

INFORME DE AUDITORÍA DA-14-25

10 de enero de 2014

Departamento de Recursos Naturales y Ambientales

(Unidad 2230 - Auditoría 13719)

Período auditado: 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011

CONTENIDO

	Página
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	3
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	4
OPINIÓN Y HALLAZGOS.....	5
1 - Ausencia de procedimientos escritos para uniformar las operaciones relacionadas con la solicitud, la distribución, la utilización y el archivo de las libretas de boletos de multas administrativas, y reglamentación sin actualizar	5
2 - Falta de controles sobre las libretas de boletos de multas administrativas	8
3 - Falta de actualización e información necesaria en los registros de boletos y de resoluciones, expedientes de boletos no entregados para examen y otras faltas relacionadas	12
RECOMENDACIONES.....	21
AGRADECIMIENTO	22
ANEJO 1 - INFORME PUBLICADO.....	23
ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	24

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

10 de enero de 2014

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) para determinar si las mismas se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Hicimos 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.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011. En algunos aspectos examinamos transacciones 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, tales como: entrevistas y análisis de información financiera, así como de documentos y de otra información pertinente.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el segundo informe, y contiene tres hallazgos sobre el resultado del examen que realizamos de las operaciones fiscales relacionadas a las multas por violaciones a las leyes que protegen los recursos naturales. En el **ANEJO 1** presentamos información del informe emitido sobre los controles internos y administrativos del DRNA. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA UNIDAD AUDITADA**

El DRNA fue creado mediante la *Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972*, según enmendada. El *Plan de Reorganización 1 del 9 de diciembre de 1993 (Plan)* red denominó el Departamento de Recursos Naturales como DRNA. Este quedó constituido por los siguientes componentes: la Administración de Recursos Naturales, la Administración de Asuntos de Energía¹ y el Consejo Consultivo de Recursos Naturales y Ambientales (Consejo Consultivo). Además, se adscribió al DRNA, la Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico, el Comité Asesor sobre Energía, y la Corporación de Recursos Minerales. Sin embargo, estas dependencias gubernamentales operan bajo sus respectivas leyes orgánicas en la medida en que las disposiciones de las mismas no sean incompatibles con las que establece el *Plan*.

El DRNA es la dependencia dentro de la Rama Ejecutiva responsable de implantar en su fase operacional la política pública y los programas relacionados con el manejo, la utilización, el aprovechamiento, la protección y la conservación de los recursos naturales, ambientales y energéticos de la Isla. Esto, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes vigentes de Puerto Rico, y conforme a la política ambiental establecida.

El DRNA es dirigido por un Secretario nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Este es responsable de la dirección general del DRNA y sus componentes. Además, planifica, conserva y supervisa las fases operacionales de las dependencias que lo integran. También prepara el presupuesto, supervisa a los funcionarios en su desempeño y vela por que los recursos fiscales se utilicen correctamente.

El presupuesto asignado al DRNA proviene de resoluciones conjuntas del Fondo General del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de fondos estatales especiales y de fondos federales. Según información suministrada

¹ Mediante la *Ley 73-2008, Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico*, según enmendada, se transfiere la Administración de Asuntos de Energía al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio para crear la Administración de Asuntos Energéticos.

por el DRNA, durante los años fiscales del 2009-10 al 2011-12, este recibió asignaciones presupuestarias, especiales² y federales por \$222,222,407. Además, durante dicho período incurrió en gastos por \$211,175,683 para un ingreso neto de \$11,046,724.

El **ANEJO 2** contiene una relación de los funcionarios principales que actuaron durante el período auditado.

El DRNA cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.drna.gobierno.pr. Esta página provee información acerca de los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Mediante carta del 29 de enero de 2013, nuestros auditores le notificaron a la Hon. Carmen Guerrero Pérez, Secretaria del DRNA, varias situaciones determinadas durante la auditoría, relacionadas con la reglamentación y los controles sobre las multas impuestas por violaciones a las leyes que protegen los recursos naturales. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

Mediante carta del 19 de febrero de 2013, la Secretaria contestó la comunicación de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados al redactar el borrador de este *Informe*.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió a la Secretaria, al Sr. Daniel J. Galán Kercadó, entonces Secretario y al Sr. Javier Vélez Arroyo, ex-Secretario, para comentarios, por cartas del 17 de septiembre de 2013.

El 31 de octubre de 2013 la Secretaria contestó el borrador de los **hallazgos** de este *Informe*. En los hallazgos se incluyen algunos de sus comentarios.

² Los fondos especiales del año fiscal 2011-12 incluyeron un fondo para el pago de demandas del DRNA por \$13,687,122. De esta cantidad se han desembolsado \$10,200,944.

El entonces Secretario del DRNA y el ex-Secretario no contestaron el borrador de los **hallazgos** que les fue remitido. Mediante cartas del 2 de octubre de 2013, se dio seguimiento a la carta que se le envió el 17 de septiembre de 2013. No obstante, no contestaron.

OPINIÓN Y HALLAZGOS

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales objeto de este *Informe* se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicable, excepto por los **hallazgos del 1 al 3** que se comentan a continuación.

