

INFORME DE AUDITORÍA CP-22-04

12 de enero de 2022

Comisión de Practicaje de Puerto Rico

(Unidad 3506 - Auditoría 14323)

Período auditado: 1 de enero de 2015 al 22 de enero de 2021

CONTENIDO

	Página
OBJETIVOS DE AUDITORÍA.....	2
CONTENIDO DEL INFORME.....	3
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	3
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	4
COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA.....	7
CONTROL INTERNO.....	8
OPINIÓN Y HALLAZGOS.....	8
1 - Uso de la tarjeta de crédito contrario a la Ley 3-2017, y ausencia de normas escritas para regir su uso.....	9
2 - Reglamento sobre facturación y cobro que no está cónsono con la ley, y falta de procedimientos sobre gestiones de cobro de cuotas a los prácticos y de procesos de compras.....	11
3 - Hojas de manejo de embarcaciones del práctico aprendiz en entrenamiento incompletas.....	16
4 - Nombramientos de prácticos que no se les requirió el examen psiquiátrico.....	18
COMENTARIO ESPECIAL	21
Juramento constitucional no suministrado para examen	21
RECOMENDACIONES.....	22
APROBACIÓN	24
ANEJO 1 - RELACIÓN DE LAS TRANSACCIONES REALIZADAS POR LA COMISIÓN CON TARJETAS DE CRÉDITO, POSTERIORES A LA FECHA DE VIGENCIA DE LA LEY 3-2017	25
ANEJO 2 - MIEMBROS PRINCIPALES DE LA COMISIÓN DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....	26
ANEJO 3 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	28

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

12 de enero de 2022

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 Comisión de Practicaje de Puerto Rico (Comisión). 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 de nuestro *Plan Anual de Auditorías*.

**OBJETIVOS DE
AUDITORÍA**

Objetivo general

Determinar si las operaciones fiscales de la Comisión se efectuaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables.

Objetivos específicos

1. Evaluar si la Comisión cumplió con la *Ley 226-1999, Ley de la Comisión de Practicaje de Puerto Rico (Ley 226-1999)*, según enmendada; y el *Reglamento 6384, Reglamento General para la Ejecución de la Ley de la Comisión de Practicaje de Puerto Rico (Reglamento General 6384)*, aprobado el 27 de diciembre de 2001, en cuanto a lo siguiente:
 - El establecimiento, la adopción y la promulgación de la reglamentación relacionada con la administración interna, el tránsito marítimo, los límites donde los prácticos deben abordar y desembarcar, los requerimientos para aspirantes a prácticos, y los requerimientos de acreditación del examen físico para llevar a cabo los deberes y las obligaciones de un práctico aprendiz y uno licenciado.

- Las operaciones relacionadas con la expedición de licencias y de certificados de entrenamiento y educación continua; y la imposición de sanciones y acciones disciplinarias sobre el practicante.
 - El establecimiento de las tarifas y los sobrecargos a ser cobrados por los servicios de practicante.
 - El recibo de los informes presupuestarios, estados financieros e informes de las operaciones por parte de los fideicomisarios, para revisión; y la aprobación de los gastos capitales en exceso de \$20,000.
 - La legalidad de la creación, administración y custodia de los fondos restringidos que tiene la Comisión para los gastos extraordinarios o de emergencia, y para la adquisición de lanchas de los fideicomisos.
 - Las transacciones efectuadas por la Comisión mediante el uso de la tarjeta de crédito.
2. Evaluar si la Comisión está legalmente facultada para poseer la tarjeta de crédito. Esto, conforme a la *Ley 3-2017, Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico (Ley 3-2017)*, según enmendada.

CONTENIDO DEL INFORME

Este *Informe* contiene cuatro hallazgos y un comentario especial del resultado del examen que realizamos de los objetivos indicados. El mismo está disponible en nuestra página en Internet: www.ocpr.gov.pr.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 1 de enero de 2015 al 22 de enero de 2021. En algunos aspectos examinamos transacciones de fechas anteriores y posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental generalmente aceptadas contenidas en el *Government Auditing Standards*, emitido por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés), en lo concerniente a auditorías de desempeño. Estas normas requieren que planifiquemos y realicemos auditorías para obtener evidencia suficiente y

apropiada que proporcione una base razonable para nuestra opinión y hallazgos, relacionados con los objetivos de auditoría. En consecuencia, realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias, según nuestros objetivos de auditoría. Realizamos pruebas, tales como: entrevistas a funcionarios y a empleados; inspecciones físicas; exámenes y análisis de informes y de documentos; y pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno, y de otros procesos.

Consideramos que la evidencia obtenida proporciona una base razonable para nuestra opinión y hallazgos.

Evaluamos la confiabilidad de los datos obtenidos de los registros de “Ingresos” y “Desembolsos” del sistema QuickBooks, los cuales contienen, entre otras cosas, las fechas, los conceptos y los importes de los ingresos, y los cheques emitidos. Como parte de dicha evaluación, entrevistamos a los funcionarios con conocimiento del sistema y de los datos; realizamos pruebas electrónicas para detectar errores evidentes de precisión e integridad; y revisamos la documentación e información existente sobre los datos y el sistema que los produjo. Encontramos discrepancias, las llevamos a la atención de los funcionarios de la Comisión, y solicitamos información corroborativa adicional antes de realizar nuestro análisis. En consecuencia, determinamos que los datos eran suficientemente confiables para este *Informe*.

