispuesto en las *órdenes ejecutivas* en cuanto a remitir a los funcionarios y a las entidades correspondientes los informes requeridos sobre la utilización de los fondos que le fueron asignados para efectuar la Campaña de Inscripción.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Respetuosamente discrepo de este hallazgo, pues los hechos son otros. Desde que comenzó el proyecto de la campaña de inscripción de votantes, la Gobernadora de Puerto Rico estuvo envuelta en muchos de los detalles de dicho proyecto. [...] Semanalmente, se sometían informes a la Oficina de la Gobernadora y su equipo del progreso de la campaña. [...]

Trimestralmente, se sostenían reuniones con funcionarios de la Oficina de Gerencia y Presupuesto donde se discutía el presupuesto de la campaña. [...]

Para fines de control presupuestario, la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico participaba del proceso presupuestario con las agencias concernidas y se presentaba ante la Asamblea Legislativa anualmente para discutir la asignación presupuestaria. [*sic*]

En el caso de las vistas legislativas, esto incluyó la entrega de ponencias e información suplementaria y su diseminación pública. Se compareció ante la Asamblea Legislativa para discutir el presupuesto recomendado y durante el proceso de transición a finales de 2004. En todas estas instancias se presentaron informes detallados sobre el uso de fondos en la agencia y en la campaña de inscripción de votantes. [...] [*sic*]  
**[Apartado a.]**

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

**Hallazgo 4 - Falta de información en las facturas presentadas por los contratistas, ausencia de documentos justificantes, y otras deficiencias relacionadas con las mismas**

- a. Las facturas de las entidades sin fines de lucro se enviaban a la oficina principal de la Administración en Washington, D.C. En la División Legal, la cual era dirigida por la Directora Legal, se verificaba que el importe facturado estuviera de acuerdo con lo establecido en el contrato y que no excediera el balance disponible y, la corrección de los cálculos matemáticos. En dicha División se efectuaban los ajustes correspondientes, de ser necesario. Una vez las facturas eran aprobadas por la División Legal, las mismas se

referían a la División de Administración, Presupuesto y Finanzas (División APF) para procesar el pago. El 27 de noviembre de 2006, el Oficial Principal de Finanzas indicó que en la División APF no se realizaban verificaciones adicionales de las facturas.

Del 3 de octubre de 2002 al 12 de enero de 2005, en la Administración se emitieron 86 comprobantes de pago por \$1,090,034, mediante los cuales se procesaron para pago 117 facturas remitidas por las entidades A, B y C del 1 de octubre de 2002 al 21 de diciembre de 2004. El examen de los comprobantes de pago, las facturas y los documentos justificantes de éstas reveló lo siguiente:

- 1) No se localizó en los documentos examinados, ni la Administración nos suministró, la factura correspondiente a los servicios pagados por la Administración a la Entidad C mediante una resolución de reconocimiento de deuda por \$3,023, emitida el 10 de enero de 2003<sup>12</sup>.
- 2) En 33 facturas (28 por ciento) por \$555,725 no se incluyeron documentos que justificaran las mismas.

Una situación similar fue comentada por el Auditor Interno de la Administración en su Informe de Visita del 30 de abril de 2004. Según dicho Informe, mediante un examen realizado el 27 y 28 de abril de 2004, de las facturas remitidas por la Entidad A, y de los procedimientos utilizados para su pago, se observó que la entidad omitió remitir las hojas de asistencia correspondientes, contrario a lo requerido en el contrato.

- 3) En ninguna de las facturas se incluyó información suficiente, precisa y detallada que permitiera determinar si los servicios se prestaron conforme a lo estipulado en los contratos. En las mismas no se identificaron las actividades o eventos ni los lugares en los que se presentó el personal contratado para inscribir electores. Tampoco se

---

<sup>12</sup> Véase el **Hallazgo 2-a.1**).

indicaron los días en que se celebraron dichas actividades o eventos, el total de las personas contratadas por las que se facturaron los salarios ni las horas trabajadas por éstos durante el período facturado.

En el Artículo 3 de la *Ley Núm. 25* se dispone que los proveedores deberán remitir a las agencias las facturas comerciales y los documentos justificantes, para que éstas puedan efectuar el pago de las mismas dentro del término que establece la ley.

En el Artículo 3-J de la *Ley Núm. 237* se establece que la factura deberá ser específica, desglosada y deberá estar acompañada de un informe que detalle los servicios prestados y las horas invertidas en la prestación de los servicios. Además, en el *Memorando Circular Núm. 07-93* se establece que la facturación por servicios profesionales y consultivos deberá ser detallada, específica y desglosada de tal forma que las agencias puedan evaluar la propiedad del servicio prestado y por el cual se ha facturado.