Hallazgo 1 - Ausencia de procedimientos escritos para uniformar las operaciones relacionadas con la solicitud, la distribución, la utilización y el archivo de las libretas de boletos de multas administrativas, y reglamentación sin actualizar

Situaciones

- a. El DRNA cuenta con un Cuerpo de Vigilantes, quienes están facultados mediante la *Ley Núm. 1 del 27 de junio de 1977*, según enmendada, para expedir boletos de multas administrativas, presentar denuncias, emitir citaciones y realizar todo tipo de intervenciones por violaciones a las leyes y los reglamentos administrados por el DRNA³ y cualquier otra ley que así lo disponga.

El Cuerpo de Vigilantes es dirigido por un Comisionado o Director que tiene la responsabilidad de la operación y la Administración del Cuerpo y este, a su vez, le responde al Secretario.

El examen realizado del proceso para el otorgamiento y el trámite de multas y para la solicitud, la adquisición, la distribución y el archivo de las libretas de multas administrativas, reveló lo siguiente:

³ Las leyes que permiten imponer boletos de multas son las siguientes: *Ley 430-2000, Ley de Navegación y Seguridad Acuática de Puerto Rico*, en conjunto con el *Reglamento para la Inscripción, la Navegación y la Seguridad Acuática en Puerto Rico (Reglamento 6979)* aprobado el 31 de mayo de 2005 por el Secretario. La *Ley Núm. 136 del 3 de junio de 1976, según enmendada, Ley Para la Conservación, Uso y Desarrollo de los Recursos de Agua de Puerto Rico*. Esta se enmendó mediante la *Ley 49-2000* que faculta al Cuerpo de Vigilantes a imponer boletos de multas. La *Ley 241-1999, Nueva Ley de Vida Silvestre de Puerto Rico* y el *Reglamento para regir el Uso, Manejo y Administración de Áreas Recreativas y de Acampar bajo la Jurisdicción del DRNA (Reglamento 6770)*, aprobado el 10 de febrero de 2004 por el Secretario.

- 1) Al 13 de diciembre de 2012, el Director del Cuerpo de Vigilantes y el Secretario no habían promulgado procedimientos escritos para uniformar las operaciones relacionadas con la solicitud, la distribución, la utilización y el archivo de las libretas de boletos de multas administrativas.

En entrevista realizada a funcionarios y empleados del Cuerpo de Vigilantes, estos indicaron que las instrucciones sobre el recibo y el trámite de libretas y los boletos de faltas administrativas eran impartidas verbalmente, y que para regir los procesos de preparación, de impresión y de distribución de boletos de multas utilizaban el *Reglamento para Establecer los Procedimientos para la Preparación y Distribución de Boletos Administrativos por Infracciones a la Ley Núm. 21 del 4 de junio de 1969, S/E y la Ley Núm. 141 del 20 de julio de 1960, S/E*, conocida como *Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico según enmendadas por la Ley Núm. 11 del 19 de enero de 1995 (Reglamento 5628)*, aprobado el 16 de mayo de 1997 por el Secretario. Este *Reglamento* no contemplaba los procedimientos relacionados con otras leyes, ni especificaba el procedimiento a seguir para el control, la distribución y el archivo de las libretas de boletos.

- 2) Al 13 de diciembre de 2012, el Director del Cuerpo de Vigilantes no había actualizado el *Reglamento 5628*. Este no estaba conforme a los cambios administrativos sobre el trámite a los boletos de multas establecidos en la *Ley 22-2000, Ley de Vehículos y Tránsito de Puerto Rico*.

Criterios

Las situaciones indicadas son contrarias al Artículo 5 de la *Ley Núm. 23*, que establece, entre otras cosas, que el Secretario de Recursos Naturales tendrá la facultad de aprobar, de enmendar y de derogar reglamentos para llevar a cabo los objetivos de esta *Ley*.

También son contrarias a lo dispuesto en la Sección 6.4 del *Reglamento de Organización y Administración de los Recursos Humanos del Cuerpo de Vigilantes del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*, aprobado por el Secretario el 27 de febrero 2007⁴. En esta se establece, entre otras cosas, que la Oficina del Comisionado tendrá la responsabilidad de promulgar, dictar y orientar la política pública, las normas y los procedimientos generales, tanto para la fase operacional como para la administrativa, en descargo de las facultades concedidas por ley al Cuerpo. Para lograr alcanzar estos objetivos, el Secretario autoriza al Comisionado a emitir órdenes generales y especiales.

Efectos

Las situaciones comentadas impidieron que el DRNA contara con reglamentación para el control efectivo de las libretas de multas que le sirviera de guía para realizar las funciones de forma efectiva y asegurar que los procesos se realizaran de forma uniforme. El no establecer dicho control podría dar lugar a la comisión de errores e irregularidades sin que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Además, dio lugar a las situaciones comentadas en el **Hallazgo 2**.

Causa

Las situaciones comentadas se atribuyen a que el Secretario y los directores del Cuerpo de Vigilantes que se desempeñaron durante el período auditado no cumplieron con lo establecido en las leyes y la reglamentación aplicable.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Se establecerán procedimientos escritos para uniformar las operaciones relacionadas con la solicitud, distribución, utilización y archivo de las libretas de boletos de multas administrativas.
[Apartado a.1)]

⁴ Este *Reglamento* fue derogado por el *Reglamento 8114, Reglamento del Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales* del 5 de diciembre de 2011, el cual contiene las mismas disposiciones.