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

La Comisión se creó mediante la *Ley 226-1999*, con el propósito de reglamentar la actividad de los prácticos¹ que ofrecen sus servicios a las embarcaciones que navegan en las aguas de Puerto Rico, de manera que los recursos naturales, el medio ambiente, la vida y la propiedad de los ciudadanos queden protegidos. La Comisión es responsable de autorizar, reglamentar, supervisar e imponer sanciones sobre el practicaje². Además,

¹ Persona experimentada, versada y diestra que, a través de la práctica, adquiere el conocimiento del lugar en que navega, y está cualificado para dirigir el rumbo de las embarcaciones hacia la costa o el puerto.

² También se conoce como pilotajes, que es el acto de pilotar. Es una ciencia o arte que enseña el oficio de práctico. Además, es el honorario o derecho que paga la embarcación al práctico por su servicio de practicaje.

tiene la autoridad y el presupuesto para establecer las reglas de disciplina y de tránsito, y para adquirir y financiar todo tipo de embarcación, equipos o materiales necesarios para llevar a cabo su función. La Comisión fija tarifas de pilotaje, y posee y ejerce los poderes relativos a la protección del tránsito marítimo en las aguas y los puertos de la Isla.

La Comisión está compuesta por 7 comisionados³ nombrados por el gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. La composición de esta Comisión es de 2 miembros prácticos licenciados, que ejerzan la profesión, nominados por cada asociación de prácticos; uno representa los prácticos de San Juan y el otro a los prácticos de la Isla. También 2 miembros que estén activos en su profesión o negocio naviero, usuarios de los servicios de practicaje y nominados por la Asociación de Navieros de Puerto Rico. Además, 2 miembros que no estén ni hayan estado, envueltos, o monetariamente interesados o relacionados con la profesión del practicaje, negocio naviero o industria marítima, quienes representen el interés público; y un empleado de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico que represente el gobierno de Puerto Rico. Uno de los 7 comisionados es el presidente de la Comisión, quién, además, es el funcionario ejecutivo y puede designar un comisionado asociado para actuar como presidente en su ausencia. La Comisión nombra a todo el personal necesario para asistir en el cumplimiento y la ejecución de todos y cada uno de los poderes, los deberes y las obligaciones establecidos en la *Ley*. Estos empleados no pueden ser prácticos activos, exprácticos, navieros, exnavieros o miembros de la Comisión.

Todas las embarcaciones sujetas a practicaje y las embarcaciones que no lo estén, pero lo soliciten, deben tener a bordo un práctico licenciado de Puerto Rico para dirigir los movimientos de la embarcación cuando entran o salen de los puertos o cuando transitan por las aguas navegables de las bahías, los ríos o cualquier otra vía navegable de la Isla. Los prácticos

³ Deben ser ciudadanos de los Estados Unidos y residentes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

licenciados pueden organizar y ser reconocidos en asociaciones de prácticos para que, en conjunto, administren sus asuntos y promuevan sus intereses comunes.

En el Artículo 23 de la *Ley 226-1999* se establece que la Comisión tiene el poder para fijar las tarifas de practicaje⁴, a ser cobradas por los prácticos licenciados, y los sobrecargos para sufragar los gastos directos del Fideicomiso⁵ de Administración y Operación⁶, y de la Comisión; y para ingresar al Fideicomiso del Plan de Pensiones y Bienestar de los Prácticos de Puertos de Puerto Rico sobre las embarcaciones sujetas a practicaje. Mediante el *Reglamento 7187, Resolución 2006-001, Adoptada el 21 de julio de 2006, Sobre Tarifas de Practicaje y Sobrecargos en el Servicio de Practicaje en los Puertos de Puerto Rico (Reglamento 7187)*, la Comisión estableció las tarifas de practicaje y los sobrecargos en el servicio de practicaje en los puertos de Puerto Rico.

En el Artículo 24 de la *Ley 226-1999* se establece que los prácticos licenciados pueden organizar asociaciones que administren sus asuntos y representen sus intereses. Actualmente, existen dos asociaciones de prácticos.

Los ingresos para financiar las actividades operacionales de la Comisión provienen de los sobrecargos impuestos a las embarcaciones que utilizan los servicios de practicaje en Puerto Rico. Según los estados financieros, auditados por contadores públicos autorizados, para los años fiscales

⁴ La Comisión estableció la tarifa compuesta de dos componentes: el calado de la embarcación y el tonelaje bruto máximo registrado.

⁵ Disposición por la cual una persona pone su patrimonio o parte de este encomendado a otro para que, en caso y fecha determinado, la transmita a otro individuo o institución, o la invierta según instrucciones.

⁶ Dicho Fideicomiso se estableció con el propósito de proveer un fondo para la administración y operación de un servicio de practicaje confiable en los puertos servidos por cada asociación. El mismo es financiado por el sobrecargo impuesto a las embarcaciones que reciben o están obligadas a recibir los servicios de practicaje. En ningún caso, los fondos del Fideicomiso son desembolsados como ingresos individuales a los prácticos.

del 2014-15 al 2018-19⁷, la Comisión generó ingresos por \$3,057,687, incurrió en gastos por \$1,799,659 y tuvo un superávit operacional de \$1,258,028.

Los **anejos 2 y 3** contienen una relación de los miembros y de los funcionarios principales de la Comisión durante el período auditado.

La Comisión cuenta con una página en Internet, a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: www.comisionpracticaje.com. Esta página contiene información de la Comisión y los servicios que presta dicha entidad.

COMUNICACIÓN CON LA GERENCIA

Las situaciones determinadas durante la auditoría fueron remitidas al Sr. Kristian Busto Álvarez, presidente de la Comisión, mediante carta del 25 de septiembre de 2020. En la referida carta se incluyeron anejos con detalles sobre las situaciones comentadas.