En los contratos otorgados por la Administración a las entidades A, B y C se establece lo siguiente:

After the first day of each calendar month, the ORGANIZATION shall submit to PRFAA: 1) a certified invoice containing (a) a description of the services rendered by date and nature of activity service, and (b) the fees to be paid pursuant to Agreement; and 2) all the timesheets corresponding to the services rendered.

- 4) En 28 facturas (24 por ciento) por \$122,243 no se incluyeron los números de éstas.
- 5) En 10 facturas (9 por ciento) por \$40,899 no se incluyeron las fechas de éstas.
- 6) En 3 facturas (3 por ciento) por \$11,702 los números de éstas no estaban preimpresos. Dicho número se incluyó en manuscrito.
- 7) En 11 facturas (9 por ciento) por \$32,746 no se incluyó la dirección del contratista. De éstas, en 2 por \$9,732 tampoco se incluyó el nombre del contratista.

- 8) En ninguna de las facturas se incluyó el número del contrato.
- 9) En 9 facturas (8 por ciento) por \$23,014 no se incluyó una certificación de un representante autorizado de la entidad que indicara que los servicios fueron prestados.
- 10) En 4 facturas (3 por ciento) por \$26,477 no se estampó el sello que se usaba en la División Legal para indicar que las facturas estaban aprobadas.
- 11) En ninguna de las facturas examinadas se incluyó la firma del Director Regional o de un funcionario de la región que recibió el servicio.
- 12) En ninguna de las facturas se estampó un sello que certificara que se recibieron los servicios y que no se había autorizado el pago de los mismos previamente.

En la *Carta Circular Núm. 1300-13-01* se establece, entre otras cosas, que toda factura deberá incluir el nombre y la dirección del proveedor, así como la fecha y el número de factura. También deberá incluir la fecha y el número del contrato. Además, se instruye a las agencias que para agilizar el proceso de pago, éstas prepararán y estamparán en las facturas un sello con el cual certifiquen que los artículos o los servicios se recibieron y no se ha autorizado el pago de los mismos previamente. Las facturas correspondientes a contratos por servicios profesionales y consultivos, deberán estar certificadas por la persona que presta el servicio y por el director del área que recibió los mismos.

En la *Ley Núm. 230* se establece, como política pública, que las entidades gubernamentales diseñarán y organizarán procedimientos para controlar adecuadamente sus operaciones. Se dispone, además, que los sistemas de contabilidad deberán estar diseñados en tal forma que provean información financiera y confiable, y que permitan mantener un control efectivo de todos los activos pertenecientes a la unidad. Cónsono con este principio, y como norma de sana administración y de control interno, las facturas que se reciben para el pago de servicios prestados por contratistas deben estar prenumeradas.

- 13) En nueve facturas por \$23,014 no se incluyó una certificación que indicara la ausencia de interés por parte de los funcionarios y de los empleados de la agencia en las ganancias o los beneficios producto del contrato.

En la *Orden Ejecutiva OE-2001-73* se establece que todas las facturas que se les remitan a los jefes de las agencias y los departamentos, para el cobro de bienes o servicios prestados, deben contener la siguiente certificación:

Bajo pena de nulidad absoluta certifico que ningún servidor público de (Entidad Gubernamental) es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto del contrato objeto de esta factura y de ser parte o tener interés en las ganancias o beneficios producto del contrato ha mediado una dispensa previa. La única consideración para suministrar los bienes o servicios objeto del contrato ha sido el pago acordado con el representante autorizado de la agencia. El importe de esta factura es justo y correcto. Los trabajos de construcción han sido realizados, los productos han sido entregados (los servicios prestados) y no han sido pagados.