El Comisionado del Cuerpo de Vigilantes en conjunto con la División Legal, revisarán este reglamento para atemperarlo a las leyes vigentes. [Apartado a.2)]

Véanse las recomendaciones 1 y 2.a.

Hallazgo 2 - Falta de controles sobre las libretas de boletos de multas administrativas

Situaciones

- a. El Cuerpo de Vigilantes provee servicios de vigilancia y prevención a través de la Comandancia del Cuerpo de Vigilantes⁵ (Comandancia) y de siete oficinas regionales⁶.

La Comandancia tiene una Oficina de Suministro y Logística (Oficina de Suministros) que está a cargo de solicitar, distribuir y custodiar las libretas de boletos de multas administrativas (libretas de boletos). Un Teniente a cargo de dicha Oficina, es el responsable de requisar las libretas de boletos al área de compras del DRNA y almacenarlas, bajo llave, en una oficina utilizada como almacén en la Comandancia. Posteriormente, despacha las mismas a los oficiales a cargo de las áreas de operaciones que solicitaron las referidas libretas⁷. Dicho trámite se anota en una hoja electrónica que se utiliza como registro. Estos oficiales, a su vez delegan a los supervisores de las áreas el control de las mismas.

Los oficiales a cargo de las áreas operacionales responden a un Subcomisionado, quien, a su vez, responde al Comisionado del Cuerpo de Vigilantes.

Del 26 de enero de 2004 al 22 de febrero de 2012, el DRNA emitió cuatro órdenes de compra para la adquisición de libretas de boletos. El examen efectuado sobre los controles administrativos e internos de las libretas de boletos adquiridas reveló lo siguiente:

⁵ La Oficina Central del Cuerpo de Vigilantes está ubicada en San Juan.

⁶ Estas son Aguadilla, Arecibo, Guayama, Humacao, Mayagüez, Ponce y San Juan. Estas, a su vez, se subdividen en unidades Marítima y Terrestre.

⁷ La solicitud de las libretas de boletos puede realizarse por carta, por requisición o verbalmente.

- 1) La Oficina del Comisionado de Navegación realizaba requisiciones de compra de libretas de boletos para su unidad, sin la autorización de la Oficina de Suministros. Además, las almacenaba en su Oficina para distribuir las a sus oficiales.
- 2) La Oficina de Suministros no mantenía un control confiable de los procesos relacionados con las libretas de boletos. Tampoco la Oficina del Comisionado de Navegación mantenía un control de las libretas que requisó por cuenta propia, según se indica:
 - a) En ambas oficinas no existía un inventario perpetuo de las libretas de boletos que estaban en el almacén. Tampoco se mantenía un registro de los números de secuencias de las libretas requisadas.
 - b) En la Oficina de Suministros no se mantenía un registro actualizado de las libretas de boletos entregadas a los oficiales. Se observó que en 37 (21%) de las 179 libretas despachadas no se indicó la fecha de solicitud y despacho; y en 100 (56%) no se incluyó el nombre del oficial al que le fueron asignadas.
 - c) En la Oficina del Comisionado de Navegación no se mantenía un registro de las libretas de boletos que eran entregadas a los oficiales. El Comisionado de dicha oficina informó a nuestros auditores que para la entrega de estas se preparaba una carta que indicaba los números de serie de las libretas con boletos, el nombre de la persona que las recogía y la unidad marítima que las solicitaba. Sin embargo, no se nos suministraron copias de las referidas cartas.
- 3) En visitas realizadas el 26 y 28 de septiembre de 2012 a las unidades terrestres y marítimas de 3 de las 7 regiones, para evaluar los controles que mantenían sobre las libretas de boletos, encontramos que en las áreas operacionales de Mayagüez, Humacao y la unidad marítima de Aguadilla no se mantenían registros adecuados y completos de las libretas de boletos. Estos

carecían de información tal como el número de serie de las libretas con boletos, la unidad que las solicitó y el nombre de la persona que las recogía. Tampoco había uniformidad en los documentos utilizados como registros de las libretas y en los procesos relacionados con la devolución a la Comandancia de las libretas de boletos completadas⁸. Por ejemplo:

- El registro que mantenía la Unidad Terrestre de Humacao era la misma solicitud de libretas de boletos. En dicho documento escribían el nombre de la persona a quien le entregaron.
- En una verificación realizada por nuestros auditores, no pudimos identificar la localización de las libretas de boletos con la secuencia del 63176 al 63200 y del 63376 al 63400. Tampoco el funcionario a cargo del Área pudo indicarnos a quién fueron asignadas.
- En el inventario que realizaron nuestros auditores el 2 y 4 de mayo de 2012 en la Oficina del Comisionado de Navegación, encontramos que se mantenían 15 cajas con 600 libretas de boletos para las que no se nos proveyó el registro de inventario perpetuo.

