

INFORME DE AUDITORÍA DA-17-37

4 de mayo de 2017

**Administración para el Desarrollo
de Empresas Agropecuarias**

(Unidad 1532 - Auditoría 14118)

Período auditado: 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2016

CONTENIDO

	Página
OBJETIVO DE AUDITORÍA	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	2
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	2
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	3
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	5
CONTROL INTERNO	6
OPINIÓN Y HALLAZGOS.....	7
1 - Deficiencias relacionadas con las cuentas por cobrar	7
2 - Deficiencias relacionadas con el otorgamiento de contratos para el arrendamiento de terrenos y estructuras de la ADEA	15
RECOMENDACIONES.....	21
APROBACIÓN	24
ANEJO 1 - INFORME PUBLICADO.....	25
ANEJO 2 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	26

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

4 de mayo de 2017

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

Incluimos los resultados de la auditoría de cumplimiento que realizamos de la Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias (ADEA), adscrita al Departamento de Agricultura (Departamento). 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; y en cumplimiento con nuestro *Plan Anual de Auditorías*.

**OBJETIVO DE
AUDITORÍA**

Determinar si las operaciones fiscales relacionadas con los ingresos y las cuentas por cobrar de la ADEA se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

**CONTENIDO DEL
INFORME**

Este es el segundo informe, y contiene dos hallazgos del resultado del examen que realizamos de las áreas indicadas en la sección anterior. En el **ANEJO 1** presentamos información del informe emitido sobre el examen realizado a los controles administrativos e internos de la ADEA. Ambos informes están disponibles en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

**ALCANCE Y
METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2016. En algunos aspectos examinamos operaciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Estas normas requieren que planifiquemos y realicemos la auditoría para obtener evidencia suficiente y apropiada que proporcione una base razonable para nuestros hallazgos y opinión. En consecuencia, realizamos las pruebas que consideramos

necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, según nuestro objetivo de auditoría. Realizamos pruebas tales como: entrevistas a funcionarios y a empleados; inspecciones físicas; exámenes y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada o por fuentes externas; pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos; y confirmaciones de información pertinente.

En relación con los objetivos de la auditoría, consideramos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestros hallazgos y opinión.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA UNIDAD AUDITADA**

La ADEA se creó en virtud del *Plan de Reorganización 4 de 26 de julio de 2010*, aprobado por la *Ley 182-2009, Ley de Reorganización y Modernización de la Rama Ejecutiva 2009*.

La misión principal de la ADEA es lograr una producción eficiente, competitiva, de alta calidad y de mayor cuantía que propicie la estabilidad y permanencia de la agricultura como un renglón importante en el crecimiento económico de Puerto Rico. La ADEA tiene la responsabilidad de administrar las asignaciones de fondos gubernamentales para el pago de incentivos, subsidios y reembolsos de pagos del salario suplementario a los agricultores y para llevar a cabo cualquier otra actividad y acción que ayude al fomento de la agricultura.

Entre las facultades, los poderes y los deberes generales de la ADEA, se encuentran:

- Facilitar a los agricultores el acceso al crédito y financiamiento.
- Promover el mercadeo y consumo de los productos agropecuarios locales frescos e industrializados.
- Fomentar y desarrollar mercados agrícolas.
- Proveer ayuda económica a los agricultores para el pago de seguros agrícolas, el desarrollo o la compra de maquinarias y equipos necesarios para la producción, la elaboración o el mercadeo de productos agrícolas, el desarrollo de proyectos agroindustriales, los adiestramientos

relacionados con la producción, el mercadeo o la elaboración de productos agrícolas, y la ampliación, la compra, el arrendamiento o la construcción de mejoras permanentes.

- Establecer programas de ayudas técnicas y económicas para propiciar la estabilidad y permanencia del agricultor en la explotación de su finca o empresa agropecuaria.
- Ofrecer servicios de mejoras permanentes, tales como: reparación de viviendas, construcción de muros de contención en residencias en peligro de derrumbarse, y construcción de caminos para un fin público, áreas recreativas, canchas, sin que lo anterior se entienda como una limitación, siempre que beneficien a uno o más residentes y aporte al mejoramiento del entorno agrícola y al desarrollo rural.

La ADEA está adscrita al Departamento como uno de sus componentes programáticos y operacionales, y es dirigida por el Administrador nombrado por el Secretario de Agricultura. La ADEA tiene autonomía fiscal y operacional, y recibe el apoyo administrativo del Departamento. Sin embargo, el Secretario implementa la política pública de la ADEA y aprueba las normas, las reglas y los reglamentos necesarios, apropiados y convenientes para ejercer los poderes y cumplir con los propósitos del *Plan de Reorganización 4* y de cualquier ley aplicable.

La estructura organizacional de la ADEA se compone de las siguientes unidades: las oficinas del Administrador y del Subadministrador; los administradores auxiliares de Administración, de Servicios al Agricultor, de Mercadeo Agrícola, y de Incentivos Agrícolas; las oficinas de Asuntos Financieros, de Compras, de Servicios Generales, de Sistemas de Información; y los programas de Protección de Cultivos y Control de Garrapatas, de Producción y Venta de Semillas, de Infraestructura Rural, de Producción y Venta de Carbonato Calizo, de Mercados Institucionales, de Mercado de Agricultores, de Compraventa de Café, de Subsidio Salarial y Bono Agrícola, y de Incentivos Agropecuarios. Además, la ADEA presta sus servicios mediante las ocho oficinas regionales del Departamento localizadas en Arecibo, Caguas, Lares, Mayagüez, Naranjito, Ponce, San Germán y Utuado.

Para los años fiscales del 2012-13 al 2016-17¹, según información suministrada por el Director de la Oficina de Asuntos Financieros, la ADEA recibió asignaciones del fondo general por \$369,264,781, de asignaciones especiales por \$104,018,870, de fondos federales \$10,473,239 y generó ingresos propios por \$457,719,450, para un total de \$941,476,340. Además, realizó desembolsos contra estos por \$897,396,078, para un sobrante de \$44,080,262.

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

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

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos** de este *Informe* fueron remitidas al Hon. Carlos A. Flores Ortega, Secretario de Agricultura y Administrador Interino de la ADEA, mediante carta de nuestros auditores del 20 de enero de 2017. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

Mediante carta del 6 de febrero de 2017, el Agro. Robert M. Bradley Pagán, Administrador de la ADEA², contestó la carta de nuestros auditores y sus comentarios se consideraron al redactar el borrador de este *Informe*.

El borrador de los **hallazgos** de este *Informe* se remitió para comentarios al Secretario; a la ex-Secretaria de Agricultura y ex-Administradora de la ADEA, Agro. Myrna Comas Pagán; al Administrador y al ex-Administrador de la ADEA, Agro. Gabriel Figueroa Herrera; por cartas del 16 de marzo de 2017. En las referidas cartas se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

El 23 de marzo el Secretario remitió sus comentarios y nos indicó que el Departamento y sus subsidiarias se encuentran en el proceso de

¹ Al 31 de diciembre de 2016.

² Nombramiento efectivo el 30 de enero de 2017.

planificación y revisión de sus aspectos operacionales para implementar todos aquellos controles internos que les permitan corregir las deficiencias presentadas en estos **hallazgos**.

El 24 de marzo el Agro. Jaime D. Zapata Rodríguez, ex Administrador Auxiliar de Administración, en representación de la ex-Secretaria, solicitó una prórroga y se le concedió hasta el 12 de abril para contestar. Mediante carta del 11 de abril el Agro. Carlos Aponte Rivera, ex-Subadministrador de la ADEA, en representación de la ex-Secretaria, remitió sus comentarios. Estos se consideraron en la redacción final de este *Informe* y algunos se incluyeron en los **hallazgos**.

El 30 de marzo el Administrador de la ADEA solicitó prórroga y se le concedió hasta el 12 de abril para contestar. Mediante carta del 12 de abril, el Administrador de la ADEA remitió sus comentarios y nos indicó, entre otras cosas, que aceptaba los **hallazgos**.

El 30 de marzo el ex-Administrador de la ADEA nos comunicó, por correo electrónico, que no emitiría comentarios.

CONTROL INTERNO

La ADEA es responsable de establecer y mantener una estructura del control interno efectiva para proveer una seguridad razonable en el logro de:

- la eficiencia y eficacia de las operaciones
- la confiabilidad de la información financiera
- el cumplimiento de las leyes y la reglamentación aplicables.

Nuestro trabajo incluyó la comprensión y evaluación de los controles significativos al objetivo de este *Informe* como base para establecer los procedimientos de auditoría apropiados a las circunstancias; pero no con el propósito de expresar una opinión sobre la efectividad de la estructura del control interno de la ADEA.

En los **hallazgos** de este *Informe* se comentan las deficiencias de controles internos significativas, dentro del contexto del objetivo de nuestra auditoría, identificadas a base del trabajo realizado.

Las deficiencias comentadas no contienen necesariamente todos los aspectos de control interno que pudieran ser situaciones objeto de hallazgo.

Esto, debido a que dichas deficiencias fueron identificadas como resultado de la evaluación de las operaciones, los procesos, las actividades y los sistemas relacionados con el objetivo de la auditoría, y no de la evaluación de toda la estructura del control interno de la ADEA.

OPINIÓN Y HALLAZGOS**Opinión adversa**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones fiscales objeto de este *Informe*, no se realizaron conforme a la ley y la reglamentación aplicables. A continuación se comentan los **hallazgos 1 y 2**.

Hallazgo 1 - Deficiencias relacionadas con las cuentas por cobrar**Situaciones**

- a. La ADEA cuenta con la Sección de Cuentas por Cobrar (Sección) adscrita a la Oficina de Asuntos Financieros. Esta es responsable de preparar las facturas, realizar las gestiones de cobro y mantener actualizados los registros³ relacionados con las cuentas por cobrar de la ADEA. Las cuentas por cobrar principales de la ADEA surgen, entre otras, por los servicios⁴ que ofrecen a los agricultores y entidades privadas los programas que componen la agencia.

Las operaciones relacionadas con las cuentas por cobrar en la ADEA se rigen por el *Manual de Procedimiento de Cobro de Deudas de la Administración de Servicios y Desarrollo Agropecuario (Manual de Cobro)*, aprobado el 24 de mayo de 2004 por el Secretario de Agricultura.

La Sección cuenta con una contadora I encargada de preparar las facturas y mantener los registros actualizados, un contador I encargado

³ La ADEA utiliza la aplicación de *ORACLE E-Business Suite Release 11.5 (ORACLE)*.

⁴ Entre estos, se ofrecen el arrendamiento de terrenos y estructuras para el uso y desarrollo de proyectos agrícolas, industriales y comerciales; los pagos de incentivos, subsidios y reembolsos de pagos del salario suplementario a los agricultores para llevar a cabo cualquier otra actividad y acción que ayude al fomento de la agricultura; y la facilitación de mercados que promuevan la compra y venta de productos agrícolas producidos en Puerto Rico.

de los expedientes⁵ de las cuentas por cobrar y realizar las gestiones de cobro y un auxiliar de contabilidad que asiste a la contadora I en las funciones que esta realiza. Estos le responden al Director de la Oficina de Asuntos Financieros, quien, a su vez, le responde al Administrador Auxiliar de Administración. Este último le responde al Administrador de la ADEA.

El proceso del cobro de la deuda comienza cuando la Contadora I recibe los documentos relacionados con la deuda y crea la factura en *ORACLE*. La factura se envía por correo postal al cliente y debe incluir el concepto de la deuda y la cuantía vencida. En la misma se establecen 30 días al deudor para que este efectúe el pago. Si el deudor no realiza el pago dentro de dicho plazo, la Sección le debe enviar una primera comunicación por correo certificado con acuse de recibo, en la cual le otorgue 30 días adicionales, a partir del recibo de la comunicación, para hacer el pago y el requisito de que el mismo debe efectuarse mediante cheque certificado o giro a nombre de la ADEA. Si el deudor no cumple con el segundo plazo, la Sección le debe enviar una segunda carta en la que indique que si la deuda atrasada no es atendida dentro de los 10 días contados a partir del recibo de la segunda carta de cobro, el caso se referirá a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento⁶ dentro de los 3 días de haberse cumplido el plazo establecido.

Para proceder judicialmente y declarar cuentas incobrables, la Oficina de Asuntos Legales debe considerar si la deuda ha caducado, si el deudor vive y hay posibilidad de cobrar la deuda, la falta de bienes para llevar acciones de embargo, la imposibilidad de localizar al deudor, la insolvencia del deudor o la imposibilidad de pagar en un futuro próximo, y otros aspectos que la Oficina de Asesoramiento Legal determine.

⁵ Estos incluyen, entre otros, las copias de las facturas pendientes de cobro, las copias de los documentos que evidencian las gestiones de cobro realizadas, las copias de las comunicaciones cursadas al deudor, acuses de recibo o evidencia de las entregas de dichas comunicaciones y el historial del deudor, según los servicios prestados por la agencia.

⁶ Conforme al *Plan de Reorganización 4*, las funciones de asesoría legal para la ADEA son realizadas por la Oficina de Asuntos Legales del Departamento.

Al 31 de marzo de 2016, la ADEA tenía pendientes 20,112 cuentas por cobrar por \$68,895,830. Esto, según el *Informe de Envejecimiento de Cuentas por Cobrar (Informe)*⁷ y la certificación del Director de la Oficina de Asuntos Financieros del 12 de mayo de 2016. El examen realizado de las operaciones relacionadas con las cuentas por cobrar de la ADEA, reveló que:

- 1) La ADEA contaba con cuentas por cobrar por \$59,022,572⁸ (86%), cuyos balances excedían los 61 días de vencidas. De estas:
 - \$1,519,826 (3%) excedían los 61 días
 - \$2,185,736 (4%) excedían los 91 días
 - \$6,649,666 (11%) excedían los 181 días
 - \$48,667,344 (82%) excedían los 361 días.
- 2) La Sección tenía registrados en *ORACLE*, pagos y memorandos de crédito por \$12,983,373. De estos, \$6,160,746⁹ correspondían a pagos recibidos sin adjudicar a las cuentas de los deudores que realizaron los mismos. Además, \$6,822,627 correspondían a pagos recibidos que se adjudicaron a las cuentas de los clientes, pero que no se cancelaron las facturas correspondientes, lo que sobrestima el total de cuentas por cobrar.
- 3) El Director de la Oficina de Asuntos Financieros identificó 13,553 cuentas por cobrar por \$10,368,379¹⁰, que entendía que debían ser declaradas incobrables. Al 30 de septiembre de 2016, la Oficina de Asuntos Financieros no las había referido a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento para que analizara los casos y recomendara cuáles de estas cuentas debían ser declaradas incobrables.

⁷ Titulado como *7 Bucket Aging*.

⁸ La ADEA no nos pudo suministrar la cantidad de cuentas por cobrar.

⁹ Correspondían a dos cuentas por cobrar que estaban registradas como *Unidentified Payments* y sus balances eran por \$6,157,887 y \$2,859.

¹⁰ Según certificación del 12 de mayo de 2016.

- b. El examen de los expedientes de 40 cuentas por cobrar por \$46,714,318, con facturas vencidas del 26 de septiembre de 2000 al 30 de agosto de 2016, reveló lo siguiente:
- 1) Para 27 cuentas por cobrar con 1,873 facturas por \$45,134,516, vencidas del 31 de diciembre de 2002 al 30 de agosto de 2016, la Sección:
 - a) No envió los estados de cuenta para notificar a los deudores los balances actualizados de sus deudas.
 - b) No había referido las mismas a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento de Agricultura.
 - c) No incluyó en los expedientes de las cuentas la copia de las facturas al cobro emitidas como evidencia de la preparación y el envío de las mismas.
 - 2) Para 20 cuentas por cobrar con 1,682 facturas por \$44,533,395, vencidas del 31 de diciembre de 2002 al 30 de agosto de 2016, los expedientes no incluían copia de los documentos u otra evidencia, mediante la cual se pudiera corroborar el envío de cartas de cobro u otras gestiones realizadas por la Sección para el cobro de las mismas.
 - 3) Para 12 cuentas por cobrar por \$1,579,802, con 2,645 facturas vencidas del 26 de septiembre de 2000 al 8 de agosto de 2016, la Sección no había preparado los expedientes.
 - 4) Para 7 cuentas por cobrar con 258 facturas por \$601,122, vencidas del 12 de abril de 2004 al 27 de agosto de 2016, la Sección no cumplió con el envío de una primera carta de cobro luego de cumplirse los 30 días de vencimiento de las facturas. Las copias de las cartas de cobro identificadas en los expedientes tenían fechas que fluctuaban del 19 de junio de 2009 al 23 de noviembre de 2015. Esto equivale de 73 a 3,775 días posteriores a la fecha de vencimiento de las facturas correspondientes.
 - 5) Para 5 cuentas por cobrar con 211 facturas por \$585,768, vencidas del 12 de abril de 2004 al 12 de agosto de 2016, se les envió la

segunda carta de cobro luego de haber transcurrido de 17 a 2,343 días, de la fecha de vencimiento de la primera carta de cobro.

- 6) Para 2 cuentas por cobrar con 6 facturas por \$51,279, vencidas del 30 de mayo de 2014 al 27 de agosto de 2016, se les concedió un plan de pago sin haberse cumplido con el proceso requerido por reglamentación para la aprobación de los mismos. En los expedientes examinados no encontramos evidencia de las solicitudes de plan de pago remitidas por los deudores, los documentos suministrados para evidenciar los compromisos que no permitían cumplir con el pago de la deuda, ni la aprobación del plan de pago por parte del Administrador de la ADEA.
 - 7) Para 2 cuentas por cobrar con 47 facturas por \$15,354, vencidas del 4 de enero de 2013 al 27 de agosto de 2016, no se les envió una segunda carta de cobro.
- c. El 2 de septiembre de 2016 nuestros auditores remitieron cartas a 35 deudores con cuentas por cobrar por \$45,769,670 para confirmar las mismas. De las referidas confirmaciones, 31 contestaron, 3 no contestaron y 1 fue devuelta por correo. De los que contestaron, 21 (68%) indicaron que no estaban de acuerdo con los balances de las cuentas indicados en las confirmaciones y 10 (32%) indicaron que la cuenta estaba correcta.

La evaluación de las confirmaciones de los deudores que contestaron que no estaban de acuerdo con los balances de las cuentas y que establecieron en sus contestaciones alegaciones, reveló lo siguiente:

- 1) Doce deudores con cuentas por cobrar por \$982,731 indicaron que el balance era incorrecto, ya que no mantenían ninguna deuda pendiente de pago con la ADEA, según se indica:
 - a) Cinco, con cuentas por cobrar por \$85,840, indicaron que no mantenían deudas pendientes con la ADEA, pero no presentaron evidencia del pago de las mismas.

- b) Cinco, con cuentas por cobrar por \$149,819, remitieron evidencia de los recibos por el pago de las deudas detalladas en las confirmaciones enviadas.
 - c) Uno, con cuenta por cobrar por \$38,007, indicó que la deuda no procedía debido que la misma fue aclarada mediante vista administrativa efectuada en el Departamento.
 - d) Uno, con cuenta por cobrar por \$709,067, indicó que no mantenía deudas con la ADEA, ya que habían cerrado operaciones en 2011 y todos los activos de la entidad se liquidaron.
- 2) Seis, con cuentas por cobrar por \$386,843, indicaron que los balances eran incorrectos, ya que la deuda anotada en sus registros era menor a la detallada en los registros de la ADEA.
 - 3) Tres, con cuentas por cobrar por \$42,925,861, indicaron que los balances eran incorrectos, ya que la deuda anotada en sus registros era mayor a la detallada en los registros de la ADEA.

Conforme a las pruebas adicionales realizadas por nuestros auditores, podemos concluir que la ADEA no cuenta con registros actualizados ni confiables, mediante los cuales la gerencia pueda ejercer un control adecuado de las cuentas por cobrar. Esto, según comentamos en el **apartado c. del 1) al 3).**

Criterios

Las situaciones comentadas en el **apartado a.** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo 22 del *Plan de Reorganización 4*. Conforme a dicha disposición, es norma de sana administración y de control interno mantener registros confiables y actualizados de las cuentas por cobrar. Además, de diseñar y establecer procedimientos efectivos que permitan realizar a tiempo las gestiones necesarias para el cobro de las deudas y que se realice el análisis sobre la morosidad en las cuentas, de manera que no se conviertan en cuentas incobrables.

La situación comentada en el **apartado a.2)** es contraria al Artículo IV.B.7) del *Manual de Cobro*.

La situación comentada en el **apartado a.3)** es contraria a lo dispuesto en el Artículo X del *Manual de Cobro*.

Las situaciones comentadas en los **apartados b. y c.** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo 22 del *Plan de Reorganización 4*. Conforme a dicha disposición, es norma de sana administración asegurarse de tener un sistema de contabilidad que provea información completa y confiable para el control adecuado de las cuentas por cobrar. Por lo que la ADEA tiene la obligación de mantener sus registros actualizados, garantizar que los expedientes de las cuentas por cobrar contengan información correcta, realizar las gestiones efectivas para el cobro de todas las deudas y adoptar las medidas que autorice la reglamentación aplicable para cobrar las mismas lo antes posible. Por otro lado, en el *Manual de Cobro* se establecen las normas y los procedimientos que debe seguir la ADEA para realizar el cobro de las deudas pendientes de pago, tales como el envío de los estados de cuenta, la preparación y remisión de las facturas al cobro, y las gestiones de cobros a realizarse, entre otros.

La situación comentada en el **apartado b.1)b)** es contraria a lo dispuesto en el Artículo IV.B.6) del *Manual de Cobro*.

Las situaciones comentadas en el **apartado b.1)c), 2) y 3)** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo IV.B.1) del *Manual de Cobro*, en el cual se establece que la Oficina de Asuntos Financieros tendrá como obligación preparar un expediente del deudor. Cónsono con esta norma, la Oficina de Asuntos Financieros debe asegurarse de incluir en los expedientes de las cuentas por cobrar copia de las facturas pendientes de pago que respaldan los balances de dichas cuentas que mantienen los deudores, así como la evidencia de todas las gestiones de cobro realizadas por el personal encargado de llevar a cabo las mismas.

La situación comentada en el **apartado b.4)** es contraria a lo dispuesto en el Artículo VII.1)a) del *Manual de Cobro*.

Las situaciones comentadas en el **apartado b.5) y 7)** son contrarias a lo dispuesto en el Artículo VII.2)a) del *Manual de Cobro*.

La situación comentada en el **apartado b.6)** es contraria a lo dispuesto en el Artículo VIII del *Manual de Cobro*, en el que se establecen las normas a seguir para la aprobación de planes de pagos relacionados con las deudas de la ADEA.

Efectos

Las situaciones comentadas no le permiten a la ADEA mantener un control adecuado sobre las cuentas por cobrar. Esto le priva de contar con recursos que pudiera utilizar para atender sus necesidades y prestar los servicios para promover el desarrollo de las empresas agropecuarias y de la agricultura como lo requiere el *Plan de Reorganización 4*. Además, el no realizar gestiones oportunas y efectivas para el cobro de las deudas ocasiona la acumulación y el envejecimiento de las mismas. Esto dificulta el cobro y puede ocasionar que se conviertan en incobrables.

Las situaciones comentadas en los **apartados a.2), 3) y c.** ocasionan que los funcionarios de la ADEA no tengan disponible información actualizada y confiable para la toma de decisiones. Además, afectan la situación financiera de la ADEA, ya que reflejan en sus registros de contabilidad un balance por cuentas por cobrar incorrecto.

Causas

Atribuimos las situaciones comentadas a que los funcionarios que actuaron como directores de la Oficina de Asuntos Financieros se apartaron de las disposiciones mencionadas. Además, son indicativas de que los funcionarios que se desempeñaron como administradores, administradores auxiliares de Administración y directores de la Oficina de Asuntos Financieros no ejercieron una supervisión eficaz sobre el desempeño del personal a cargo de las operaciones relacionadas con las cuentas por cobrar de la ADEA.

Comentarios de la Gerencia

El ex-Subadministrador indicó en su carta, entre otras cosas, que:

En enero de 2013 ADEA tenía cuentas por cobrar de Comedores Escolares de los años fiscales 2011 y 2012 por \$15.9 millones con el agravante de que el proceso de conciliación y facturación estaba atrasado en todas la Regiones. De inmediato se procedió a completar la facturación y conciliación para someterla a Comedores. Entre las muchas gestiones de cobro realizadas se hicieron reuniones en las que personal de OGP fueron mediadores.

El resultado fue que comedores reconoció la deuda, pero no disponían en su presupuesto de los fondos para pagarla. A marzo de 2017 todavía se refleja deuda de 2011 y 2012 por \$24,575,181.87. [sic]

Durante la administración 2013-2016 se dio prioridad a la reconciliación activa de las facturas como medida para mantener una relación de cobros positiva. Como resultado se puede comprobar que en el 2013 el balance adeudado de comedores escolares fue cero. [sic]

Para el 2014 se aprobó la ley 207 que asignaba el Departamento de educación (Bajo la custodia de la OGP) \$17,500,000 para el pago de la deuda contraída con ADEA. Al presente queda una deuda sobrante de \$5,205,155.75 que quedo a la espera de que OGP liberara los fondos para satisfacerla, por tal razón comedores no ha saldado la misma. Para el 2015 queda una deuda de \$230,385.84 que es menos de un uno por ciento de lo facturado anualmente. Para el 2016, en marzo de 2017 se refleja una deuda de \$9,797,124.60 que fue conciliada y está en espera de que el Departamento de Educación lo pague. [sic]

Lo antes expuesto demuestra que durante el 2013 al 2016 la sección de Cuentas por cobrar realizó sus tareas con eficiencia dando prioridad a las operaciones que mayor ingreso le aseguraban a la ADEA. Reconocemos la seriedad de los hallazgos señalados y es nuestro mejor entender que los mismos responden a las limitaciones de recursos de personal para atender las tareas amplias que dicha sección debe atender. Es evidente que la ADEA debe añadir recursos a esa sección para evitar los problemas que esta situación causa. [sic] **[Hallazgo]**

Véanse las recomendaciones 1, 3 y 4 de la a. a la i.

Hallazgo 2 - Deficiencias relacionadas con el otorgamiento de contratos para el arrendamiento de terrenos y estructuras de la ADEA

Situaciones

- a. La ADEA, como parte de sus funciones, tiene que establecer la política pública para fomentar e impulsar las iniciativas que desarrollen una visión empresarial y estimular la creación de pequeñas empresas en la industria agrícola. Para esto, la ADEA ha desarrollado medidas para propiciar la estabilidad y permanencia del sector agrícola en Puerto Rico. Entre estas medidas se encuentra el otorgamiento de contratos para el arrendamiento de terrenos, estructuras y equipos agrícolas propiedad de la ADEA, para aquellos individuos o entidades interesados en el desarrollo de proyectos agrícolas, industriales o

comerciales. El proceso para el otorgamiento de los contratos para el arrendamiento comienza cuando el Administrador¹¹ recibe las peticiones de arrendamiento y se asegura de que el peticionario cumpla con la entrega de la evidencia de su condición de agricultor, industrial, o comerciante *bona fide* y sus referencias de crédito. Luego de estudiar cada petición, el Administrador decide si aprueba o deniega el arrendamiento. Para esto, debe considerar la disponibilidad de los terrenos y las estructuras, y el uso a darse. Luego, el Administrador debe preparar un borrador del contrato y referirlo a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento para que realice la redacción final y cite al arrendatario para el otorgamiento del mismo. Los contratos de arrendamientos son firmados por el arrendatario y el Administrador, o la persona en quien este delegue.

Las operaciones relacionadas con el otorgamiento de contratos para el arrendamiento de terrenos y estructuras de la ADEA se rigen por las *Normas para el Arrendamiento de Terrenos y Estructuras para Uso de Desarrollo de Proyectos Agrícolas, Industriales o Comerciales (Normas para el Arrendamiento)*, aprobadas el 14 de julio de 2005 por el Secretario de Agricultura.

Del 1 de enero de 2013 al 25 de agosto de 2016, los funcionarios que actuaron como administradores de la ADEA otorgaron 9 contratos de arrendamiento de terrenos y estructuras por \$107,796, según certificación del Director de la Oficina de Asuntos Legales del Departamento del 25 de agosto de 2016.

El examen realizado de las operaciones relacionadas con el otorgamiento de contratos para el arrendamiento de los terrenos y las estructuras de la ADEA reveló que, para los años fiscales del 2013-14 al 2015-16, los administradores de la ADEA en funciones no remitieron al Departamento de Hacienda la información relacionada con los contratos otorgados para el arrendamiento de los terrenos y las estructuras de la ADEA.

¹¹ El Administrador puede delegar estas funciones en algún funcionario de la ADEA.

b. De la muestra de los 40 casos seleccionados en el **Hallazgo 1-b.**, determinamos que 13 de las cuentas por cobrar (33%) por \$1,281,714, correspondían a balances pendientes de pago surgidos por acuerdos o contratos de arrendamiento entre la ADEA y los individuos o las entidades correspondientes. Nuestro examen relacionado con el otorgamiento de los mismos reveló lo siguiente:

- 1) Para uno de los casos examinados (8%) no existía contrato de arrendamiento entre el deudor y la ADEA, para el alquiler de un terreno de 5 cuerdas localizado en el barrio Cedro Arriba de Naranjito donde se estableciera, entre otras cosas, el uso de la propiedad a arrendarse y la mensualidad a pagar. En los expedientes suministrados tampoco se encontró documento o evidencia, mediante la cual se pudiera corroborar la existencia de un contrato o acuerdo escrito entre las partes para establecer el arrendamiento de la propiedad. Esta propiedad inmueble era utilizada para operar un supermercado, en lugar de ser utilizada exclusivamente con un fin agrícola o servicios relacionados con la agricultura, como se requiere en la reglamentación aplicable. Desde el 11 de febrero de 2009¹², un contador I de la Sección de Cuentas por Cobrar de la Administración de Desarrollo y Servicios Agropecuarios (ASDA)¹³, informó a la entonces Directora de la Oficina de Asuntos Financieros sobre el uso para un supermercado del terreno de la ADEA. No se han realizado las gestiones para corregir dicha situación.
- 2) Relacionado con los 12 deudores que tenían contratos otorgados por la ADEA, se determinó lo siguiente:
 - a) Ninguno de los expedientes examinados contenía evidencia de que los arrendatarios obtuvieron las pólizas de seguro de

¹² Según carta archivada en el expediente del deudor en la Sección.

¹³ El *Plan de Reorganización 4* eliminó a la ASDA y transfirió sus funciones a la ADEA.

responsabilidad pública y sobre daños a la propiedad¹⁴ como parte de los requisitos para otorgarle el contrato de arrendamiento.

- b) Ninguno de los arrendatarios cumplía con el pago mensual a tiempo del canon de arrendamiento establecido en los contratos otorgados. Al 30 de septiembre de 2016, según los registros de cuentas por cobrar de la ADEA, estos mantenían deudas pendientes de pago por \$1,275,514. Sin embargo, aún mantenían el uso de las propiedades.
- c) Al 30 de septiembre de 2016, ocho de los arrendatarios (67%) no tenían contratos vigentes con la ADEA y mantenían cuentas por cobrar con la ADEA por \$108,746. Los contratos otorgados tenían entre 458 y 3,946 días de haberse vencido.
- d) Para tres de los arrendatarios (25%) no encontramos en sus expedientes la copia del contrato de arrendamiento otorgado.
- e) Para uno de los arrendatarios no localizamos en el expediente, ni nos fue suministrado para examen, algún documento que evidenciara el consentimiento previo de la ADEA para autorizar al arrendatario a ceder el uso de la propiedad arrendada a un tercero. Desde mayo de 2001¹⁵, el usuario de propiedad pagaba por el uso de la misma a la ADEA sin haber otorgado un contrato a su nombre.

Criterios

La situación comentada en el **apartado a.** es contraria a lo establecido en la *Carta Circular 1300-29-16*¹⁶ emitida el 7 de abril de 2016 por el Secretario de Hacienda.

Lo comentado en el **apartado b.1) y 2)c)** es contrario a lo establecido en el Artículo 18(10) del *Plan de Reorganización 4*. Conforme a dicha

¹⁴ Según certificación del 22 de noviembre de 2016.

¹⁵ Según carta del 6 de octubre de 2016.

¹⁶ Durante cada uno de los años fiscales incluidos en nuestro examen, se emitieron cartas circulares a los secretarios de Gobierno y directores de dependencias, con relación al requisito de remitir al Departamento de Hacienda información sobre los contratos de arrendamiento de propiedad inmueble y equipos, vigentes al 30 de junio de cada año.

disposición, es norma de sana administración que la ADEA se asegure de formular los acuerdos mediante contratos escritos, y que estos se formalicen antes de que se utilicen las propiedades arrendadas. Además, es contrario a lo establecido en las *Normas para el Arrendamiento*, en las cuales se establecen los procedimientos que rigen los arrendamientos de terrenos y estructuras de la ADEA.

Las situaciones comentadas en el **apartado b.2)a) y d)** son contrarias a lo establecido en el Artículo 17(1) de las *Normas para el Arrendamiento* en las que se dispone que la Sección de Cuentas por Cobrar tendrá un expediente por arrendatario con copia de los contratos y copia de las pólizas y cualquier otro documento que le sea solicitado. Además, lo comentado en el **apartado b.2)a)** es contrario a una cláusula incluida en los contratos de arrendamiento otorgados por la ADEA, donde se establecía como requisito que el arrendatario tenía la obligación de adquirir y poner en vigor una póliza de seguro de responsabilidad pública para cubrir daños a la ADEA y a terceras personas; y una póliza sobre daños a la propiedad para cubrir los daños causados a la propiedad por culpa, negligencia, fuegos, terremotos, huracanes, inundaciones o cualquier otro acto similar. La mencionada cláusula establece, además, que copia de dicha póliza debe ser entregada a la ADEA dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se otorgue el contrato.

La situación comentada en el **apartado b.2)b)** es contraria a lo establecido en una cláusula incluida en los contratos, la cual dispone que la falta de pago del canon de arrendamiento dará derecho a la ADEA a dar por terminado el contrato y proceder inmediatamente con el desahucio del arrendatario de la propiedad.

La situación comentada en el **apartado b.2)e)** es contraria a lo establecido en la cláusula *Cesión, Subarriendo e Hipoteca Prohibidos*, incluida en los contratos, en la cual se dispone que el arrendatario no podrá ceder este contrato en todo o en parte, sin el consentimiento previo escrito de la ADEA. El arrendatario no podrá ceder la propiedad a ninguna persona o entidad, ni podrá subarrendar total o parcialmente la propiedad a persona o entidad alguna, sin el consentimiento previo escrito de la ADEA.

Efectos

Lo comentado en el **apartado a.** impidió al Departamento de Hacienda contar con información necesaria y completa para la preparación de sus informes financieros anuales.

Las situaciones comentadas en el **apartado b.1) y 2)c)** son perjudiciales para la ADEA, ya que la falta de documentos legales y de acuerdos escritos que establezcan las obligaciones entre las partes envueltas, pueden ocasionar demandas y, por consiguiente, resultar en gastos adicionales para la ADEA.

Lo comentado en el **apartado b.2)a) y d)** propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades relacionadas con los contratos de arrendamiento que se mantienen en la agencia. Además, la situación comentada en el **apartado b.2)a)** propicia el ambiente para que, en la eventualidad de que ocurran daños a propiedad arrendada por la ADEA u ocurran accidentes en dichas propiedades y los mismos afecten a terceros, la agencia sea demandada y no cuente con los recursos para atender las mismas.

La situación comentada en el **apartado b.2)b)** tienen el efecto de que los balances de deudas surgidas mediante el otorgamiento de estos contratos se conviertan en incobrables.

Lo comentado en el **apartado b.2)e)** propicia el ambiente para que ocurran daños a la propiedad arrendada o que ocurran irregularidades con las mismas y la ADEA no logre adjudicar responsabilidades a las personas concernidas.

Causas

Atribuimos la situación comentada en el **apartado a.** a que los funcionarios que actuaron como administradores no cumplieron con remitir al Departamento de Hacienda la información relacionada con los contratos de arrendamiento de terrenos y estructuras otorgados por la ADEA. Esto se debe a que estos desconocían de la existencia de las cartas circulares que establecen dicho requerimiento.

Lo comentado en el **apartado b.** es indicativo de que los funcionarios que se desempeñaron como administradores auxiliares de Administración y directores de la Oficina de Asuntos Financieros se apartaron de lo dispuesto en el *Plan de Reorganización 4* y las *Normas de Arrendamiento*.

Comentarios de la Gerencia

El ex-Subadministrador indicó en su carta, entre otras cosas, que:

La responsabilidad de remitir los contratos al Departamento de Hacienda recae sobre la Oficina Legal del Departamento de Agricultura. **[Apartado a.]**

La responsabilidad de solicitar a los contratantes la documentación necesaria recae sobre la Oficina Legal del Departamento de Agricultura. La ADEA mantiene arrendamientos con o sin contratos que implican situaciones muy complicadas para darle orden a cada caso. Sin duda el personal administrativo no da abasto para realizar los trámites necesarios en cada caso. *[sic]* **[Apartado b.2)a)]**

Consideramos las alegaciones del ex-Subadministrador relacionadas con los **apartados a. y b.2)a)**, pero determinamos que los mismos prevalecen. La responsabilidad de remitir al Departamento de Hacienda la información relacionada con los contratos otorgados para el arrendamiento de los terrenos y las estructuras es del director de la dependencia que otorga el contrato, conforme a lo establecido en la *Carta Circular 1300-29-16*. Además, los contratos mencionados fueron otorgados por funcionarios de la ASDA y la ADEA. Por otro lado, en las *Normas de Arrendamiento* se establecen los documentos que la ADEA debe solicitar para otorgar los contratos de arrendamiento.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 3 y de la 4.j. a la m.

RECOMENDACIONES

Al Secretario de Agricultura

1. Asegurarse de que el Administrador de la ADEA cumpla con las **recomendaciones 2 y 3. [Hallazgos 1 y 2]**

Al Administrador de la ADEA

2. Asegurarse de cumplir con las disposiciones de la *Carta Circular 1300-29-16* relacionadas con el envío al

Departamento de Hacienda de la información relacionada con los contratos otorgados por la ADEA para el arrendamiento de terrenos y estructuras. **[Hallazgo 2-a.)]**

3. Impartir instrucciones y establecer las medidas necesarias para asegurarse de que el Administrador Auxiliar de Administración cumpla con la **Recomendación 4**. **[Hallazgos 1 y 2]**

Al Administrador Auxiliar de Administración de la ADEA

4. Ejercer una supervisión eficaz sobre el desempeño del Director de la Oficina de Asuntos Financieros para que este se asegure de que el personal de la Sección de Cuentas por Cobrar cumpla con las disposiciones reglamentarias incluidas en el *Plan de Reorganización 4* y en el *Manual de Cobro*, en específico:
 - a. Mantener registros confiables y actualizados de las cuentas por cobrar, de manera que los mismos reflejen la realidad financiera de la agencia y, por consiguiente, la misma no se vea comprometida al momento de cumplir con sus responsabilidades administrativas y operacionales. **[Hallazgo 1-a.1) y c.]**
 - b. Ver que los pagos recibidos en la ADEA se adjudiquen a las cuentas de los deudores y se cancelen las facturas correspondientes. **[Hallazgo 1-a.2) y c.1)b)]**
 - c. Previo a declarar deudas como incobrables, se realicen y documenten las gestiones de cobro para asegurarse de que, en efecto, no existe posibilidad de que dichas deudas puedan cobrarse. Una vez realizado dichas gestiones, se refieran a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento para que analice los casos y recomiende cuáles deben ser declaradas incobrables. **[Hallazgo 1-a.3)]**
 - d. Se aseguren de preparar y enviar periódicamente los estados de cuenta y las facturas al cobro para notificarle a los deudores los balances actualizados de sus cuentas. Además, que mantengan en los expedientes copia de los mencionados documentos como evidencia de la preparación y el envío de los mismos. **[Hallazgo 1-b.1)a) y c)]**

- e. Referir a la Oficina de Asuntos Legales del Departamento las cuentas vencidas dentro de los tres días siguientes de concluido el plazo fijado al deudor. **[Hallazgo 1-b.1)b)]**
- f. Incluir en los expedientes de las cuentas por cobrar la documentación e información que evidencie el envío de las cartas de cobro o gestiones realizadas. **[Hallazgo 1-b.2)]**
- g. Preparar los expedientes correspondientes a todos los deudores que mantienen cuentas por cobrar con la agencia. **[Hallazgo 1-b.3)]**
- h. Realizar las gestiones de cobro efectivas y a tiempo de las cuentas por cobrar. Deben enviar las primeras y segundas cartas de cobro en el tiempo requerido por la reglamentación. **[Hallazgo 1-b.4), 5) y 7)]**
- i. Asegurarse de que se cumpla con el proceso requerido por reglamentación para la concesión de planes de pago. Además, deben asegurarse de que se incluyan en los expedientes de las cuentas por cobrar la documentación e información, mediante la cual se pueda corroborar la aprobación de los mismos. **[Hallazgo 1-b.6)]**
- j. Corroborar que se formalicen por escrito todos los acuerdos de arrendamiento de terrenos y estructuras que la ADEA establezca con individuos o entidades privadas o públicas. **[Hallazgo 2-b.1) y 2)c)]**
- k. Verificar que los expedientes de cuentas por cobrar, correspondientes a deudas por contratos de arrendamiento, incluyan en dichos expedientes copia de los contratos otorgados y de las pólizas de seguro requeridas para otorgar los mismos. **[Hallazgo 2-b.2)a) y d)]**
- l. Revisar periódicamente el cumplimiento del pago mensual del arrendamiento establecido en el contrato otorgado por la ADEA. Además, que en los casos que no se cumpla con los pagos

mensuales, se apliquen las disposiciones establecidas en la cláusula que da derecho a la ADEA a dar por terminado el contrato por la falta de pago. [Hallazgo 2-b.2)b)]

- m. Requerir a los contratistas el fiel cumplimiento de las cláusulas incluidas en los mencionados contratos. En específico, la que prohíbe al contratista ceder el arrendamiento de la propiedad sin el previo consentimiento de la ADEA. [Hallazgo 2-b.2)e)]

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados de la Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables, y a promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo. Les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por:



ANEJO 1**ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS AGROPECUARIAS
INFORME PUBLICADO**

INFORME	FECHA	CONTENIDO DEL INFORME
DA-17-10	30 ago. 16	Resultado del examen realizado a los controles administrativos e internos

ANEJO 2

**ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS AGROPECUARIAS
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Agro. Myrna Comas Pagán	Secretaria de Agricultura	2 ene. 13	31 dic. 16
Agro. Gabriel Figueroa Herrera	Administrador ¹⁷	16 feb. 13	31 ago. 15
Agro. Carlos M. Aponte Rivera	Subadministrador ¹⁸	16 feb. 13	31 dic. 16
Agro. Jaime D. Zapata Rodríguez	Administrador Auxiliar de Administración ²¹	16 feb. 13	31 dic. 16
Sr. Emanuel Ortiz Rivera	Director de la Oficina de Asuntos Financieros	7 jul. 16	31 dic. 16
Sr. Héctor C. Berríos Laboy	» ¹⁹	19 feb. 13	31 may. 16

¹⁷ Este puesto estuvo vacante del 1 de enero al 15 de febrero de 2013 y del 1 de septiembre de 2015 al 31 de diciembre de 2016, el Secretario en funciones actuó como administrador interinamente.

¹⁸ Este puesto estuvo vacante del 1 de enero al 15 de febrero de 2013.

¹⁹ Este puesto estuvo vacante del 1 de enero al 18 de febrero de 2013 y del 1 de junio al 6 de julio de 2016.

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, extensiones 2801 o 2805, 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 y el tipo de opinión del informe.

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

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr

Dirección postal:

PO Box 366069
San Juan, Puerto Rico 00936-6069