El no incluir la información requerida en las facturas y la ausencia de justificantes de las mismas puede ocasionar que se cometan errores o irregularidades en el trámite de los pagos y que los mismos no se detecten a tiempo para fijar responsabilidades. Por ejemplo:

- El 29 de octubre de 2002, la Administración emitió el Cheque Núm. 0719 por \$15,426 a favor de la Entidad C por servicios prestados y facturados por ésta. Posteriormente, funcionarios de la Administración se percataron de que la cantidad correcta debió ser \$7,550 y no los \$15,426 que se pagaron. Esto resultó en un pago indebido de \$7,876 a la Entidad C. Dicho exceso se cobró de importes adeudados a la Entidad C por servicios prestados<sup>13</sup>.
- El 23 de julio de 2003, la Entidad B remitió una factura sin número por \$13,867 por servicios prestados. Mediante los cheques núms. 1244 y 1329 por \$13,210 y \$660,

---

<sup>13</sup> El exceso de \$7,876 se cobró de una resolución de reconocimiento de deuda por \$3,023, emitida el 23 de enero de 2003. La diferencia por \$4,853 se cobró de la Factura Núm. 2 del 26 de marzo de 2003, aprobada para pago por \$6,050.

emitidos el 18 de agosto y el 12 de septiembre de 2003, respectivamente, la Administración pagó \$13,870 por dichos servicios. El 16 de septiembre de 2003, la Entidad B enmendó la factura del 23 de julio de 2003 y remitió una factura revisada por \$14,141 por los mismos servicios. La enmienda realizada ocasionó que la Administración le adeudara \$271 a la Entidad B. El 22 de septiembre de 2003, la Administración emitió el Cheque Núm. 1358 por \$485 a favor de la Entidad B para el pago de la deuda. Esta cantidad excedió por \$214 lo que realmente se le debía a la Entidad B, y constituyó un pago indebido por dicha cantidad.

Atribuimos las situaciones comentadas a que los ex directores de la División Legal y de la División de APF no se aseguraron de cumplir con las disposiciones de ley y reglamentarias indicadas.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta nos indicó que:

Es importante señalar que la Administración de Asuntos Federales funciona casi en su totalidad en los Estados Unidos. Los procesos por los cuales funcionan casi todas las entidades en el exterior son diferentes. No son mejores ni peores, sino diferentes. El uso y costumbre de preparar documentos es diferente. A pesar de estos retos, este señalamiento sólo produjo un pago errado de \$214.00.

El otro pago incorrecto fue corregido mediante una deducción a un importe adeudado a la misma entidad.

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

#### **Hallazgo 5 - Deficiencias relacionadas con los registros de contabilidad**

- a. La Administración mantenía un Registro de Desembolsos en el cual se anotaban los comprobantes de pago que se emitían para pagar los gastos relacionados con la Campaña de Inscripción. Para propósitos de control, a los comprobantes de pago se les asignaban siglas que identificaban la actividad a la que correspondía el gasto. Los comprobantes de

pago relacionados con la Campaña de Inscripción eran identificados mediante las siglas VR (*Voter Registration*).

En noviembre de 2006, la Administración nos suministró el Registro de Desembolsos correspondiente al período del 1 de julio de 2000 al 30 de noviembre de 2005. De acuerdo con dicho Registro, del 11 de abril de 2002 al 10 de marzo de 2005, se emitieron 2,414 comprobantes de pago por \$9,166,476 relacionados con la Campaña de Inscripción.

Mediante la *Certificación Núm. 19* del 1 de noviembre de 2007, el Oficial Principal de Finanzas certificó que, con relación a la mencionada Campaña, los registros que verificó reflejaban, para el referido período, una cantidad pagada de \$11,830,381. Además, mediante la *Certificación 19A* del 20 de noviembre de 2007, dicho funcionario certificó que la cifra ofrecida la obtuvo de los formularios de *Cuenta Corriente-Petición de Fondos Disponibles*, y que dichos formularios no estaban conciliados con los registros de contabilidad.

El importe certificado por el Oficial Principal de Finanzas reflejó una diferencia de \$2,663,905 al compararlo con el importe de los comprobantes de pago incluidos en el Registro de Desembolsos.

En el Artículo 4(e) de la *Ley Núm. 230* se dispone, entre otras cosas, que los sistemas de contabilidad que se establezcan estarán diseñados en tal forma que reflejen o provean información clara y completa sobre los resultados de las operaciones financieras. Igualmente deben proveer informes confiables que sirvan como base para la preparación y la justificación de las necesidades presupuestarias de las dependencias. En consonancia con esto, y como norma de sana administración y de control interno, las agencias deben mantener registros de contabilidad completos y actualizados de sus operaciones.

La situación comentada no le permite a la Administración mantener un control adecuado de las actividades que realiza, y propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades en el uso de los fondos y que éstos no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Atribuimos esta situación a que los ex directores ejecutivos y el ex Director de Administración, Presupuesto y Finanzas no cumplieron con su responsabilidad y se apartaron de la disposición de la *Ley Núm. 230* mencionada.

En la carta del ex Director Ejecutivo, este indicó lo siguiente:

Este hallazgo se limita a indicar que se hizo una certificación basada en unos registros que estaban disponibles, que no coincidió con otros registros y certificaciones, pero no se indica que los mismos presentaran información falsa o dolosa. Con una evaluación de los sistemas del Departamento de Hacienda, se podría reconciliar esta información para identificar cuánto dinero se autorizó, cuánto desembolsó el Departamento de Hacienda, cuánto se gastó y cuánto se devolvió al Fondo General. Meramente señalar una discrepancia entre dos sistemas de contabilidad no implica acto indebido alguno. **[Apartado a.]**

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta indicó que:

Aunque este señalamiento es menor y refleja sólo una diferencia en los sistemas de información de la Agencia, resulta curioso que el segundo análisis haya sumado a casi la totalidad de los fondos asignados para la campaña mientras que el análisis hecho un año antes suma a \$3 millones menos. Ante esta discrepancia tan grande, resulta posible que el periodo de análisis en ambos casos no haya sido el mismo. Más aún, el que el segundo análisis haya sumado a \$12 millones puede indicar que el mismo comprendió la totalidad de la campaña mientras que el primero comprendió un periodo menor. [...] *[sic]* **[Apartado a.]**

Consideramos las alegaciones de los ex directores ejecutivos, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

#### **Hallazgo 6 - Deficiencias relacionadas con el archivo, la custodia y el control de los expedientes de los contratos otorgados para la Campaña de Inscripción**

- a. La Administración mantenía un expediente para cada contratista por año fiscal. En dicho expediente se incluían, entre otros documentos, copias de los contratos otorgados, las certificaciones requeridas a los contratistas, y las comunicaciones entre la Administración

y el contratista. La Directora Legal era la responsable de la custodia y la conservación de los expedientes de los contratos.

Inspecciones físicas realizadas por nuestros auditores en agosto de 2006 y diciembre de 2007, revelaron que los controles administrativos e internos relacionados con el archivo, la custodia y el control de los expedientes de los contratos no eran adecuados, según se indica:

- 1) Los expedientes de los contratos se encontraban en archivos que no se cerraban con llave. Dichos archivos estaban ubicados en un pasillo cerca de la Oficina de la Directora Legal.
- 2) No se mantenía un registro del contenido de los archivos.
- 3) No se llevaba un índice o registro que especificara la ubicación de los documentos.
- 4) No se mantenía un control para el manejo de los expedientes.

En el *Reglamento Núm. 23, Para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, según enmendado, aprobado el 15 de agosto de 1988, por el Secretario de Hacienda, se establece lo siguiente:

Las dependencias deberán proteger los documentos fiscales contra fuego, huracán, inundaciones y otros riesgos. Al seleccionar el lugar de almacenaje se tomarán las debidas providencias para proteger los documentos fiscales contra toda clase de deterioro, por ejemplo: humedad excesiva, falta de ventilación adecuada, roedores, polilla y otros. **[Artículo VIII-C.]**

Los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivarse en forma tal que se pueden localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico y del Secretario de Hacienda, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada. **[Artículo VIII-D.]**

Las situaciones comentadas pueden propiciar la pérdida de documentos y que personas no autorizadas tengan acceso a los mismos. Además, ocasionan la inversión de tiempo y esfuerzo adicional de los empleados en la localización de los documentos.

Atribuimos esta situación a que los ex directores ejecutivos se apartaron de las disposiciones reglamentarias mencionadas.

En la carta del ex Director Ejecutivo, éste indicó lo siguiente:

Los expedientes estaban guardados y custodiados conforme la Ley de Puerto Rico y el propio reglamento citado en el borrador de informe. De la faz de los hallazgos y la reglamentación citada no se desprende violación ni contradicción alguna.

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

#### **Hallazgo 7 - Documentos fiscales que no se marcaron como preintervenidos ni cancelados**

- a. La División de APF tenía a su cargo la responsabilidad de preintervenir, contabilizar y tramitar los comprobantes de pago. La preintervención de los comprobantes de pago de los contratistas que prestaban servicios profesionales, consistía en verificar la corrección de los cálculos aritméticos. Para evidenciar dicha preintervención, a los comprobantes se les estampaba un sello que indicaba *PRE-AUDIT*. El mismo proveía para que se incluyeran, las iniciales del funcionario que realizaba la verificación y la fecha. Los pagos los efectuaba la Oficial Pagadora Especial (OPE), quien le respondía al Director de Administración, Presupuesto y Finanzas.

El examen de los 86 comprobantes de pago por \$1,090,034 mencionados en el **Hallazgo 4** reveló lo siguiente:

- 1) Cuarenta y cinco comprobantes de pago (52 por ciento) por \$525,763 no se marcaron con el sello que indicaba *PRE-AUDIT* como evidencia de que fueron preintervenidos.

Tampoco se incluyeron las iniciales del funcionario que realizó la preintervención ni la fecha en que se hizo.

- 2) Ninguno de los comprobantes de pago, las facturas ni los demás justificantes de los desembolsos se cancelaron, luego de emitirse los pagos correspondientes.

Es norma de sana administración y de control interno requerir que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos, tengan los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de errores y que garanticen, además, la claridad y la pureza de los procedimientos fiscales. Entre estos controles, se debe establecer que se evidencie la preintervención de los comprobantes de pago, las facturas y sus correspondientes justificantes, y que los mismos se marquen como cancelados luego de emitirse los pagos.

Las situaciones comentadas propician el ambiente para que se incurra en errores o irregularidades en el proceso de emitir pagos, y que no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Además, pueden propiciar que se emitan pagos duplicados.

Atribuimos las situaciones comentadas a que el ex Director de Administración, Presupuesto y Finanzas no supervisó eficazmente las funciones del personal asignado a dicha División para asegurarse de que las operaciones fiscales se efectuaran de acuerdo con lo establecido en las normas de sana administración y de control interno mencionadas.

En la carta de la ex Directora Ejecutiva, ésta indicó lo siguiente:

Si bien las normas de sana administración aconsejan a que se marquen los documentos para fines de identificar los procesos por los cuales han sido tramitados, el hecho de que no hayan sido marcados no basta para presumir que los mismos no fueron preintervenidos o cancelados correctamente.

Por otro lado, no se señala ningún pago indebido producto de esa leve deficiencia. **[Apartado a.]**

Consideramos las alegaciones de la ex Directora Ejecutiva, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

**ANEJO**

**ADMINISTRACIÓN DE ASUNTOS FEDERALES DE PUERTO RICO**  
**FUNCIONARIOS PRINCIPALES QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO**  
**AUDITADO**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO O PUESTO</b>	<b>PERÍODO</b>	
		<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Hon. Eduardo Bhatia Gautier	Director Ejecutivo	5 en. 05	31 dic. 07
Lcda. Mari Carmen Aponte Rodríguez	Directora Ejecutiva	1 jul. 01	31 dic. 04
Sra. Laura M. Irizarry Huertas	Directora de Oficinas Regionales <sup>14</sup>	12 m. 03	31 dic. 07
Sra. Mairym I. Ramos	Directora de Oficinas Regionales	1 jul. 01	31 dic. 04
Lcda. Christine L. McLean Herrel	Directora Legal	1 jul. 01	31 dic. 07
Sr. Jorge A Pachón	Oficial Principal de Finanzas <sup>15</sup>	1 sep. 05	31 dic. 07
Sr. Víctor M. Torres	Director de Administración, Presupuesto y Finanzas	1 jul. 01	30 sep. 06
Sra. Rosa Alemán Martínez	Directora de Presupuesto y Finanzas <sup>16</sup>	1 jul. 01	13 mar. 06
Sr. Nathan Stone	Director de Sistemas de Información	1 jul. 05	31 dic. 07

<sup>14</sup> Ocupó el puesto de Directora de la Oficina Regional de New York desde el 12 de mayo de 2003. El 1 de septiembre de 2005, fue transferida a la Oficina Central en Washington, D. C. para ocupar el puesto de Asistente Especial del Director Ejecutivo. La Administración no indicó la fecha en que comenzó a desempeñarse como Directora de Oficinas Regionales.

<sup>15</sup> Efectivo el 1 de octubre de 2006, el puesto de Oficial Principal de Finanzas sustituyó el de Director de Administración, Presupuesto y Finanzas.

<sup>16</sup> Puesto eliminado efectivo el 14 de marzo de 2006.

Informe de Auditoría DB-11-02  
7 de diciembre de 2010  
Unidad 2292 - Auditoría 13030

Continuación **ANEJO**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO O PUESTO</b>	<b>PERÍODO</b>	
		<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Sr. Carl J. Roeser III	Director de Sistemas de Información	29 sep. 01	30 jun. 05
Sr. Raúl Feliciano Márquez	"	1 jul. 01	28 sep. 01