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo 2(e) y (f) de la *Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada. Cónsono con esto y como norma de sana administración y de control interno se deben mantener instrucciones y controles precisos y uniformes sobre las libretas de boletos que se utilizan para expedir multas administrativas por violaciones a las leyes de la protección de los recursos naturales. Dicho control debe ser a nivel central y regional e incluir los procesos a seguir

⁸ Las áreas de Mayagüez y Aguadilla mantenían en sus almacenes las libretas de boletos completadas. La excepción a esto fue la unidad terrestre de Aguadilla que indicó haber transferido las libretas de boletos completadas a la Comandancia, sin embargo no pudieron presentarnos la hoja de trámite para evidenciar dicha entrega.

desde que se requisan las libretas hasta que se archivan las completadas en el campo. Esto, para poder ejercer una fiscalización precisa y así poder corroborar con exactitud la cantidad de las libretas de boletos que se mantienen y de los procesos de cobros.

Efectos

Las situaciones comentadas propician el ambiente para la comisión de errores e irregularidades sin que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Además, dio lugar a que en las órdenes de compra de las libretas de boletos se incluyeran secuencias de boletos cuya numeración se repetía, según se indica:

- El DRNA ordenó 1,326 boletos duplicados de las secuencias del 53351 al 54650 y del 78325 al 78350. Las libretas de boletos con estas secuencias se adquirieron mediante las órdenes de compra 04400726 del 26 de enero de 2004 (42151 al 54650), la 06400093 del 27 de septiembre de 2005 (53351 al 78350) y la 10401015 del 8 de marzo de 2010 (78325 al 93324).
- El 21 de marzo de 2005 y 8 de marzo de 2006 la Oficina de Suministros despachó la secuencia de boletos del 54251 al 54575 en el área operacional de Guayama y en la de Arecibo.
- En la Oficina de Suministros se encontraron 104 libretas (26%) de 403 (7 cajas) con secuencias de número de control repetidos.

También ocasionó un impedimento de alcance en nuestra auditoría, ya que la falta de inventarios perpetuos y registros confiables nos impidió determinar la exactitud del universo de las libretas de boletos, la distribución de estas a empleados específicos y las libretas devueltas al ser completadas, con sus respectivas numeraciones de control.

Causas

La situación comentada en el **apartado a.1)** es indicativa de que el Comisionado de Navegación asumió tareas que no le correspondían, sin la debida autorización.

Lo comentado **apartado a.2) y 3)** lo atribuimos a la ausencia de procedimientos escritos, según comentamos en el **Hallazgo 1**. También a

que los directores del Cuerpo de Vigilantes, que actuaron durante el período auditado, no cumplieron con lo establecido en la *Ley Núm. 230* para tener un control eficiente sobre las operaciones relacionadas con los boletos de multas.

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Esta responsabilidad la tendrá el Cuerpo de Vigilantes. El Oficial a cargo del Área de Suministros mantendrá un registro de los números de secuencia de las libretas requisadas para evitar realizar órdenes de compra con numeraciones repetidas. [**Apartado a.1**]

Se estableció un inventario perpetuo de los boletos. Este será llevado por el Oficial a Cargo del Área de Suministros del Cuerpo de Vigilantes. [**Apartado a.2**]

Consideramos las alegaciones de la Secretaria respecto a la situación comentada en el **apartado a.2**), pero determinamos que la misma prevalece. Esto, debido a que el 4 de octubre de 2013 nuestros auditores verificaron con el personal del área y determinaron que aún no se mantenía el inventario perpetuo.

Véanse las recomendaciones 2.b. y 3.

Hallazgo 3 - Falta de actualización e información necesaria en los registros de boletos y de resoluciones, expedientes de boletos no entregados para examen y otras faltas relacionadas

Situaciones

- a. El DRNA cuenta con una División de Facturación y Cobro (División) adscrita a la Secretaría Auxiliar de Administración⁹. La División tiene a su cargo, entre otras cosas¹⁰, gestionar el cobro de los boletos de las multas que expide el personal del Cuerpo de Vigilantes del DRNA. La División es dirigida por un Director que le responde al Secretario Auxiliar de Administración y este, junto al Director de Asuntos Legales, le responde al Secretario.

⁹ La *Orden Administrativa 2007-03* crea la División de Facturación adscrita a la Secretaría Auxiliar de Asuntos Gerenciales. Mediante una reorganización aprobada por la OGP en octubre de 2008 se redenomina esta como División de Facturación y Cobro, adscrita a la Secretaría Auxiliar de Administración.

¹⁰ El DRNA también factura y cobra por las franquicias de agua, extracciones de corteza terrestre, renta por ubicación de antenas retransmisoras en los bosques y pagos indebidos, entre otros.

Cuando los vigilantes expiden un boleto, se remite copia de este a la División para incluirlo en el *Registro de Sanciones Administrativas Impuestas Mediante Boletos (Registro de Boletos)*. Este registro incluye información necesaria del ciudadano multado (nombre y dirección), del boleto expedido (número, fecha e importe y concepto de la multa) y del seguimiento de la División para cobrar la multa (fechas de envío de las cartas de cobro, cantidad del pago, balance, número de recibo y fecha, observaciones sobre gestiones, clave¹¹ o estatus de los boletos). Esta información es imprescindible para poder determinar e identificar las multas sin pagar por un período mayor de cinco años y determinar si se refirieron al Departamento de Hacienda o al Secretario de Justicia.