El presidente remitió sus comentarios por carta del 19 de octubre de 2020, los cuales fueron considerados al redactar el borrador de este *Informe*.

El trámite del borrador final fue el siguiente:

Nombre	Puesto	Fecha de remitido	Hallazgos	Fecha de la contestación
Sr. Kristian Busto Álvarez	Presidente	25 jun. 21	1 al 5	2 ago. 21
Sr. Fulgencio Anavitate Santiago	Expresidente	”	”	No contestó
Sr. Jorge Miró López	”	”	”	”
Sr. David Avilés Cruz	”	”	2 al 5	”
Sr. Daniel Murphy	”	”	” ⁸	29 ago. 21
Lcdo. Félix E. Rivera Torres	Secretario interino de Estado ⁹	”	Comentario Especial	9 jul. 21

⁷ Mediante certificación del 22 de enero de 2021, la Comisión nos indicó que los estados financieros del año fiscal 2019-20 no están disponibles.

⁸ Mediante carta del 16 de agosto de 2021, remitimos nuevamente los **hallazgos del 2 al 5** traducidos al inglés.

⁹ Del 25 de mayo al 12 de julio de 2021.

Los comentarios se consideraron en la redacción final de este *Informe* y se incluyen en las secciones **OPINIÓN Y HALLAZGOS** y **COMENTARIO ESPECIAL**.

CONTROL INTERNO

La gerencia de la Comisión es responsable de establecer y mantener una estructura del control interno efectiva para proveer una seguridad razonable en el logro de lo siguiente:

- 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 para los objetivos de esta auditoría. Utilizamos dicha evaluación 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 Comisión.

En los **hallazgos** y en el **Comentario Especial** se comentan las deficiencias de controles internos significativas, dentro del contexto de los objetivos 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 los objetivos de la auditoría.

OPINIÓN Y HALLAZGOS**Opinión cualificada**

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones de la Comisión objeto de este *Informe* se realizaron, en todos los aspectos significativos, de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables; excepto por los **hallazgos del 1 al 4**, que se comentan a continuación.

Hallazgo 1 - Uso de la tarjeta de crédito contrario a la Ley 3-2017, y ausencia de normas escritas para regir su uso

Situaciones

- a. La *Ley 3-2017* se aprobó para atender la grave crisis fiscal, económica y presupuestaria por la que atraviesa el gobierno de Puerto Rico. En el Artículo 12 se establecen las medidas de control fiscal y reconstrucción económica. Entre estas, se dispone que se prohíbe el uso de tarjetas de crédito oficiales que son sufragadas con fondos públicos, salvo la previa autorización escrita del director ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Además, en el Artículo 5 se establece que las disposiciones contenidas en esta *Ley* son aplicables a todas las entidades de la Rama Ejecutiva¹⁰, indistintamente del grado de autonomía fiscal o presupuestaria que de otra forma le confiera su ley orgánica u otra legislación aplicable.

Desde abril de 2006, la Comisión cuenta con una tarjeta de crédito que utiliza para el pago de bienes y servicios como la compra de almuerzo para los días de reuniones de los comisionados, y de materiales y servicios profesionales; y el pago de membresías anuales.

Del 10 de abril de 2015 al 7 de febrero de 2019, la Comisión realizó 23 transacciones por \$4,419 con la tarjeta de crédito. El examen realizado sobre los controles internos relacionados con el uso de la tarjeta de crédito reveló lo siguiente:

- 1) La Comisión no solicitó ni obtuvo autorización previa del director ejecutivo de la OGP para utilizar la tarjeta de crédito, entre el 14 de abril de 2017 y el 7 de febrero de 2019. En dicho período, la Comisión realizó 17 transacciones por \$1,892. **[Anejo 1]**

Mediante carta del 21 de mayo de 2021, referimos dicha situación al director ejecutivo de la OGP.

¹⁰ El término entidad de la Rama Ejecutiva incluye a todas sus agencias, así como a las entidades y corporaciones públicas del gobierno de Puerto Rico, excepto la Comisión Estatal de Elecciones, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, la Oficina del Contralor Electoral, la Universidad de Puerto Rico y sus dependencias, y los municipios.

2) No se habían establecido normas escritas para regular el uso de la tarjeta de crédito. Las mismas deben incluir, entre otras cosas, lo siguiente:

- El uso que se le dará a la tarjeta y las autorizaciones
- Las prohibiciones y limitaciones
- Definir los gastos excesivos, innecesarios y extravagantes.

Criterios

La situación comentada en el **apartado a.1)** es contraria a lo establecido en el Artículo 12 de la *Ley 3-2017*.

Lo comentado en el **apartado a.2)** es contrario al Artículo 26 de la *Ley 226-1999*.

Efectos

La situación comentada en el **apartado a.1)** ocasionó que la Comisión incurriera en gastos por \$1,892 sin contar con la autorización previa de la OGP.

Lo comentado en el **apartado a.2)** propicia que no se observen procedimientos uniformes ni adecuados para regir las operaciones, con los consecuentes efectos adversos para la Comisión. Además, propicia el uso inapropiado de las tarjetas, lo que puede dar lugar a la comisión de errores e irregularidades sin que se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Causas

Atribuimos la situación comentada en el **apartado a.1)** a que los comisionados en funciones se apartaron de la disposición de *Ley* citada, al no solicitar ni obtener autorización escrita del director ejecutivo de la OGP para utilizar la tarjeta de crédito durante el período indicado. Obedece, además, a que la OGP no los ha reconocido aún como entidad pública.

La situación comentada en el **apartado a.2)** se debe a que los comisionados en funciones no adoptaron normas para regir el uso de la tarjeta de crédito.

Comentarios de la Gerencia

El presidente indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] se han realizado múltiples intentos para ser reconocidos por la entidad encargada de implantar tal ley, la OGP.

[...] la Comisión envió una carta a la OGP solicitando una autorización para el uso de la tarjeta de crédito sin ninguna respuesta. Desconocemos en este momento cuál es la manera de resolver el hallazgo. Al no estar reconocidos por la OGP, la Comisión está regida por la Ley 226-1999 que establece la autonomía fiscal de nuestra entidad. Entendemos que mantener la tarjeta de crédito es importante para el funcionamiento eficiente de la Comisión puesto que cada vez más entidades hacen negocios digitalmente, más aún luego de la pandemia del COVID-19. [sic] **[Apartado a.1)]**

Consideramos las alegaciones del presidente con respecto al **Hallazgo**, pero determinamos que el mismo prevalece. Con relación al **apartado a.1)**, determinamos que la evidencia suministrada mediante carta del 2 de diciembre de 2020, de solicitud de autorización para el uso de la tarjeta de crédito remitida por la Comisión a la OGP, es posterior a las transacciones señaladas.

Con respecto al **apartado a.2)**, solo consta en una minuta de reunión del 10 de febrero de 2015 que determinaron que se solicitaría autorización antes de utilizar y emitir pago a la tarjeta; y se firmaría el estado antes de emitir pago. Esto no constituye una norma escrita que rija el uso de la tarjeta de crédito.

Véanse las recomendaciones de la 2 a la 4.

Hallazgo 2 - Reglamento sobre facturación y cobro que no está cónsono con la ley, y falta de procedimientos sobre gestiones de cobro de cuotas a los prácticos y de procesos de compras

Situaciones

- a. La Comisión tiene el poder de adoptar y promulgar reglas y reglamentos para cumplir con la *Ley 226-1999*, y establecer un reglamento interno para su administración. Esto, conforme a la *Ley 38-2017, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada. Al 30 de junio

de 2020, la Comisión tenía 12 resoluciones, 2 leyes, 4 reglamentos, 1 procedimiento, 1 memorando y 1 manual vigentes para regir sus operaciones. Estos fueron aprobados del 12 de agosto de 1999 al 26 de octubre de 2018 por los funcionarios y comisionados de turno autorizados.

El examen realizado sobre el control de la reglamentación de la Comisión reveló lo siguiente:

- 1) En el Artículo IV del *Reglamento 7187* se establece el método de facturación y cobro de las tarifas, los sobrecargos y las penalidades. También asigna a las asociaciones de prácticos la facturación, el cobro y el depósito de los fondos.

El método de facturación y cobro establecido no es cónsono con el Artículo 23 de la *Ley 226-1999*, en el cual se establece, entre otras cosas, que todo fondo que se reciba, conforme a este Artículo, se depositarán en la cuenta de la Comisión. La reglamentación vigente se basa en las prácticas que llevaban a cabo las asociaciones de los prácticos antes de la aprobación de la *Ley 226-1999*.

- 2) La Comisión no cuenta con un procedimiento para regir las operaciones relacionadas con las gestiones de cobro de cuotas a los prácticos.

Mediante entrevista realizada el 20 de diciembre de 2019, la oficial administrativa indicó que ella, por cortesía, envía un recordatorio, pero que es responsabilidad de los prácticos renovar sus licencias para que puedan ejercer. Además, el 17 de diciembre de 2019 el comisionado que fungía como secretario nos certificó que el procedimiento que rige el cobro de cuotas y licencias de prácticos es lo establecido en el Artículo 18 de la *Ley 226-1999*.

- 3) La Comisión no cuenta con un reglamento de compras en el que se establezcan las normas para la adquisición de equipos, materiales y servicios no profesionales de la Comisión, y en el que incluyan, entre otras cosas, los parámetros para determinar la modalidad de compra a utilizar en diferentes circunstancias.

Del 10 de abril de 2015 al 7 de febrero de 2019, la Comisión efectuó 16 transacciones por \$3,716¹¹ para la adquisición de bienes y servicios usando diferentes modalidades de compra, según se indica:

Cantidad de Transacciones	Importe	Modalidad
2	\$ 275	Compras directas por Internet
3	2,407	Solicitud de cotizaciones
<u>11</u>	<u>1,034</u>	Compras directas
<u>16</u>	<u>\$3,716</u>	

Mediante entrevista del 12 de febrero de 2020, la oficial administrativa mencionó a nuestros auditores que la base reglamentaria que utiliza la Comisión para realizar las compras es el Artículo 5 de *Ley 226-1999*, en el cual se establece que la Comisión tiene la autoridad para adquirir equipos o materiales necesarios para llevar a cabo su función, y la capacidad para actuar de forma autónoma. Además, indicó que no tiene conocimiento de que exista algo escrito en un procedimiento estándar de la Comisión que establezca los parámetros para determinar cuál de las modalidades de compra se va a utilizar.

¹¹ Estas compras fueron pagadas con la tarjeta de crédito.

Criterios

Lo comentado en el **apartado a.1)** es contrario al Artículo 23 de la *Ley 226-1999* y a la *Ley 66-2000*¹².

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2) y 3)** son contrarias al Artículo 26 de la *Ley 226-1999*.