La excepción a este procedimiento son los boletos emitidos por concepto de la *Ley 430-2000*. Estos se envían al Comisionado de Navegación del DRNA y se registran en el Sistema Neptuno¹² que mantiene la División de Inscripción y Registro de Embarcaciones. Cuando los dueños de embarcaciones renuevan el marbete, tienen que pagar los boletos que aparecen en el Sistema Neptuno, el cual provee un informe que incluye las multas pendientes de cobro. Este informe se entrega anualmente al Director de la División para incluirlo en el *Registro de Boletos* y realizar la gestión de seguimiento de cobro.

Una vez se recibe el informe, se prepara una carta de cobro, la cual firma el Director de la División, y se envía por correo al deudor. El seguimiento de las cartas de cobro se realiza de acuerdo con el *Reglamento 44 del 21 de agosto de 2008, Deudas no Contributivas Existentes a Favor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* del Departamento de Hacienda¹³.

¹¹ Las claves o estatus son establecidas, según la gestión de cobro que se realizó. Estas pueden ser: pagada, cancelada, carta de cobro y plan de pago.

¹² Es el sistema de registro de embarcaciones.

¹³ A partir del 20 de diciembre de 2011, la División cuenta con el *Reglamento 8143, Reglamento de Facturación y Cobro por Concepto del Uso y Aprovechamiento de los Recursos Naturales y por Sanciones Administrativas*, aprobado por el Secretario. Este establece disposiciones similares al *Reglamento 44*.

Cuando el deudor solicita la impugnación de un boleto, su reclamo se atiende mediante un proceso administrativo cuasi judicial¹⁴ en el que se emite una Resolución donde se indica la determinación de mantener o cancelar la multa del boleto. Bajo este procedimiento, también se atienden las querellas relacionadas con violaciones a las leyes y a los reglamentos del DRNA. Las resoluciones que surgen de las determinaciones de los procedimientos cuasi judiciales son referidas a la División por la Oficina de Secretaría. El seguimiento de estos casos se realiza de acuerdo con la *Orden Administrativa 2005-11 del 7 de junio de 2005, Medidas para garantizar el pago de las multas administrativas impuestas o sostenidas mediante procedimientos administrativos cuasi judiciales* del DRNA, aprobada por el Secretario. En los casos en que prevalece la multa y las gestiones de cobro son infructuosas, estos se remiten a la Oficina de Asuntos Legales para la evaluación y acción correspondiente.

Según la información suministrada por el Director de la División, al 13 de junio de 2012 en el *Registro de Boletos* había 4,109 boletos por \$2,558,777¹⁵. Nuestro examen sobre estas operaciones reveló lo siguiente:

- 1) La información recopilada en el *Registro de Boletos* estaba incompleta y carecía de uniformidad. Esto, en relación con la información correspondiente a la persona o entidad multada y del boleto emitido. Tampoco incluía información sobre las multas que llevaban más de cinco años y no se habían cobrado, y si estas se remitieron al Secretario de Justicia y al Departamento de Hacienda para que las declarara incobrables.

¹⁴ Son procedimientos de adjudicación presididos por jueces administrativos u oficiales examinadores.

¹⁵ Este registro incluye las multas por boletos correspondientes al período del 1 de enero de 2001 al 13 de junio de 2012. Los boletos incluyen aquellos que están activos, pagados y cancelados en ese período.

- 2) En el examen de los expedientes de 44 boletos de multa¹⁶ activas, pagadas y canceladas, impuestas del 22 de enero de 2010 al 6 de diciembre de 2011 por \$628,100, se determinó lo siguiente:
- a) No se nos suministraron para examen los expedientes relacionados con 10 boletos (23%) por \$131,100.
 - b) Al 18 de diciembre de 2012 no se habían referido a la Oficina de Asuntos Legales los expedientes correspondientes a 15 boletos (34%) por \$55,100, cuyas gestiones de cobro habían sido infructuosas¹⁷. Estos boletos se emitieron del 6 de agosto de 2001 al 12 de julio 2009 y habían transcurrido de 1,030 a 4,152 días desde su emisión.
 - c) No se había actualizado el *Registro de Boletos* de la División para que incluyera las determinaciones de resoluciones, en relación con la permanencia o cancelación de los boletos por multas que fueron objetados. Al 13 de junio de 2012, 10 boletos por \$430,250 aparecían en el *Registro de Boletos* clasificados como cobros activos, a pesar de que en los expedientes de estos se incluían resoluciones que ordenaban el pago o la cancelación de los mismos. Las resoluciones se emitieron del 10 de septiembre de 2003 al 18 de octubre de 2011, por lo que habían transcurrido entre 239 y 3,199 días desde la emisión de la resolución.
- 3) Al 29 de octubre de 2012, el Sistema Neptuno de la División de Inscripción y Registro de Embarcaciones (División de Inscripción) incluía 33,974 boletos por \$4,675,204

¹⁶ Incluye 34 boletos activos (12 con carta de cobro; 5 con planes de pago; 17 sin clave o estatus), 5 pagados y 5 cancelados. Estos boletos fueron emitidos a 35 personas. La diferencia se debe a que a algunas personas se les expidió más de un boleto durante la intervención.

¹⁷ En 6 de estos se realizó gestión de cobro mediante una carta de cobro. En 4 se habían establecido planes de pago y se incumplieron. En 5 la multa se impugnó y prevaleció la misma mediante resolución.

correspondientes a multas por la *Ley 430-2000*. El Sistema Neptuno incluía los boletos activos, pagados y cancelados emitidos del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2011.

El examen de 20 boletos¹⁸ por \$31,250, reveló que 10¹⁹ (50%) por \$17,850, que fueron emitidos del 21 de febrero de 2004 al 24 de julio de 2011, no se incluyeron en el *Registro de Boletos* de la División. Esto, a pesar de que la División de Inscripción había remitido el informe para que realizaran las gestiones de cobro. Los informes fueron enviados a la División del 1 de noviembre de 2005 al 14 de septiembre de 2011.

- b. Para mantener el control de las resoluciones indicadas en el **apartado a.**, la División mantiene un *Registro de Sanciones Administrativas Impuestas Mediante Resolución (Registro de Resoluciones)* que incluye el nombre y la dirección del querrellado, el número del caso, la cuantía de la multa, la fecha de las gestiones de cobro realizadas, el balance de la multa, y la clave o estatus de esta²⁰.

En caso de morosidad o incumplimiento en los pagos establecidos en la resolución²¹, la División comienza con el trámite de seguimiento mediante cartas de cobro. De no recibir el pago acordado, el caso se refiere a la Oficina de Asuntos Legales quien determina la acción a seguir. Dicha acción puede incluir la reapertura del caso ante el foro administrativo o iniciar un procedimiento judicial.

¹⁸ Incluye 10 boletos activos, 5 pagados y 5 cancelados.

¹⁹ Clasificados como activos.

²⁰ Véase la nota al calce 11.

²¹ En estas resoluciones se atienden las impugnaciones de boletos de multas según indicadas en la nota al calce 3 o querellas relacionadas con las siguientes leyes y reglamentos: *Ley Núm. 133 del 1 de julio de 1975, Ley de Bosques*, según enmendada, *Reglamento de Planificación 25 del 24 de noviembre de 1998, Ley 278-1998, Ley de Pescadería* y su reglamento (*Reglamento 6768 del 11 de febrero de 2004, Reglamento de Pesca de Puerto Rico*), *Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, Zona Marítimo Terrestre, Ley Núm.132 del 25 de junio de 1968, Ley de Arena, Grava y Piedra*, según enmendada, y su *Reglamento (Reglamento 6916 del 15 de diciembre de 2004, Reglamento para Regir la extracción, remoción y dragado de corteza terrestre)*.

Nuestro examen sobre estas operaciones reveló lo siguiente:

- 1) La información recopilada en el *Registro de Resoluciones* estaba incompleta y carecía de uniformidad. Esto, en relación con la información correspondiente a la persona o entidad multada (dirección postal) y con la resolución (número, cantidad de la multa, clave o estatus, concepto, fechas de notificación y del vencimiento del pago y archivo de esta).
- 2) El examen efectuado a 22 resoluciones activas, pagadas y canceladas por \$414,318; relacionadas con querellas resueltas mediante procedimientos cuasi judiciales, reveló que en 9 (41%) por \$177,300²² se incumplió con los acuerdos de pago establecidos y al 14 de diciembre de 2012 no se habían referido a la Oficina de Asuntos Legales del DRNA para el trámite correspondiente. A dicha fecha habían transcurrido de 204 a 1,936 días desde la fecha en que vencía el pago o la prórroga, en aquellos casos que tenía una.
- 3) La División de Facturación y Cobro y la Oficina de Asuntos Legales no mantenían un informe actualizado de los casos de incumplimiento en el cobro que se refirieron a la Oficina de Asuntos Legales, al Departamento de Justicia y al Departamento de Hacienda. Tampoco mantenían el estatus de los mismos y de las determinaciones tomadas. Esto era necesario para que los casos se reabrieran conforme a lo indicado en la *Orden Administrativa 2005-11* o se declararan incobrables según el *Reglamento 44*.

Situaciones similares a las comentas en el **apartado a.1**) fueron indicadas en el *Informe de Auditoría Interna 2008-03*, emitido el 25 de abril de 2008 por la Oficina de Auditoría Interna del DRNA y en nuestro *Informe de Auditoría DB-04-26* del 26 de mayo de 2004.

²² El balance pendiente de pago de estas era \$124,800.

Criterios

Las situaciones comentadas en los **apartados a.1) y 2)c), y b.3)** son contrarias a lo establecido en el Artículo X (G) del *Reglamento 44*. Cónsono con esto y como norma de sana administración, el *Registro de Boletos* y los expedientes de estos se deben mantener actualizados, de manera que se pueda determinar en qué etapa están las gestiones realizadas y qué determinaciones proceden al respecto. Además, en el registro se debe mantener actualizada la información sobre los boletos por cobrar, sean por multa, por resolución o mediante cualquier otro método.

La situación comentada en el **apartado a.2)a)** es contraria a lo establecido en el Artículo VII-D del *Reglamento 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.

Las situaciones comentadas en los **apartados a.2)b) y b.2) y 3)** son contrarias a lo establecido en la *Orden Administrativa 2005-11*²³.