Efectos

La situación comentada en el **apartado a.1)** impide que la Comisión mantenga un control sobre las recaudaciones de las tarifas y los sobrecargos correspondientes a la Comisión, a los fideicomisos operacionales y al plan de pensiones. Además, puede limitar su función de fiscalizar y velar por el interés público; y de mantener servicios de practicaje eficientes y seguros. También propicia que la Comisión no cuente con un método de facturación y cobro para que todo fondo que se reciba sea cobrado y depositado en la cuenta de la Comisión, ya que el *Reglamento 7187* no es cónsono con el Artículo 23 de la *Ley 226-1999*.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2) y 3)** le impiden a la Comisión realizar gestiones formales de cobro de cuotas a los prácticos, tener un control adecuado de las operaciones relacionadas con las compras y observar procesos uniformes para regir dichas operaciones.

Causas

La situación comentada en el **apartado a.1)** se debe a que la Comisión, desde su creación, no cuenta con la estructura administrativa y organizacional que le permita realizar los cobros de las tarifas y los sobrecargos. Mediante la aprobación de la *Ley 66-2000*, se permitió que hasta que se constituyera la Comisión y esta aprobara su reglamento interno, permaneciera en estado de derecho vigente previo a la aprobación de la *Ley 226-1999*.

¹² Esta *Ley* se aprobó para enmendar el Artículo 29 de la *Ley 226-1999*, el cual establecía que la *Ley* entraría en vigor 30 días luego de su aprobación. Dispone que, mientras la Comisión no se constituya conforme a los parámetros de su *Ley* creadora y la adopción de su reglamento interno, mantendría el estado de derecho y administrativo vigente previo a la aprobación de la *Ley 226-1999*. La *Ley 66-2000* era de extensión limitada, ya que, una vez constituida la Comisión y con su reglamento interno aprobado, cesaría el estado de derecho de la *Ley 66-2000* y entraría en vigor la *Ley 226-1999*.

Las situaciones comentadas en el **apartado a.2) y 3)** se deben a que los comisionados no adoptaron normas o procedimientos internos para cumplir con el proceso de cobro de cuotas y las operaciones de compras.

Comentarios de la Gerencia

El presidente indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Desde su comienzo, al no tener la infraestructura de facturación y el presupuesto necesario, la Comisión relegó a los fideicomisos del puerto de San Juan y de los puertos de la Isla, la facturación y el cobro a los barcos de los sobrecargos que le generan ingresos a los propios fideicomisos, a la Comisión y a las cuentas de fondos restringidos para nuevas embarcaciones y casos de emergencias. Esta función ya la realizaban antes de la inceptión de la Comisión y de la Ley 226 de 1999. La Comisión nunca ha tenido los recursos y la infraestructura para poder realizar esa gestión. Es una situación solo se puede atender a través de una revisión tarifaria que reste los recursos a los fideicomisos y los coloque en la Comisión. El reglamento tarifario 7187 de 2006 no atendió este asunto. [sic]

Los comisionados están de acuerdo con los auditores en que la Comisión debe iniciar un proceso para dar cumplimiento con la Ley 226 y tener mayor visibilidad con la facturación que ocurre en los fideicomisos de administración. La Comisión está evaluando las alternativas disponibles con el objetivo de subsanar esta deficiencia antes de la revisión tarifaria. El último intento de revisión tarifaria de 2018 concluyó con la anulación del reglamento por el tribunal apelativo. [sic] **[Apartado a.1)]**

[...] Los prácticos están obligados a mantener sus cuotas al día para mantener sus licencias y realizar los servicios en los puertos de Puerto Rico. El pago de la cuota ocurre cuando el práctico ha cumplido con los demás requisitos de ley para mantener su licencia. [...] **[Apartado a.2)]**

Nos remitimos a lo informado por la Oficial Administrativa sobre el proceso de compras en la Comisión, el cual está regido por el artículo 5 de la Ley 226-1999, en el cual se establece que la Comisión tiene la autoridad para adquirir equipos o materiales necesarios para llevar a cabo sus funciones, y la capacidad para actuar de forma autónoma. [sic] [...] **[Apartado a.3)]**

[...] A pesar de que la Comisión no cuenta con un reglamento de compras, los comisionados han aprobado cada compra siguiendo un procedimiento interno establecido. [sic] **[Apartado a.3)]**

Véase la Recomendación 5 de la a. a la c.

Hallazgo 3 - Hojas de manejo de embarcaciones del práctico aprendiz en entrenamiento incompletas

Situaciones

- a. Para el nombramiento y la preparación de prácticos aprendices, la Comisión cuenta con un programa de entrenamiento que se rige por el *Reglamento 7213, Reglamento sobre Programa de Adiestramiento de práctico aprendiz y en probatoria, Resolución 2006-003*, del 31 de agosto de 2006. El práctico aprendiz, al recibir su nombramiento, se reporta al práctico licenciado en el puerto asignado y debe cumplir con un período no menor de 90 días como observador de entrenamiento. Al completar el período de observador de entrenamiento, el práctico aprendiz debe remitir a la Comisión una hoja de manejo de embarcaciones por cada movimiento, en el que acompañó a un práctico licenciado. Cada una de las hojas debe estar firmada por el práctico licenciado a cargo; y debe incluir la siguiente información: el registro de embarcación; la medida, el tonelaje bruto y el diseño; el área geográfica o el puerto, en la cual o en los cuales la embarcación fue pilotada; el clima y las condiciones marítimas encontradas; la hora; cualquier incidente marítimo que deba ser informado, conforme a lo que exige la ley *Ley 226-1999*; y los comentarios del práctico a cargo.

Mediante entrevista del 10 de septiembre de 2019, la oficial administrativa indicó a nuestros auditores que, desde que se creó la Comisión mediante la *Ley 226-1999*, solo han adiestrado a cuatro prácticos aprendices.

Seleccionamos para examen ocho hojas de manejo completadas del 13 de enero de 2005 al 3 de marzo de 2010, por los cuatro prácticos aprendices evaluados por la Comisión. El examen de dichas hojas reveló que las mismas no se completaron en todas sus partes, según se indica:

- 1) Cuatro no estaban firmadas por el práctico a cargo.
- 2) Una no tenía la medida y el tonelaje de la embarcación.

- 3) Ninguna incluía el área geográfica o puerto, en el cual la embarcación fue pilotada. Observamos que el formulario no proveía un espacio para que se incluyera dicha información.
- 4) Una no indicaba el clima.

Crterios

Las situaciones comentadas son contrarias a las reglas 47 y 48 del *Reglamento General 6384*. Además, en la *Regla 48* se establece que la Comisión diseña la *Hoja de Manejo*, la cual debe contener lo que se menciona en el Artículo 15 (a) (2) de la *Ley 226-1999*.

Efectos

Las situaciones comentadas le impiden a la Comisión ejercer un control adecuado sobre las hojas de manejo que documentan el entrenamiento que recibe el practico aprendiz, en cuanto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la *Ley* y el *Reglamento*. Además, ocasionó que la Comisión aprobara satisfactoriamente a los prácticos aprendices en período de entrenamiento sin contar con toda la información requerida en las hojas de manejo.

Causas

Las situaciones comentadas se atribuyen a que los prácticos licenciados, los comisionados y los funcionarios responsables de las operaciones relacionadas con el entrenamiento de los prácticos aprendices se apartaron de las disposiciones de ley y reglamento mencionadas.

Mediante carta del 19 de octubre de 2020, el presidente de la Comisión indicó que los comisionados actuales desconocen las razones por las cuales existen hojas de manejo de embarcaciones de los prácticos aprendices del 2010 incompletas. Además, este indicó que consultó con los prácticos licenciados y estos entienden que puede ser que el flujo de barcos y las condiciones limitó el tiempo para llenar algunas hojas.

Comentarios de la Gerencia

El presidente indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Para la actual evaluación de los prácticos aprendices se ha creado un comité que incluye un comisionado donde se evalúa y certifica que toda la documentación entregada por el practico aprendiz para solicitar un aumento de tonelaje en su licencia está completa. Una vez certificada la documentación se refiere a la evaluación de la Comisión. Con este proceso se limitan los errores que puedan generarse durante el programa de practico aprendiz. [sic]

Véanse las recomendaciones 6, y 8.a. y b.

Hallazgo 4 - Nombramientos de prácticos que no se les requirió el examen psiquiátrico

Situación

- a. Al 31 de agosto de 2019, la Comisión contaba con 11 prácticos licenciados, de los cuales 7 fueron transferidos de la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico. Previo a la aprobación de la *Ley 226-1999*, los otros 4 fueron evaluados y nombrados mediante el programa de entrenamiento de la Comisión.

Las cualificaciones para aspirantes a nombramiento y licenciamiento de prácticos aprendices o prácticos licenciados se rigen por la *Ley 226-1999* y el *Reglamento General 6384*. Cada aspirante, entre otras cosas, debe cumplir con lo siguiente:

- Tener 21 años de edad o más cumplidos, y presentar copia del certificado de nacimiento u otra prueba legal de la edad al momento de solicitar la licencia.
- Completar y aprobar 12 años de educación formal, y presentar un diploma de escuela superior o una evidencia equivalente.
- Terminar el adiestramiento requerido como práctico aprendiz, según aprobado por la Comisión.
- Estar en buena salud física y mental, y presentar una prueba documental después de pasar un examen físico y psiquiátrico completo, administrado por un médico licenciado y por

un psiquiatra aceptado por la Comisión, dentro de los 30 días precedentes a su solicitud de admisión o renovación de la licencia de practicaje.

La Comisión debe adoptar reglas para establecer los parámetros del examen físico y psiquiátrico, las cuales deben incluir patrones mínimos de la capacidad física y mental necesaria para llevar a cabo los deberes y las obligaciones profesionales de un práctico licenciado de Puerto Rico.

Una vez el solicitante esté cualificado, la Comisión le otorga al práctico aprendiz una licencia temporera o probatoria que no exceda de 6 meses¹³. Luego de que el practico aprendiz complete 12 meses con licencia en probatoria, la Comisión determina si le expide una licencia permanente o no.

Evaluamos los expedientes de dos prácticos para verificar si cumplieron con las cualificaciones para sus nombramientos. El examen realizado reveló que el nombramiento de estos se realizó sin que cumplieran con el requisito de examen psiquiátrico.

Crterios

La situación comentada es contraria al Artículo 12 (a)(3) y (4) de la *Ley 226-1999*, y a la *Regla 25 del Reglamento General 6384*.

Efecto

La situación comentada ocasionó que la Comisión otorgara nombramientos y licencias a los prácticos sin cumplir con el requisito del examen psiquiátrico. Por lo tanto, las acciones y decisiones tomadas por estos, en el ejercicio de sus funciones, pudieran objetarse en perjuicio de la Comisión.

Causas

Mediante entrevista del 17 de septiembre de 2019, la oficial administrativa indicó lo siguiente: “[...] la parte psicológica la estamos trabajando en el reglamento ya que los comisionados entienden que es bien difícil si no

¹³ Al expirar el período inicial, puede expedir otra licencia probatoria por el mismo término. Las licencias probatorias pueden contener limitaciones de tonelaje, calado, eslora o tipo de embarcación.

tienen qué se va a evaluar, y esa parte se ha omitido”. Además, el 4 de noviembre de 2019, mediante entrevista a dos prácticos licenciados y a un aprendiz, estos indicaron que no se realizaron el examen psiquiátrico, pero el examen físico sí. También indicaron que la Comisión no tenía médicos aprobados por ellos para administrar las pruebas físicas, por lo que le entregaban la evidencia de examen físico que se realizaron para solicitar la licencia de Coast Guard.

La situación comentada se atribuye, además, a que los comisionados no adoptaron las reglas para establecer los parámetros del examen psiquiátrico y se apartaron de las disposiciones citadas, al no asegurarse de que las personas nombradas cumplieran con dicho requisito para los puestos mencionados.

Comentarios de la Gerencia

El presidente indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

Desde la creación de la Comisión no hubo un seguimiento diligente para que fuera implantado el examen psiquiátrico a los prácticos aprendices y licenciados. Sin embargo, por la importancia que tiene este asunto, desde hace tres años los comisionados comenzaron a trabajar, como indica la ley, con la Administración de servicios de Sal Mental y Contra la Adicción (ASSMCA) para identificar el tipo de examen psiquiátrico necesario para los prácticos de Puerto Rico y llegar a un acuerdo para la administración del mismo. [...] El reglamento de evaluación psicológica y psiquiátrica hará obligatorio a solicitantes a candidatos, candidatos a prácticos y a los prácticos regulares a realizarse el examen anualmente. [sic] [...]

Es importante aclarar que los prácticos licenciados y aprendices para los puertos de Puerto Rico también están licenciados bajo la Guardia Costanera de los EE.UU. que hacen sus propias evaluaciones médicas por lo que la Isla no se ha restringido de tener los prácticos más aptos para su labor. [sic]

Véanse las recomendaciones 5.d. y 7.

**COMENTARIO
ESPECIAL**

En esta sección se comentan situaciones que no necesariamente implican violaciones de leyes y de reglamentos, pero que son significativas para las operaciones de la entidad auditada. También se incluyen situaciones que no están directamente relacionadas con las operaciones de la entidad, las cuales pueden constituir violaciones de leyes o de reglamentos, que afectan al erario.

Juramento constitucional no suministrado para examen
Situación

- a. En los artículos 6 y 7 de la *Ley 226-1999* se establece, entre otras cosas, que los comisionados son nombrados por el gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico; y que antes de entrar a ocupar los deberes del cargo, deben tomar juramento constitucional, el cual se debe registrar en el Departamento de Estado (Departamento). Además, en el Artículo 186 del Código Político de 1902 (Código Político), según enmendado, se establece que los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y todos los funcionarios ejecutivos, administrativos y judiciales, y todos los empleados del Gobierno de Puerto Rico, sus dependencias, juntas, comisiones y organismos creados por ley deben, antes de tomar posesión de sus respectivos cargos o empleos, prestar y firmar un juramento de fidelidad.

Del 9 de junio de 2012 al 31 de mayo de 2019, los gobernadores en funciones nombraron 11 comisionados¹⁴. Nuestro examen reveló que, para 3 comisionados, no consta un juramento en el Departamento, según se indica:

Comisionado	Nombramiento	Fecha
1	En receso	1 dic. 14
	En propiedad	13 sep. 15
2	En propiedad	9 jul. 12
3	En propiedad	2 nov. 15

¹⁴ Cada comisionado tiene entre uno y dos nombramientos durante el período examinado.

El 3 de septiembre de 2019 la entonces secretaria interina del Departamento certificó que los mencionados juramentos no constan en los expedientes.

Criterio

La situación comentada es contraria al Artículo VIII-D del *Reglamento 23, Para la conservación de documentos de naturaleza fiscal o necesarios para el examen y comprobación de cuentas y operaciones fiscales*, aprobado el 15 de agosto de 1988 por el entonces secretario de Hacienda.

Efecto

La situación comentada impidió a nuestros auditores tener acceso a información y documentos relacionados con el proceso de juramentación de los comisionados y de verificar el cumplimiento de la ley.

Comentarios de la Gerencia

El entonces secretario interino de Estado indicó lo siguiente:

[...] Estudiando dicho borrador lamentamos la situación acontecida antes de nuestra incumbencia; una vez tomamos conocimiento de la situación estamos implementado medidas correctivas y de seguridad para dichos expedientes; esto a su vez en fiel cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento 23 sobre las normas que rigen el archivo, la conservación y la disposición de documentos fiscales del Gobierno. [sic]

Véase la Recomendación 1.

RECOMENDACIONES

Al secretario de Estado

1. Ver que se cumpla con lo dispuesto en el *Reglamento 23* sobre las normas que rigen el archivo, la conservación y la disposición de documentos fiscales del Gobierno, de manera que no se repitan situaciones como las comentadas en el **Comentario Especial**.

Al director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto

2. Evaluar y considerar la situación indicada en el **Hallazgo 1-a.1)**.

Al presidente de la Comisión

3. Solicitar y obtener autorización de la OGP para utilizar la tarjeta de crédito. [**Hallazgo 1-a.1)**]

4. Preparar y adoptar las normas escritas para regir las operaciones relacionadas con la tarjeta de crédito. **[Hallazgo 1-a.2)]**
5. Junto a los comisionados, asegurarse de lo siguiente:
 - a. Evaluar la viabilidad de radicar un proyecto de ley para enmendar el Artículo 23 de la *Ley 226-1999* o actualizar el *Reglamento 7187* para que incluyan las disposiciones que expliquen a quién le corresponde el proceso de facturación y cobro de las tarifas, los sobrecargos y las penalidades. **[Hallazgo 2-a.1)]**
 - b. Preparar y adoptar las normas escritas para regir las gestiones de cobro de cuotas a los prácticos. **[Hallazgo 2-a.2)]**
 - c. Preparar y adoptar las normas escritas para regir las operaciones de compras, conforme a la *Ley 73-2019, Ley de la Administración de Servicios Generales para la Centralización de las Compras del Gobierno de Puerto Rico de 2019*, según enmendada. **[Hallazgo 2-a.3)]**
 - d. Preparar y adoptar las reglas para establecer los parámetros del examen psiquiátrico. **[Hallazgo 4]**
6. Ejercer una supervisión eficaz sobre las funciones de los prácticos licenciados y asegurarse de impartir instrucciones para que las hojas de manejo se completen en todas sus partes y se firmen. **[Hallazgo 3]**
7. Cumplir con las disposiciones de *Ley 226-1999*, en cuanto al requisito del examen psiquiátrico durante el proceso de nombramiento de los prácticos, para evitar la situación comentada en el **Hallazgo 4**.
8. Impartir instrucciones a la oficial administrativa para que se asegure de lo siguiente:
 - a. Validar que las hojas de manejo estén completas en todas sus partes y firmadas por el práctico a cargo. **[Hallazgo 3-a.1), 2) y 4)]**

- b. Rediseñar la *Hoja de Manejo* para que provea un espacio, en el que el práctico pueda incluir el área geográfica o puerto.
[Hallazgo 3-a.3]

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados de la Comisión, 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

COMISIÓN DE PRACTICAJE DE PUERTO RICO
**RELACIÓN DE LAS TRANSACCIONES REALIZADAS POR LA COMISIÓN CON TARJETAS
 DE CRÉDITO, POSTERIORES A LA FECHA DE VIGENCIA DE LA LEY 3-2017**

Fecha de la transacción	Concepto	Importe
14 abr. 17	<i>annual membership</i>	\$ 125.00
14 feb. 18	almuerzos para 2 personas	18.07
14 abr. 18	<i>annual membership</i>	125.00
11 may. 18	alquiler de manteles para vista pública	26.00
7 jun. 18	almuerzos para 5 personas	82.70
16 jun. 18	”	114.59
21 jun. 18	almuerzos para 3 comisionados y 1 licenciado	72.68
18 jul. 18	póliza	500.00
26 jul. 18	almuerzos para 3 comisionados y 1 licenciado	61.53
1 ago. 18	tortilla española	21.19
13 ago. 18	<i>late fee for 45 days</i>	39.00
17 ago. 18	no indica	8.88
22 ago. 18	servicios profesionales	405.00
23 ago. 18	”	135.00
6 oct. 18	10 ct. papel	29.59
21 dic. 18	almuerzos para 4 comisionados	84.95
7 feb. 19	almuerzos para 2 comisionados y 1 licenciado	<u>43.69</u>
TOTAL		<u>\$1,892.87</u>

ANEJO 2

**COMISIÓN DE PRACTICAJE DE PUERTO RICO
MIEMBROS PRINCIPALES DE LA COMISIÓN
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Kristian O. Busto Álvarez	Presidente	31 may. 19	22 ene. 21
Sr. Jorge Miró López	Presidente Interino ¹⁵	12 feb. 19	30 may. 19
Cap. Fulgencio Anavitate	Presidente	28 sep. 16	30 jun. 18
”	Presidente Interino	18 may. 16	27 sep. 16
Sr. David Avilés	Presidente	22 jun. 15	6 may. 16
”	Presidente Interino	1 jun. 15	21 jun. 15
Cap. Daniel Murphy	” ¹⁶	20 ene. 15	31 may. 15
Sr. José Nazario	Vicepresidente	9 ago. 19	22 ene. 21
Sr. Jorge Miró López	” ¹⁷	31 may. 19	8 ago. 19
”	”	1 ago. 17	11 feb. 19
Cap. Richard Flynn	Secretario/Tesorero	30 sep. 20	22 ene. 21
CPA Rafael Emmanuelli Colón	Tesorero ¹⁸	9 ago. 19	25 feb. 20

¹⁵ Vacante del 1 de julio de 2018 al 11 de febrero de 2019.

¹⁶ Vacante del 1 de enero al 19 de enero de 2015.

¹⁷ Vacante del 1 de enero de 2015 al 31 de julio de 2017 y del 12 de febrero al 30 de mayo de 2019.

¹⁸ Vacante del 26 de febrero al 29 de septiembre de 2020.

Continuación ANEJO 2

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sr. Jorge Miró López	Secretario ¹⁹	9 ago. 19	30 jun. 20
CPA Rafael Emmanuelli Colón	Secretario/Tesorero	1 jun. 15	8 ago. 19
Sr. David Avilés	Secretario/Tesorero	1 ene. 15	31 may. 15

¹⁹ Vacante del 1 de julio al 29 de septiembre de 2020.

ANEJO 3

**COMISIÓN DE PRACTICAJE DE PUERTO RICO
FUNCIONARIOS PRINCIPALES DE LA ENTIDAD
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO O PUESTO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Sra. Diana E. Rivera Vélez	Oficial Administrativa	1 ene. 15	22 ene. 21

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-18-19* del 27 de abril de 2018, 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