Las situaciones comentadas en los **apartados a.3) y b.1)** son contrarias a lo establecido en los artículos 2(e) y (f) de la *Ley Núm. 230*. Cónsono con lo establecido en dichos artículos y como norma de sana administración, el *Registro de Boletos* y el *Registro de Resoluciones* de la División deben mantenerse con información completa y actualizada, e incluir aquellos boletos que provienen de informes de otras áreas que imponen multas. Esto, de forma tal que sea uno completo y dirigido a realizar gestiones de cobro efectivas y oportunas de todas las cuentas por cobrar que mantiene el DRNA.

Efectos

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.1)** impiden que el DRNA pueda tener información clara, precisa, completa y actualizada de las cuentas por cobrar, lo que dificulta el cobro de las mismas y ocasiona

²³ En el *Reglamento 8143, Reglamento de Facturación y Cobros Por Concepto Del Uso y Aprovechamiento De Los Recursos Naturales y Por Sanciones Administrativas*, aprobado el 20 de diciembre de 2011 por el Secretario, se establecen disposiciones similares.

que con el tiempo dichas cuentas se conviertan en incobrables con los efectos adversos para el erario. Además, propiciaron que:

- Al 13 de junio de 2012, en el *Registro de Boletos* permanecían pendientes por cobrar 2,641 boletos por \$1,977,499. Estos fueron emitidos del 2 de enero de 2001 al 9 de mayo de 2012. En el *Registro de Resoluciones* se mantenían 957 resoluciones pendientes por cobrar por \$1,312,861.
- Al 29 de octubre de 2012, el *Sistema* incluía 3,607 boletos de multas por concepto de *Ley 430-2000* pendientes por cobrar por \$755,410.

La situación mencionada en el **apartado b.2)** impide que el DRNA pueda tomar acción inmediata para cobrar lo adeudado y atrasa el proceso de cobro al no remitirse a la División Legal con prontitud para evaluar la acción a tomar en los casos de incumplimiento con las resoluciones.

La situación mencionada en el **apartado b.3)** ocasiona que no se realice el seguimiento oportuno a aquellos casos que se remitieron a la Oficina de Asuntos Legales, al Departamento de Justicia y al Departamento de Hacienda, lo que ocasiona que no se puedan tomar decisiones precisas en relación con dichas cuentas por cobrar y que no se reciban los fondos de estas al declararlas incobrables.

Causas

Atribuimos las situaciones comentadas a que:

- Los secretarios auxiliares de Administración y el Director de la Oficina de Facturación y Cobro, que actuaron durante el período auditado, no cumplieron con lo dispuesto en la *Ley Núm. 230*, en el *Reglamento 44* y en la *Orden Administrativa 2005-11*. [**Apartados a. y b.1) y 2)**]
- No había un sistema de facturación y cobro integrado en el que se pudiera mantener un registro actualizado y acumulativo de las cuentas por cobrar, que facilitara la identificación de las mismas y que incluyera todas las cuentas por cobrar que se reciben de las diferentes divisiones del DRNA. [**Apartados a. y b.)**]

- El Director de Facturación y Cobro y el Director de la División Legal no se percataron de la necesidad de mantener registros actualizados de los casos en los que se estableció una resolución de cobro y se incumplió con la misma, para poder tomar decisiones claras sobre estas y efectuar el cobro de las mismas. [**Apartado b.3)**]

Comentarios de la Gerencia

En la carta de la Secretaria esta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Se envió un comunicado al Comisionado del Cuerpo de Vigilantes para que este imparta instrucciones a sus empleados, de modo que se cumpla con toda la información requerida en el Registro de Boletos de los Deudores. [**Apartado a.1)**]

Para evitar la pérdida de expedientes, se implantó un nuevo proceso para el archivo de boletos. [**Apartado a.2)a)**]

Examinaremos la tabla de boletos por años y aquellos que presenten evidencia para preparar la segunda gestión de cobro, se hará la misma. [**Apartado a.2)b)**]

Se hará un informe de los planes de pago por multas con balance activo y se harán gestiones de cobro a los fines de cancelarlos o cobrar el balance que tenga pendiente. [**Apartado a.2)c)**]

Se realizarán las gestiones de cobro correspondiente. Sin embargo, se enviará un comunicado al Comisionado de Navegación para que se siga el procedimiento correspondiente. [**Apartado a.3)**]

El Registro de resoluciones se mantendrá según la información requerida. [**Apartado b.1)**]

Se referirán los casos a las entidades correspondientes, conforme a la reglamentación establecida. [**Apartado b.2)**]

Se añadió una página adicional en el Registro de Resoluciones y Boletos en la cual se incluirán todos los casos que son referidos a la Oficina o Agencia pertinente de acuerdo a la Orden Administrativa 2005-11 del 7 de junio de 2005. [**Apartado b.3)**]

Véanse las recomendaciones 4 y 5.

RECOMENDACIONES**A la Secretaria de Recursos Naturales y Ambientales**

1. Aprobar los reglamentos y procedimientos escritos necesarios dirigidos a uniformar las operaciones relacionadas con la adquisición, el control, la distribución y el archivo de las libretas de boletos de multas administrativas. **[Hallazgo 1-a.1)]**
2. Instruir al Director del Cuerpo de Vigilantes para que:
 - a. Actualice el *Reglamento 5628* conforme a los cambios establecidos en la *Ley 22-2000*. **[Hallazgo 1-a.2)]**
 - b. Se asegure de que en la Oficina de Suministros se mantenga un inventario perpetuo de las libretas de boletos y un registro de las que son asignadas a los oficiales que incluya, entre otras cosas, el nombre del oficial, la fecha de entrega, las secuencias numéricas de las libretas entregadas y la fecha de devolución de las mismas cuando se completen. Además, requiera a los oficiales a cargo de las áreas operacionales y a los supervisores de estos que mantengan los registros indicados para mantener un control confiable de las libretas de boletos despachadas. **[Hallazgo 2-a.2) y 3)]**
3. Instruir, si aún no se ha hecho, al Comisionado de Navegación para que desista la práctica de requisición de libretas de boletos a la Unidad de Compras, y las solicite a la Oficina de Suministros cuando las necesite. **[Hallazgo 2-a.1)]**
4. Instruir al Secretario Auxiliar de Administración para que:
 - a. Establezca un procedimiento escrito dirigido a mantener el *Registro de Boletos* y el *Registro de Resoluciones* con información completa y necesaria sobre los ciudadanos multados y las gestiones de cobro realizadas de manera uniforme para todos los boletos registrados, y que se pueda efectuar un seguimiento efectivo a las gestiones de cobro. **[Hallazgo 3-a.1) y b.1) y 2)]**

- b. Se asegure de que el Director de la División de Facturación y Cobro:
- 1) Prepare expedientes de todos los boletos de multas otorgados, de manera que se les pueda dar el debido seguimiento a la gestión de cobro, y que refiera a la Oficina de Asuntos Legales los expedientes de los boletos cuyas gestiones de cobro han sido infructuosas para que estos tomen acción al respecto. **[Hallazgo 3-a.2)a) y b)]**
 - 2) Actualice el *Registro de Boletos* y que incluya las determinaciones sobre los boletos de multa y las resoluciones de cobro emitidas. **[Hallazgo 3-a.2c) y 3]**
 - 3) Refiera a la Oficina de Asuntos Legales los acuerdos cuasi judiciales en los que se incumplió con el pago correspondiente para que evalúen el procedimiento a seguir para cobrar lo adeudado al DRNA. **[Hallazgo 3-b.2)]**
 - 4) Establezca y mantenga un informe actualizado de las decisiones y el estatus de los casos en los que los deudores incumplieron con el pago y se refirieron a la Oficina de Asuntos Legales, al Departamento de Hacienda y al Departamento de Justicia. **[Hallazgo 3-b.3)]**
5. Requerir al Director de la Oficina de Asuntos Legales que establezca y mantenga un informe actualizado de las decisiones y el estatus de los casos sobre incumplimiento de cobro que le han sido referidos a su Oficina. **[Hallazgo 3-b.3)]**

AGRADECIMIENTO

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

Por:

Oficina del Contralor
Yorman Maldonado

ANEJO 1**DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES
INFORME PUBLICADO**

INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
DA-13-46	28 abr. 13	Resultado de la evaluación de los controles administrativos e internos de las operaciones fiscales

ANEJO 2

DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES Y AMBIENTALES
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Daniel J. Galán Kercadó	Secretario	1 ene. 09	31 dic. 11
Lcdo. Joshua Galarza Quiñones	Director Oficina de Asuntos Legales	5 abr. 09	31 dic 11
Lcda. Tania Vázquez Rivera	Directora Oficina de Asuntos Legales	2 ene. 09	2 abr. 09
Sr. José A. Delgado Rivera	Secretario Auxiliar de Administración	2 ene. 09	31 dic. 11
Sr. José A. Cruz Jiménez	Director División Facturación y Cobro	1 ene. 09	31 dic. 11
Sr. Saúl Zapata Ripolls	Comisionado Cuerpo de Vigilantes ²⁴	1 oct. 10	31 dic. 11
Sr. Félix Salas Quiñones	"	2 ene. 09	15 sep. 10
Sr. Ángel L. Rodríguez Chacón	Comisionado de Navegación	16 jun. 11	31 dic. 11
Sr. Saúl Zapata Ripolls	"	1 jun. 11	15 jun. 11
Sr. Enrique Pérez Prado	"	1 oct. 10	31 may. 11
Sr. Saúl Zapata Ripolls	"	7 ene. 09	30 sep. 10

²⁴ Del 1 al 15 de junio de 2011, el señor Zapata Ripolls también fungió como Comisionado de Navegación.

MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

**PRINCIPIOS PARA
LOGRAR UNA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DE
EXCELENCIA**

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-08-32* del 27 de junio de 2008, disponible en nuestra página en Internet.

QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensión 1106, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico Querellas@ocpr.gov.pr o mediante la página en Internet de la Oficina.

**INFORMACIÓN SOBRE
LOS INFORMES DE
AUDITORÍA**

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el Administrador de Documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

**INFORMACIÓN DE
CONTACTO***Dirección física:*

105 Avenida Ponce de León

Hato Rey, Puerto Rico

Teléfono: (787) 754-3030

Fax: (787) 751-6768

Dirección postal:

PO Box 366069

San Juan, Puerto Rico 00936-6069

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr