



INFORME DE EXAMEN

OIG-E-23-016

FIDEICOMISO INSTITUCIONAL DE LA GUARDIA NACIONAL DE PUERTO RICO (FIGNA)

Cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables a la
contratación de servicios profesionales y consultivos

16 de junio de 2023



OFICINA DEL
INSPECTOR GENERAL
GOBIERNO DE PUERTO RICO

TABLA DE CONTENIDO

| | PÁGINA |
|---|--------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 1 |
| INFORMACIÓN SOBRE EL ÁREA EXAMINADA | 2 |
| BASE LEGAL..... | 3 |
| OBJETIVOS..... | 3 |
| ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN..... | 4 |
| HALLAZGOS | 4 |
| COMENTARIOS DE LA GERENCIA | 54 |
| REFERIDO(S)..... | 54 |
| RECOMENDACIONES | 54 |
| CONCLUSIÓN | 59 |
| APROBACIÓN | 60 |
| INFORMACIÓN GENERAL | 61 |

RESUMEN EJECUTIVO

El Área de Pre-Intervención y Exámenes (PIE) de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico (OIG), en su labor preventiva, realizó un examen sobre el cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables a la contratación de servicios profesionales y consultivos en el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional (FIGNA).

El examen tuvo, además, el propósito de realizar una evaluación preventiva a los procesos de otorgación de contratos de servicios profesionales y realizar las recomendaciones necesarias para la corrección de las deficiencias o hallazgos identificados.

Como resultado del examen realizado por los auditores del Área de PIE, se encontró que FIGNA incumplió con disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la formalización de los contratos de servicios profesionales y consultivos, conforme a la Ley Núm. 18, del 30 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como *Ley de Registro de Contratos* y el Reglamento Núm. 33, *Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados, y Envío de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, aprobado el 15 de septiembre de 2009.

Por otra parte, se observó la falta de información en las facturas presentadas para pago de los contratistas, servicios profesionales prestados antes de la formalización del contrato y otras deficiencias relacionadas al control de desembolso y las retenciones en el origen establecidas por las leyes contributivas. Al momento de la intervención, el FIGNA, tampoco había redactado un Manual de Procedimiento para la Creación, Radicación y Seguimiento de Contratos, a tenor con la reglamentación vigente.

Producto de la intervención realizada se detectó que aproximadamente una cantidad ascendente a \$107,250 de fondos públicos fueron desembolsados con conocimiento de que no había un contrato vigente y utilizando mecanismos contrarios a ley. De igual forma, se encontraron varias deficiencias en controles internos y posibles irregularidades que pudieran representar aproximadamente a \$1,289,500 en costos cuestionables.

Conforme a lo establecido en el *Reglamento para la Administración del Plan de Acción Correctiva de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 5 del 13 de noviembre de 2020 y las disposiciones del Artículo 17 de la Ley Núm. 15-2017, antes citada, la OIG remite el presente informe a la autoridad nominadora para que tome las medidas correctivas necesarias, ante el incumplimiento de procedimientos internos por parte de sus empleados y notifique a la OIG, las acciones tomadas para garantizar el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables.

Durante la evaluación de la información recopilada se encontraron además situaciones que pudieran constituir posibles infracciones a las disposiciones de la Ley Núm. 1-2012, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Ley Núm. 146-2012, según enmendada, conocida como *Código Penal de Puerto Rico*, Ley Núm.

2-2018, según enmendada, conocida como *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico* y otras normativas de sana administración pública. Las posibles irregularidades detectadas fueron referidas de manera confidencial a las entidades concernientes para que tomen las medidas que en derecho procedan. Conforme al Art. 9 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, el contenido de los referidos se mantendrá de manera confidencial. Esto último para asegurar la integridad de las investigaciones realizadas por las autoridades concernientes.

La OIG está comprometida en fomentar los óptimos niveles de integridad, honestidad, transparencia, efectividad y eficiencia en el servicio público. De igual forma rechaza todo acto, conducta o indicio de corrupción por parte de funcionarios o empleados públicos que inflija sobre la credibilidad del Gobierno de Puerto Rico y sus entidades.

De usted conocer sobre actos que podrían poner el peligro el buen uso de fondos públicos, así como actos que podrían constituir corrupción puede comunicarse con la línea confidencial de la OIG al 787-679-7979 o a través del correo electrónico informa@oig.pr.gov o a través de nuestra página electrónica www.oig.pr.gov/informa.

Los hallazgos que no son parte del referido confidencial, se hacen públicos conforme con lo establecido en la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico* y otras normativas aplicables.

INFORMACIÓN SOBRE EL ÁREA EXAMINADA

La Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico *Ley Núm. 23 de 23 de julio de 1991, según enmendada*, crea el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico (FIGNA), el cual está facultado para adquirir, dar en arrendamiento y/o ceder el uso y administrar las propiedades del concesionario que opere las tiendas militares, cantinas y servicios análogos conforme a lo que establece la propia Ley. Provee recursos adicionales a la Guardia Nacional, beneficios de seguro de vida y funeral a los miembros activos de la Guardia Nacional de PR, asistencia económica para el pago de gastos educacionales a los miembros activos de la Guardia Nacional de Puerto Rico, sus conyugues y descendientes y proveerá anualidades efectivas a los miembros de la Guardia Nacional de Puerto Rico que cumplan con determinados requisitos; definir sus poderes, facultades y funciones; autorizarlo a emitir bonos; concederle exención contributiva; autorizarlo a hacer y recibir donativos de cualesquiera fuentes, incluyendo de Municipios, Corporaciones Públicas, Agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y del sector privado, tanto de individuo, sucesiones, fundaciones, corporaciones con o sin fines de lucro y de otras fuentes. Mediante la derogación de la sección 236 de la Ley núm. 62 del 23 de junio de 1969 (Código Militar) se transfiere la autoridad de operar tiendas militares a FIGNA y para imponer penalidades.

La Asamblea Legislativa declara que la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es que en la medida en que sus recursos económicos lo permitan, la Guardia Nacional de Puerto Rico y sus miembros disfruten de unas facilidades adecuadas y recursos que contribuyan a mantener el elevado espíritu de cuerpo de dicha entidad y sus miembros; que los miembros activos de la Guardia nacional cuenten con asistencia para el pago de sus gastos educacionales; que los miembros activos reciban al retirarse con 20 o más años de servicios meritorios y honorables a partir de los 55 años de edad cumplidos y hasta que cumplan la edad de 60 años, que es cuando comienzan a recibir su anualidad regular por años de servicios, una modesta pensión como gesto de la patria agradecida por tales servicios.

A estos efectos, se crea una entidad pública con todos los poderes en ley para llevar a cabo la política pública establecida por esta ley.

El Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico, tendrá todos los poderes necesarios para llevar a cabo y efectuar los propósitos y las disposiciones de esta Ley, incluyendo, pero sin que se entienda como una limitación, poderes para:

- Negociar, otorgar y recibir por cesión contratos de financiamientos, de arrendamiento, y otros contratos e instrumentos necesarios o convenientes para el ejercicio de los poderes y funciones conferidos al Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico bajo esta Ley, incluyendo contratos con personas, corporaciones públicas, municipios y agencias gubernamentales federales y estatales. Las agencias locales están por la presente, autorizadas a concertar contratos y de cualquier otra forma cooperar con el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico para facilitar el financiamiento, adquisición, construcción, arrendamiento, cesión, operación o mantenimiento de cualquier proyecto o actividad.

BASE LEGAL

El presente informe se emite en virtud de los Artículos 7, 8, 9 y 17 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico* (Ley Núm. 15-2017).

OBJETIVOS

El examen estuvo dirigido a determinar el cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y procedimientos vigentes, aplicables a la contratación de servicios profesionales y consultivos.

ALCANCE Y METODOLOGÍA DEL EXAMEN

El examen cubrió el periodo de 1 de julio de 2019 al 30 de junio de 2020. Se evaluó una muestra de 10 contratos por \$1,289,500¹ y una enmienda que extendía los términos de un contrato.

La metodología utilizada fue la siguiente:

1. Realizar un estudio preliminar sobre los documentos de los contratos referidos por FIGNA
2. Análisis de los documentos sometidos por los contratistas.
3. Análisis de los desembolsos efectuados a los contratistas.
4. Entrevistas a empleados y funcionarios.
5. Otros análisis dependiendo de las circunstancias.

En algunos aspectos, se examinaron transacciones, documentos y operaciones de fechas anteriores y posteriores, relacionados con la muestra seleccionada.²

HALLAZGOS

A continuación, detallamos los hallazgos relacionados con las situaciones detectadas durante el transcurso del presente examen.

Hallazgo 1 – Incumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la formalización de los contratos de servicios profesionales y consultivos

La Ley 23-1991, según enmendada, conocida como *Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*, faculta al FIGNA, entre otras cosas, a negociar, otorgar y recibir por cesión, contratos de financiamientos de arrendamientos y otros contratos e instrumentos necesarios o convenientes para el ejercicio de sus poderes y funciones.

El director ejecutivo está autorizado a firmar contratos hasta \$25,000. Los contratos mayores de \$25,000 y hasta \$75,000 son firmados por el principal oficial ejecutivo. Este último también firma los contratos en exceso de \$75,000, pero con la aprobación de la Junta de Directores del FIGNA. Esta Junta aprueba el presupuesto contemplando la contratación necesaria de acuerdo con las facilidades y los servicios ofrecidos por el FIGNA.

¹ Los expedientes de los contratos fueron provistos vía correo electrónico por la Oficina de Radicación de Contratos, como copia fiel y exacta de los originales.

² OCPD 15 de julio de 2013

Una Oficial Administrativa Senior prepara el borrador de los contratos de servicios profesionales y consultivos y otros contratos necesarios para cumplir con las necesidades establecidas en el presupuesto. Ello, con el fin de atender otros servicios que rinde el FIGNA o tareas administrativas relacionadas a la entidad. Esta, es responsable de obtener los documentos requeridos para la formalización del contrato y velar que se cumpla con todas las disposiciones de leyes, reglamentos y otros, relacionados a la contratación de servicios profesionales y consultivos y buscar las aprobaciones correspondientes. Además, está encargada de mantener al día el Registro de Contratos del FIGNA. Los borradores de los contratos son enviados a un personal externo contratado, para la revisión final.³

De entender que están correctos, se emite el visto bueno y devuelven los contratos a la Oficial Administrativa. Luego, esta se encarga de buscar la firma del contratista, del director ejecutivo y el principal oficial ejecutivo. Una vez se obtienen las firmas, prepara la certificación sobre otorgamiento de contrato y radica el mismo en la Oficina del Contralor de Puerto Rico, en un término no mayor de 15 días.

Durante el período del 1 de marzo de 2019 al 1 de julio de 2020, en el FIGNA se otorgaron 22 contratos de servicios profesionales y consultivos por \$971,638 y 1 enmienda que extendía los términos del contrato. El 1 de enero de 2019, también se otorgó un contrato relacionado a sistemas de información por \$836,000.⁴

Situación

El examen realizado a una muestra de 9 contratos por \$453,500⁵, su enmienda y al contrato relacionado a los sistemas de información por \$836,000, reveló lo siguiente:

- a. En los 10 expedientes de contratos provistos, no se nos proveyó ni se observó documentos o certificaciones que son requeridas por ley e indispensables para la formalización del contrato, según se indica:
 - 1) En los expedientes de los contratos 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004, 2021-F00005, 2021-F00006 (60%), no se localizó evidencia de la autorización para ejercer la profesión.
 - 2) En el expediente del contrato 2019-F-00045 (10%), no se localizó la Certificación de ASUME.

³ En el año fiscal 2019-2020, estos contratistas mantenían contratos con el FIGNA, bajo los contratos 2020-F00002 y 2020-F00003. Durante el año fiscal 2020-2021, mantuvieron los contratos 2021-F-00004 y 2021-F00005.

⁴ Información obtenida del Registro de Contratos radicados en la Oficina del Contralor de Puerto Rico (Categoría de Servicios=Servicios Profesionales y Servicios de Consultoría)

⁵ Los expedientes de los contratos fueron provistos vía correo electrónico por la Oficina de Radicación de Contratos, como copia fiel y exacta de los originales.

-
- 3) En los expedientes de los contratos 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00003, 2020-F00004, 2020-F00058, 2021-F00006 (80%), no se localizó la copia certificada del Certificado de Incorporación.
 - 4) En los expedientes de los contratos 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004, 2020-F00058, 2021-F00004, 2021-F00005, 2021-F00006 (80%), no se localizó la copia de la póliza y/o evidencia de pago de la Corporación del Fondo del Seguro de Estado.
 - 5) En los expedientes de los contratos 2019-F00050 y 2021-F00005 (20%), la Declaración Jurada presentada tiene como referencia la Ley Núm. 458 - 2000 y la misma había sido derogada por la Ley-Núm. 2 - 2018.
 - 6) En el expediente del contrato 2021-F00006, no incluyó la Declaración Jurada de conformidad al Artículo 3.3. de la Ley Núm. 2 – 2018.⁶
 - 7) En el expediente del contrato 2020-F00001, no se presentó copia del Certificado de Registro de Comerciantes (Modelo SC-2918), ni la Certificación de Radicación de Planillas del Impuesto sobre Ventas y Uso IVU (Modelo SC-2942).
 - 8) En el expediente del contrato 2019-F00050 por \$22,000.00 otorgado el 1 de marzo de 2019, no se presentó la Certificación de Radicación de Planillas de Contribución sobre la Propiedad Mueble y/o Inmueble.
- b. No se incluyeron en los contratos cláusulas requeridas por ley, según se indica:
- 1) Un (1) contrato no contenía la cláusula sobre el estado de cumplimiento con la Ley Núm. 168-2000, según enmendada, relativa al sustento de personas de edad avanzada⁷.
- c. No se incluyó en los contratos, la siguiente información:
- 1) En 8 contratos (80 %), números: 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004, 2020-F00058, 2021-F00004, 2021-F00005, 2021-F00006, no se especificó el número de licencia profesional del contratista.
 - 2) En ninguno de los expedientes de contratos (100%) seleccionados en la muestra, se encontró algún documento que estableciera si el FIGNA evaluó que los servicios a contratarse podían ser realizados por empleados de la entidad. La Oficina de Recursos Humanos no realizó un estudio previo a la formalización de los contratos para determinar si los servicios a prestarse constituían un puesto.

⁶ En contestación al borrador de hallazgos, el FIGNA presentó un documento del cual no había copia en el expediente del contrato entregado a los auditores. El mismo estaba fechado el 1 de agosto de 2020 y el comienzo de la vigencia del contrato era el 1 de julio de 2020.

⁷ Contrato 2019-F00050 por \$22,000.00 otorgado el 1 de marzo de 2019.

En certificación presentada, del 11 de noviembre de 2020, el director ejecutivo informó, que el FIGNA no tiene una Oficina de Recursos Humanos y que los contratos fueron realizados por la necesidad del servicio en la corporación.⁸

Observamos que estos contratistas tienen un historial de contratación previo o posterior a los contratos examinados y para servicios similares.

- d. En ninguno de los expedientes se documentó la validación de aquellas certificaciones requeridas y que sí fueron sometidas por los contratistas.
- e. En ninguno de los expedientes (100%) examinados se documentó una solicitud y certificación de estatus de elegibilidad para empleo en servicio público o contrato de servicios profesionales y estatus de elegibilidad. El procedimiento de habilitación aplica a los candidatos a empleo en el servicio público, empleados de las 3 ramas gubernamentales y las personas que interesan prestar servicios profesionales mediante contrato.

Criterion

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y c. 1)** son contrarias a la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA*, que establece los requisitos, las cláusulas que deben contener los contratos de servicios profesionales y consultivos, así como los documentos requeridos.

La misma ley, en el Art. 2, titulado *Utilización de servicios*, establece, entre otras cosas que:

La contratación de servicios profesionales o consultivos se perfeccionará excepcionalmente y se utilizará únicamente cuando la entidad gubernamental no cuente o no pueda utilizar los recursos internos a ser contratados, o cuando el “expertise” destreza o experiencia del contratista sea necesaria para la consecución de los fines para lo cual es contratado. (...)

Por su parte el Art. 3, titulado *Contrato; requisitos* establece, entre otras cosas lo siguiente:

D. (...) Si el contratista es un ente corporativo, deberá suministrar copia certificada de su certificado de incorporación expedida por el Departamento de Estado.

Además, el Art. 5, titulado *Cláusulas mandatorias*, exige el cumplimiento con las leyes especiales y reglamentación que aplique y ciertas certificaciones que deben contener e incorporarse a los contratos. Específicamente, dispone, además, que:

⁸ El FIGNA mantenía un contrato para servicios relacionados a los recursos humanos.

Toda entidad gubernamental velará que al otorgar un contrato se cumpla con las leyes especiales y reglamentación que apliquen según el tipo de servicios a contratarse. (...)

4) Una certificación negativa de deuda de la Administración de Sustento de Menores. Este requisito se aplicará solamente en casos que el contratante sea un individuo.

Asimismo, la Carta Circular Núm. 1300-16-16 titulada *Documentos Requeridos Previo a la Formalización de los Contratos de Servicios Profesionales y Consultivos* establece en la Sección III (A), (B) y (E) lo siguiente:

A. DEPARTAMENTO DE HACIENDA

3. Copia del Certificado de Registro de Comerciantes ((Modelo SC 2918)

Este documento lo emitirá el Secretario de Hacienda al aprobar la Solicitud de Certificado de Registro de Comerciantes. El mismo será la autorización para que el comerciante pueda hacer negocios en Puerto Rico y confirmará su obligación o no como agente retenedor del IVU, y de ser agente retenedor, su obligación de radicación de las planillas mensuales del IVU.(...)

4. Certificación de Radicación de Planillas del Impuesto sobre Ventas y Uso-IVU (Modelo SC 2942)

Si el Certificado de Registro de Comerciantes indica que el contratista es agente retenedor, la agencia se asegurará que el contratista ha cumplido con su obligación de rendir la planilla mensual del impuesto sobre ventas y uso. Para esto, requerirá al contratista el Modelo SC 2942, el cual se emite para todos los períodos contributivos desde 2006 en adelante, y se puede obtener en cualquiera de las Colecturías del Departamento de Hacienda o en los Centros de Servicio al Contribuyente.(...)

B. CENTRO DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES (CRIM)

1. Certificación de Radicación de Planillas de Contribución sobre la Propiedad Mueble (...)

E. ADMINISTRACIÓN PARA EL SUSTENTO DE MENORES

1. Personas Naturales: Certificación Negativa de Caso de Pensión Alimentaria o Certificación de Estado de Cuenta

Esta certificación indica que el contratista no tiene deuda de pensión alimentaria, o de tener deuda está acogido a un plan de pagos. (...)

Por otra parte, el Artículo 2 de la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como *Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo*, establece:

Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a todos los obreros y empleados que trabajen para los patronos a quienes se refiere el párrafo siguiente, que sufran lesiones y se inutilicen, o que pierdan la vida por accidentes que provengan de cualquier acto o función inherente a su trabajo o empleo y que ocurran en el curso de éste, y como consecuencia del mismo o por enfermedades o muerte derivadas de la ocupación, según se especifican en el Artículo siguiente. Las disposiciones de esta Ley serán también aplicables al dueño de todo negocio, industria o patrono individual que trabaje a tiempo completo en dicho negocio o industria y cuyo ingreso bruto no exceda un millón (1,000,000) de dólares. Se exceptúan expresamente aquellos obreros y empleados cuya labor sea de carácter accidental o casual y no esté comprendida dentro del negocio, industria, profesión u ocupación de su patrono.

En el Artículo 9, titulado *Conservación de los Contratos* del Reglamento Núm. 33, de la OCPD, titulado *Registro de contratos, escrituras y documentos relacionados, y envío de copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, del 15 de septiembre de 2009, se establece, entre otras cosas, que será responsabilidad de las entidades mantener en el expediente oficial, además del original de cada contrato, copia de los documentos que por ley les es requerido a los contratistas.

La situación señalada en el **apartado a. 6)** es contraria al Artículo 3.3, titulado *Contratos*, de la Ley Núm. 2-2018, según enmendada, conocida como *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, establece, entre otras cosas, lo siguiente:

...la persona natural o jurídica que desee participar de la adjudicación de una subasta o en el otorgamiento de algún contrato, con cualquier agencia o instrumentalidad gubernamental, corporación pública, municipio, o con la Rama Legislativa o Rama Judicial, para la realización de servicios o la venta o entrega de bienes, someterá una declaración jurada, ante notario público, en la que informará si la persona natural o jurídica o cualquier presidente, vicepresidente, director, director ejecutivo, o miembro de una junta de oficiales o junta de directores, o personas que desempeñen funciones equivalentes para la persona jurídica, ha sido convicta o se ha declarado culpable de cualquiera de los delitos enumerados en la Sección 6.8 de la Ley 8-2017, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico”, o por cualquiera de los delitos contenidos en este Código.

Lo comentado en el **apartado b. 1)**, es contrario al Artículo 1 de la Ley 3-2014, conocida como *Ley para Establecer como Requisito en Todo Contrato de Servicios Profesionales o Consultivos y en Todo Nombramiento el Cumplir con la Ley 168-2000, que estable que:*

Se ordena a toda instrumentalidad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tanto en la Rama Ejecutiva, Judicial y Legislativa, que incluya en sus requerimientos, antes de efectuar un nombramiento u otorgar un contrato de servicios profesionales o consultivos, la inclusión de una cláusula especial en los formularios de nombramientos o contratos de servicios profesionales o consultivos. Mediante dicha cláusula el prospecto a ser contratado o nombrado deberá certificar que no se encuentra en incumplimiento de la Ley Núm.168-2000, según enmendada, mejor conocida como *Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada.*

En el inciso D del Artículo VIII del Reglamento Núm. 23, del Secretario de Hacienda, titulado *Para la Conservación de documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas Fiscales*, del 15 de agosto de 1988, se dispone lo siguiente:

D - Los documentos fiscales deben conservarse, clasificarse y archivar en forma tal que se puedan localizar, identificar y poner a la disposición del Contralor de Puerto Rico y del Secretario de hacienda, o de cualquier otro funcionario autorizado por ley, con prontitud y en la forma deseada.

Lo comentado en los **apartados a., b. 1) y d.** es contrario a la Carta Circular Núm. 1300-16-16, del Secretario de Hacienda, titulada *Documentos Requeridos Previo a la Formalización de los Contratos de Servicios Profesionales y Consultivos*, del 19 de enero de 2016, que dispone que:

El propósito de esta carta circular es informar a los Secretarios de Gobierno, Alcaldes, Directores de Dependencias y Corporaciones Públicas, tengan o no sus fondos bajo la custodia de Hacienda, sobre los requisitos para la contratación de Servicios Profesionales y Consultivos.

Le son de igual aplicación las disposiciones de la Sección III (A)(3 y 4); (b)(1) y (E) de la referida Carta Circular.

Por otra parte, establece, en su Artículo IV, titulado *Validez de las Certificaciones Obtenidas a través de Internet*, Secciones B. y C. que:

Toda certificación expedida a tenor con las disposiciones de la mencionada Ley⁹ se presumirá oficial y será aceptada por toda entidad pública o privada y tendrá

9

la misma vigencia de las certificaciones expedidas directamente en las oficinas de las agencias gubernamentales.

Los funcionarios autorizados verificarán la validez de las certificaciones a través de la página oficial del Gobierno de Puerto Rico: www.pr.gov.

Dispone, además, en su Artículo VII, titulado *Disposiciones Generales*, Secciones A., B. y H., que:

En todo contrato de servicios profesionales y consultivos se deberá incluir la cláusula específica que se establece en la Ley Núm. 3-2014, certificando que el contratista no se encuentra en incumplimiento con la Ley Núm. 168-2000, según enmendada, relativa al sustento de personas de edad avanzada.

Las agencias deberán mantener como parte del expediente del contrato y para futuras auditorias los documentos requeridos en esta Carta Circular.

Si el contratista no cumple con las disposiciones de esta Carta Circular, las agencias se abstendrán de formalizar el contrato. (...)

Además, la Sección B(8) de la Carta Circular Núm. OC-14-05, de la OCPR, titulada *Reglamento 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envíos de Copias a la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, del 17 de octubre de 2013, dispone que, junto con el original de los contratos, se conservará copia de cualquier documento que forme parte o al cual se haga referencia en los contratos, así como los documentos que por ley son requeridos a los contratistas.

Lo comentado en el **apartado c. 2)** es contrario al Memorando Especial Núm. 2-2016, de la OATRH, titulado *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen Puestos o Contratos de Servicios Profesionales o Consultivos*, del 20 de enero de 2016, y la Carta Circular Núm. 1300-35-07, del Departamento de Hacienda, titulada *Guías para Determinar si los Servicios a Prestarse Constituyen un Puesto o Servicios Profesionales*, del 27 de marzo de 2007. En dicha normativa se establece, entre otras cosas, respectivamente:

... es una práctica indebida y violatoria de las disposiciones legales vigentes formalizar contratos de servicios, independientemente de si se trata de funciones enmarcadas en los servicios de carrera o confianza, cuando exista la obligación de crear u ocupar puestos. (...)

La política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que la contratación de servicios profesionales y consultivos será un recurso de medida excepcional, a ser utilizado por las agencias gubernamentales cuando no cuenten con el personal para prestar los servicios especializados e indispensables.

Los jefes de agencias son responsables de la contratación de los servicios profesionales y consultivos en sus respectivos organismos. No obstante, antes de efectuar este tipo de contrato, las Oficina de Recursos Humanos de las agencias deben realizar un estudio con miras a determinar si los servicios a prestarse crean una relación contractual o constituyen un puesto. (...)

Si del estudio se concluye que los servicios a prestarse constituyen un puesto, el mismo no puede cubrirse a través de un contrato de servicio profesional o consultivo. (...)

Lo comentado en el **apartado e.** es contrario al Artículo XVII, titulado *Seguimiento de Empleados Habilitados del Reglamento de Habilitación para el Servicio Público (Núm. 9000)* del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, del 29 de agosto de 2017, que el establece lo siguiente:

...es responsabilidad de cada autoridad nominadora verificar que el candidato a empleo, empleado, ocupante de un cargo público o contratista se encuentre hábil para el servicio público. Es decir, que no haya incurrido en cualquiera de las causas inhabilitantes establecidas con anterioridad. Como parte del proceso de verificación, se debe solicitar al DTRH que certifique que la persona a emplear o contratar se encuentra elegible. En caso que el contrato sea con una persona jurídica, se debe solicitar al DTRH la certificación del presidente o signatario del contrato. Para esto deberán enviar el formulario de la Solicitud y Certificación de Estatus de Elegibilidad que divulgue el DTRH y contiene un costo que se determinará por el Secretario.

Efecto

Las situaciones comentadas tienen el efecto de lo siguiente:

- a. Es contraria a la política pública establecida por el Gobierno.
- b. Propicia un ambiente para la comisión de errores e irregularidades y otras situaciones sin que puedan detectarse a tiempo para fijar responsabilidades.
- c. Contratar personas o entidades que no estén al día en sus obligaciones con el Estado.
- d. Se acepten certificaciones vencidas o cuya emisión haya sido con más de 60 días calendario de antelación a la fecha de contratación en incumplimiento con la normativa establecida.
- e. Se haya contratado y desembolsado fondos a personas o entidades sin la autorización correspondiente y que los contratos pudieron haber sido declarados nulos.

-
- f. Se contraten servicios o tareas que pueden ser realizadas por empleados del FIGNA.
 - g. Contratar personas o se otorguen contratos de servicios profesionales a favor de personas que no estén habilitadas para formar parte del servicio público.

Causa

Atribuimos las situaciones comentadas a:

- a. Falta de una supervisión eficaz de parte del director ejecutivo sobre las funciones de la oficial administrativa senior, quien es responsable de obtener los documentos requeridos para la formalización del contrato y velar que se cumpla con todas las disposiciones de leyes, reglamentos y otros, relacionados a la contratación de servicios profesionales y consultivos y buscar las aprobaciones correspondientes.
- b. Desviación al cumplimiento con las leyes, reglamentos y normativa externa e interna, relacionada a la formalización de contrato de servicios profesionales y consultivos.
- c. Ausencia de una revisión adecuada de los documentos requeridos a los contratistas, para asegurar el cumplimiento con la reglamentación aplicable, antes de la formalización de los contratos.

Comunicación Gerencial

El director ejecutivo de FIGNA, ofreció sus comentarios a las situaciones señaladas y algunos documentos adicionales, en carta recibida el 23 de junio de 2022. Para algunas situaciones, no recibimos contestación.

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que las situaciones mencionadas en este Hallazgo prevalecen.

Ver recomendaciones 8 y 21, 22-24 y 30.

Hallazgo 2 - Incumplimiento con las disposiciones de la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, según enmendada y el Reglamento Núm. 33 relacionadas con la radicación de contratos en la Oficina del Contralor de Puerto Rico

El FIGNA tiene el deber de cumplir con lo que dispone la Ley Núm. 18, según enmendada, del 30 de octubre de 1975, conocida como *Ley de Registro de Contratos* y el *Reglamento Núm. 33*, de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR), titulado *Registro de contratos, escrituras y documentos relacionados, y envío de copias a la oficina del contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, del 15 de septiembre de 2009. En ambas normativas requiere que los

departamentos, agencias, instrumentalidades y municipios mantendrán un registro de todos los contratos que otorguen, incluidas las enmiendas a los mismos y remitir copia de los contratos a la OCPR.

Situación

El examen realizado a la otorgación y remisión de la copia de los contratos seleccionados en la muestra a la OCPR, reveló que seis (6) contratos por \$380,500.00¹⁰, no fueron sometidos a la OCPR, en el término establecido. Estos se sometieron con tardanzas que fluctuaron de 2 a 9 días después del término establecido. Según se indica:

| Número de contrato | Fecha de otorgamiento | Fecha de registro-OCPR | Días transcurridos (otorgado vs. registrado) | Tardanza |
|--------------------|-----------------------|------------------------|--|----------|
| 2020-F00003 | 1-Jul-19 | 19-Jul-19 | 19 | 4 |
| 2020-F00004 | 1-Jul-19 | 24-Jul-19 | 24 | 9 |
| 2020-F00027 | 1-Jul-19 | 19-Jul-19 | 19 | 4 |
| 2021-F00004 | 1-Jul-20 | 17-Jul-20 | 17 | 2 |
| 2021-F00005 | 1-Jul-20 | 17-Jul-20 | 17 | 2 |
| 2021-F00006 | 1-Jul-20 | 17-Jul-20 | 17 | 2 |

Criterio

Lo comentado es contrario al Artículo 8, titulado *Remisión a la Oficina del Contralor*, inciso b. del Reglamento 33¹¹, que indica que:

La remisión se hará dentro de los quince (15) días consecutivos, siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o siguientes a la fecha de la enmienda, el acuerdo, la determinación, la constancia o la acción que lo rescinda. (...)

En la Carta Circular Núm. OC-14-05, de la OCPR, titulada *Reglamento 33, Registro de Contratos, Escrituras y Documentos Relacionados y Envíos de Copias a la Oficina del Contralor de Puerto Rico* del 17 de octubre de 2013, se informa a los funcionarios principales de las entidades gubernamentales sobre las guías, los formularios y el medio para cumplir con las disposiciones del

¹⁰ Contratos: 2020-F00003, 2020-F00004, 2020-F00027, 2021-F00004, 2021-F00005 y 2021-F00006.

¹¹ Este reglamento fue enmendado el 8 de diciembre de 2020.

Reglamento Núm. 33. Específicamente, los Artículos A. y B., titulados *Instrucciones Específicas y Disposiciones Generales*, respectivamente, establecen que:

La fecha de otorgamiento consistirá del día, el mes y el año en que se otorga el contrato. A partir de esta fecha, comienzan a contar los 15 o 30 días consecutivos para la remisión del contrato o para solicitar prórroga, si fuera necesaria.

Será responsabilidad del funcionario principal de cada entidad asegurarse de que se remitan a la OCPR, dentro de los términos que establece la Ley Núm. 18, todos los contratos que otorguen o las enmiendas a estos. El termino para remitir los contratos a la OCPR comienza a partir de la fecha en que los contratos son firmados por las partes.

Las entidades no pueden efectuar pago alguno por servicios rendidos sin antes remitir el contrato correspondiente a la OCPR. Una vez registrado el contrato, podrá pagar por los servicios rendidos. (...)

La Carta Circular Núm. 2012-01, del Departamento de Justicia, titulada *Prospectividad y Formalidad de Contratos*, del 26 de enero de 2012, establece disposiciones similares. Entre otras, que:

Las agencias, instrumentalidades públicas, departamentos ejecutivos, corporaciones públicas y municipios del Gobierno de Puerto Rico no deberán desembolsar fondos públicos para pagar por servicios derivados de contratos que no cumplen con las formalidades requeridas (...)

Efecto

La situación comentada impidió que la OCPR registrara a tiempo dichos contratos en el sistema computadorizado que se mantiene para el registro de los contratos, las escrituras y los documentos relacionados, otorgados por las entidades gubernamentales. Esto privó a la ciudadanía de tener a tiempo, acceso a dichos contratos, en calidad de documentos públicos, en un tiempo razonable. Además, puede propiciar la comisión de errores e irregularidades en el proceso, sin que se puedan detectar a tiempo, con los efectos adversos a las finanzas del FIGNA.

Causa

Atribuimos esta situación a la ausencia de una supervisión eficaz de las funciones de la oficial administrativa senior. Además, que la directora de la División Legal, no ejerció una supervisión eficaz sobre las funciones de los enlaces designados, para asegurarse de que estos cumplieran con las disposiciones de ley y reglamentación aplicable relacionadas al registro de contratos en la OCPR.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

Es correcta la aseveración. Entendemos no debe ser hallazgo sino observación. No estamos de acuerdo en que propicia a la comisión de errores e irregularidades en el proceso, sin que se puedan enviar a tiempo, con los efectos adversos a las finanzas de FIGNA.

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 8, 9-11 y 25.

Hallazgo 3 – Falta de información en las facturas presentadas para pago relacionadas con los contratos por servicios profesionales y consultivos rendidos y otras deficiencias relacionadas

Los contratistas que brindan servicios profesionales y consultivos en el FIGNA presentan en la oficina del director ejecutivo sus facturas para recibir el pago correspondiente. Un oficial administrativo senior recibe las facturas, quien solicita del área peticionaria que le certifique como correcto los servicios solicitados. Los directores de estas áreas o programas verifican y aprueban la factura e informe de labor y certifican que los servicios contratados se recibieron. Posteriormente, las facturas son enviadas a la Oficina de Administración y Asuntos Gerenciales. Estos son responsables de preintervenir las facturas junto con los demás documentos relacionados con los servicios prestados antes de enviarla a pago. Se verifica que lo facturado esté dentro de las disposiciones del contrato y se realizan los descuentos correspondientes, de acuerdo con las leyes y la reglamentación aplicable.

Cuando la factura está lista para pago, es llevada al director ejecutivo para su aprobación. Una vez aprobada, se realiza el proceso de contabilidad, registro de la factura y luego es pagada. Los pagos se realizan mediante depósito directo (transferencia electrónica).

Situación

El examen realizado a 84 facturas por un total de \$696,732 y sus documentos justificantes relacionados con seis (6) contratos de servicios profesionales y consultivos¹², remitidas para pago por los contratistas del 1 de enero de 2019 al 30 de junio de 2020, reveló lo siguiente:

¹² Contratos: 2020-F00003, 2019-F00045, 2020-F00004, 2019-F00050, 2020-F00001 y 2020-F00027.

-
- a. Falta de controles internos en las facturas presentadas para pago, según se indica:
- 1) En ninguna de las 84 facturas (100%) presentadas para pago por \$696,732, se presentó evidencia de que fueran pre intervenidas, ni se utilizó cualquier método, donde certificara que los artículos o servicios indicados en la factura se recibieron y no se había autorizado el pago de la misma anteriormente.
 - 2) En 36 facturas (43%) por \$111,147, no se incluyó el balance de horas contratadas¹³.
 - 3) En 54 facturas, (64%) por \$635,652 no fueron certificadas por el empleado o funcionario del área que recibió el servicio.¹⁴
 - 4) En 19 facturas (23%), por \$295,598 la firma del empleado de finanzas, que preintervino la factura, no coincide con las firmas certificada por FIGNA para tales propósitos.¹⁵
 - 5) Veinte y cinco facturas (30%), por \$77,885 no fueron preintervenidas ni aprobadas por ningún empleado o funcionario de FIGNA.¹⁶
 - 6) En 57 facturas (68%) por \$614,347 en las cuales se utilizó el sello como comprobante de pago¹⁷, no se proveyó para el nombre en letra de molde del empleado o funcionario que firmó las mismas. Con su firma, estos empleados o funcionarios certifican que preintervinieron, verificaron o aprobaron las facturas antes que se emitieran los pagos. En las mismas facturas se observó que en una ocasión no se incluyó la firma del funcionario de administración que verificó la factura. En otras 5 las facturas carecían de la fecha en que el funcionario de finanzas preintervino, en otras 3, faltaba la fecha en que el funcionario de administración verificó las facturas y en 54 de las facturas la fecha en que el director ejecutivo aprobó las mismas.¹⁸
 - 7) Dos facturas (2%) por \$4,500, se sometieron incompletas. A estas les faltaba la página de revisión y aprobación por personal de FIGNA.¹⁹
 - 8) En las 5 facturas (6%) examinadas bajo el contrato 2020-F00001, por \$7,425, se observó lo siguiente:
 - a) no presentaban la dirección del contratista.
 - b) se utilizó el mismo número de factura para todas las facturas.

¹³ Contratos: 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F-00003 y 2020-F00004. El contrato 2019-F00045, no se formalizó por horas trabajadas.

¹⁴ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00003 y 2020-F00004.

¹⁵ Contratos: 2019-F00045, 2020-F00003 y 2020-F00004. Con anterioridad a nuestra prueba, el FIGNA certificó cuales eran los funcionarios que debían firmar en los diferentes momentos del proceso de pago.

¹⁶ 2019-F00045, 2020-F00004 y 2020-F00027.

¹⁷ Según certificación del director ejecutivo, estos utilizan un sello que provee para la firma de varios funcionarios, en sustitución de un comprobante de pago.

¹⁸ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003 y 2020-F00004.

¹⁹ Contrato: 2020-F00027.

-
- c) no tenían fecha de emisión
 - d) no se incluyó la descripción de los servicios
- 9) En 84 facturas (100%) por \$696,732, no se incluyó la fecha del contrato.²⁰
- 10) El informe de labor en una factura (1%) por \$4,275.00, no contenía el detalle de la labor realizada para un día en particular.²¹
- 11) Una factura (1%) por \$2,550.00, contenía tachaduras sin iniciar.²²
- 12) En 57 facturas (68%) por \$611,602, no se incluyó el número de contrato.²³
- b. El FIGNA no cuenta con un formulario de Comprobante de Pago. Este formulario debe proveer espacio para incluir, entre otra información, la fecha, el número de comprobante, el nombre y la dirección del proveedor o contratista, el importe, la partida presupuestaria afectada y la firma de los funcionarios y los empleados con la responsabilidad de certificar y de aprobar las transacciones. Entre estos, el funcionario o el empleado que solicitó el servicio, el jefe de la División u Oficina donde se solicitó el servicio, director, jefe sección de presupuesto y el director de finanzas o sus representantes autorizados, respectivamente. Además, debe proveer para que el preinterventor inicialice el mismo luego de su verificación.²⁴
- El FIGNA, presentó un sello que provee para la firma de varios funcionarios y certificó que utiliza el mismo en sustitución de un comprobante de pago.
- c. Tardanza en la facturación sometida para pago²⁵, según se indica:
- 1) Se observó que 37 facturas (44%) se presentaron para pago por los contratistas, con tardanza de 2 a 170 días.²⁶ Por ende, también se sometió con tardanza el informe de labor realizada que debe venir adjunto a la misma.²⁷

Criterio

Las situaciones comentadas en los **apartados a. 1), 2), 9) y 10)** son contrarias al Artículo 3 J. titulado *Contrato; requisitos*, de la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como la *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios*

²⁰ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004 y 2020-F00027.

²¹ Contrato: 2020-F00001.

²² Contrato: 2020-F00027.

²³ Contratos: 2019-F00045, 2020-F00001, 2020-F00003, y 2020-F00004.

²⁴ Incluye la revisión, examen y verificación de cálculos, exactitud, firmas, cuentas y legalidad.

²⁵ Para la totalidad de las facturas evaluadas, también se observó tardanza de hasta 103 días para el pago de las facturas.

²⁶ Cada factura se somete acompañada de un informe de labor realizada.

²⁷ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004.

Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA, que establece:

La factura deberá ser específica, desglosada y deberá estar acompañada de un informe que detalle los servicios prestados y las horas invertidas en la prestación de los servicios. La factura que se someta debe incluir una certificación indicando que los servicios fueron prestados y aún no han sido pagados. (...)

En el Artículo 4 (g), titulado *Diseño e intervención de la organización fiscal y los sistemas y procedimientos de contabilidad* de la Ley Núm. 230-1974, según enmendada, conocida como la *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, se establece que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan que, de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades. Cónsono con dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno, las facturas requeridas a los contratistas deben incluir el número del contrato relacionado con dicha factura, la dirección donde puedan comunicarse con el contratista. Además, que antes de pagarse la mismas pase por un proceso de preintervención rigurosa, donde se certifique por el personal correspondiente, como correcta y se asegure que cumpla con la normativa vigente y los acuerdos contractuales. Por otra parte, que no exista dificultad de identificar los nombres de los funcionario o empleados que firman documentos fiscales.

Por su parte, el Artículo 2 de la citada Ley Núm. 230 dispone en su inciso (f) lo siguiente:

(f) que exista el control previo de todas las operaciones del gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia, entidad corporativa o Cuerpo Legislativo para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia, entidad corporativa o Cuerpo Legislativo en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Tal control interno funcionará en forma independiente del control previo general que se establezca para todas las operaciones de cada rama de gobierno;

Lo comentado en los **apartados a. 1), 3) y 4) al 9)**, es contrario a la Carta Circular Núm. 1300-13-01, del Secretario de Hacienda, titulada *Certificación de Facturas de Proveedores*, del 4 de diciembre de 2000, que establece las determinaciones relacionadas al trámite de las facturas de proveedores, en especial las que se emiten mediante sistema computadorizado. En específico dispone que:

Toda factura deberá incluir el nombre y dirección del proveedor, así como la fecha y número de factura. También deberá incluir la fecha y número del contrato o de la orden de compra, cuando aplique.

Para agilizar el proceso de pago, las agencias prepararán un sello de goma con la siguiente certificación, el cual deberá estampar en cada factura:

Certifico que los artículos o servicios indicados en esta factura se recibieron y que no he autorizado el pago de la misma, anteriormente.

(Ello seguido de un espacio que provea para el nombre y la firma del jefe de la agencia o su representante autorizado, título y fecha.)

Las facturas correspondientes a contratos por servicios profesionales y consultivos, deberán estar certificadas por la persona que prestan el servicio y por el director del área que recibió el servicio.

Será responsabilidad de la Oficina de Finanzas de cada agencia cotejar que la factura del proveedor cumpla con los requisitos establecidos en esta carta circular. De no cumplir con los mismos, devolverá los documentos al área que originó el pago.

... la Oficina de Finanzas de las agencias no procesaran facturas que no cumplan con los requisitos establecidos en esta carta circular.

La Carta Circular Núm. 2012-01, del Departamento de Justicia, titulada *Prospectividad y Formalidad de Contratos*, del 26 de enero de 2012, establece como norma, respecto a la contratación gubernamental, que:

Las agencias, instrumentalidades públicas, departamentos ejecutivos, corporaciones públicas y municipios del Gobierno de Puerto Rico no deberán desembolsar fondos públicos para pagar por servicios derivados de contratos que no cumplen con las formalidades requeridas (...)

Las situaciones comentadas son contrarias a los contratos formalizados entre el FIGNA y los contratistas. En las cláusulas de los contratos, se establecieron requerimientos, cónsonos con la normativa mencionada y relacionado con la facturación detallada, específica, desglosada y la certificación de los servicios. En específico, los contratos establecen la frecuencia con la que sería presentada cada factura por parte del contratista.²⁸

Además, lo comentado en los **apartados a. al c.** es contrario a lo dispuesto en las normas de control interno y sana administración que requieren que se establezcan los controles necesarios y se tome las medidas pertinentes para asegurarse que:

- Se mantengan expedientes completos de los contratos y facturación y que contengan todos los documentos relacionados, de modo que se puedan validar los trabajos realizados por los contratistas.

²⁸ Véase cláusulas 3.2 y 3.3, respectivamente.

-
- Se preparen comprobantes de pago para los desembolsos realizados.
 - Los contratistas sometan en el término establecido las facturas y los informes de labor realizada, de modo que se realice una monitoría o administración adecuada del contrato y los servicios contratados y facturados y se evite la duplicidad de los mismos. Además, que las mismas sean correctas.
 - Se inicie cualquier corrección realizada en las facturas, por el funcionario correspondiente.

Efecto

Las situaciones comentadas impiden la verificación, en todos sus detalles, de la legalidad, corrección y autorización de los desembolsos realizados a los contratistas. La ausencia de información requerida, propicia la comisión de errores e irregularidades en el trámite de los pagos y que los mismos no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Pueden propiciar, además, la pérdida de fondos públicos.

Lo comentado en el **apartado a. 7)**, no permitió que nuestros auditores examinaran la información que contenía los mismos para verificar la corrección de las transacciones fiscales.

Las situaciones comentadas en los **apartados b. y c.** no le permite al FIGNA, mantener un control fiscal adecuado y un control presupuestario de los desembolsos de cada contrato. Además, no permite un control y evaluación adecuada de los servicios contratados (si se ofrecieron según el contrato) y determinar la necesidad de estos.²⁹ Por otra parte, puede propiciar la duplicidad de tareas y por consiguiente el pago duplicado de las mismas, con los efectos adversos al FIGNA.

Causa

Atribuimos dichas situaciones a que los empleados a cargo de la preintervención y aprobación de las facturas e informes de labor realizada se apartaron de las disposiciones reglamentarias y aprobaron los desembolsos para el pago de facturas en incumplimiento de las mismas. Estos no se aseguraron de que las mismas incluyeran dicha información y que cumplieran con lo dispuesto en las leyes, los contratos y reglamentación aplicable. Además, no se ejerció una supervisión efectiva y eficiente sobre la oficial administrativa senior y la directora de finanzas y presupuesto.

Denota, además, ausencia de una administración efectiva de los contratos.

²⁹ Véase hallazgo núm. 1. b. 2)

Comunicación Gerencial

El director ejecutivo de FIGNA, ofreció sus comentarios a las situaciones señaladas y algunos documentos adicionales, en carta recibida el 23 de junio de 2022. Entre otras cosas mencionó lo siguiente:

- *Las facturas que se reciben en FIGNA son estampadas con un sello que denota la revisión y aprobación, esto equivale a certificar que los artículos y/o servicios se recibieron y no se habían autorizado para pago.*
- *Incorrecta la aseveración. Informamos que todas las facturas **están ponchadas**.*
- *Se instruirá a los firmantes que tienen que incluir la fecha del día de su revisión y/o aprobación.*
- *De acuerdo con el hallazgo.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que las situaciones mencionadas en este Hallazgo prevalecen.

Ver recomendaciones 1-3, 26-28, 30, 33 y 34.

Hallazgo 4 – Ausencia controles en los desembolsos

La normativa relacionada a la contratación de servicios profesionales y consultivos, exige que, como parte de las cláusulas contractuales, se establezca entre otras cosas, la cuantía máxima a pagarse al contratista. En ocasiones también se establece, un máximo de horas mensuales para mantener un control adecuado de las horas disponibles y no afectar la necesidad de servicio de las entidades gubernamentales.

Situación

La evaluación realizada reveló que el FIGNA no tiene un control de desembolso donde se mantenga un monitoreo adecuado de los pagos desembolsados o si los contratos mantienen un balance presupuestario disponible.³⁰

Criterio

El Artículo 4 (g) de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, establece que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión

³⁰ Véase hallazgo núm. 3. b.

de irregularidades y que permitan que, de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades. Cónsono con dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno se debe establecer un control de fondo adecuado, donde se consigne toda la información necesaria para poder determinar, entre otras cosas, la duplicidad de las transacciones fiscales.

Efecto

La situación comentada no le permite al FIGNA ejercer un control adecuado del pago de los servicios facturados y determinar la duplicidad de estos, si alguno.

Además, pudiese ocasionar que el contratista utilice todo el presupuesto aprobado previo a atender la necesidad para la cual fue contratado.

Causa

Atribuimos dicha situación a que en la Oficina de Finanzas y Presupuesto no se ha diseñado un método efectivo para documentar la información relacionada a los pagos realizados a los contratistas.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *Es incorrecta la aseveración. Cuando se otorga un contrato, el mismo se registra como una orden de compra en el sistema de contabilidad. Cada vez que se recibe una factura, se "recibe" en sistema la cantidad de horas facturadas por el contratista. El sistema brinda el balance de horas que queda pendiente de recibir. Antes de pagar cada factura, la contadora se asegura que quede balance de horas en el contrato verificando la pantalla correspondiente en el sistema de contabilidad que existe para ello.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 8-10, 9, 34 y 35.

Hallazgo 5 – Retención en el origen no realizadas

La Oficina de Finanzas y Presupuesto tiene a su cargo, entre otras cosas, el desembolso de los fondos para el pago de las facturas presentadas al cobro por los contratistas que prestan servicios

mediante contratos de servicios profesionales y consultivos. Está dispuesto que, a los pagos de los contratistas se les efectúan las retenciones requeridas por ley; contribución sobre ingresos y la aportación especial por servicios profesionales y consultivos, según aplique o salvo se establezca lo contrario por el secretario de Hacienda.

Situación

La evaluación a las retenciones realizadas a los pagos de 84 facturas sometidas por los contratistas, reveló que:

- a. En 100% (84 casos) de los pagos examinados por \$696,732, se observó que no se retuvo la aportación especial (1.5%).³¹ Esto representó \$10,451 que no fueron retenidos y transferidos al Fondo General.
- b. En el 20% (17 casos) de los pagos realizados por \$34,550, se retuvo contribución sobre ingresos, a un porcentaje menor o diferente a lo establecido en el Código de Rentas Internas o en el contrato. La diferencia no retenida totalizó \$1,845. Tampoco se encontró en la información evaluada evidencia de algún relevo parcial emitido por el Departamento de Hacienda
- c. En el 21% (18 casos) de los pagos realizados por \$408,280, no se retuvo contribución sobre ingresos, según establecido en el Código de Rentas Internas sin que observáramos un documento de relevo total emitido por el Departamento de Hacienda.^{32 33} La cantidad no retenida totalizó \$40,828.

| Nombre del Contratista | Número de Contrato | Fecha Otorgado | Vigencia | | Cantidad Total del Contrato |
|------------------------|--------------------|----------------|----------|-----------|-----------------------------|
| | | | Desde | Hasta | |
| Contratista A | 2019-F00045 | 20-Dec-18 | 1-Jan-19 | 31-Aug-21 | \$836,000.00 |
| Contratista B | 2019-F00050 | 1-Mar-19 | 1-Mar-19 | 30-Sep-19 | \$22,000.00 |
| Contratista C | 2020-F00001 | 29-Jul-19 | 1-Jul-19 | 30-Jun-20 | \$36,000.00 |
| Contratista D | 2020-F00003 | 1-Jul-19 | 1-Jul-19 | 30-Jun-20 | \$45,000.00 |
| Contratista E | 2020-F00004 | 1-Jul-19 | 1-Jul-19 | 30-Jun-20 | \$71,400.00 |
| Contratista F | 2020-F00027 | 1-Jul-19 | 1-Jul-19 | 30-Jun-20 | \$62,400.00 |

Criterio

La situación comentada en el **apartado a.** es contraria al Artículo 1 titulado Aportación Especial por Servicios Profesionales y Consultivos de la Ley Núm. 48-2013, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer una Aportación Especial por Servicios Profesionales y Consultivos*;

³¹ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004 y 2020-F00027.

³²Según Determinación Administrativa DA 20-10 emitida por el Departamento de Hacienda el 24 de marzo de 2020, eximió a los agentes retenedores, de realizar la retención de CSI, para pagos realizados en el periodo de 23 de marzo hasta 30 de junio de 2020.

³³ Contratos: 2019-F00045, 2020-F00004 y 2020-F00027.

Aumentar la Proporción de Máquinas en los Casinos y Reestructurar la Distribución de Dichas Ganancias, que establece lo siguiente:

Se establece que todo contrato, con excepción de aquellos otorgados a entidades sin fines de lucro, por servicios profesionales, consultivos, publicidad, adiestramiento u orientación, otorgado por una agencia, dependencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, corporación pública, así como la Rama Legislativa, la Oficina del Contralor, la Oficina del Procurador del Ciudadano y la Rama Judicial o cualquier otra entidad, creada por ley estatal o federal, cuyos fondos provengan, total o parcialmente del Fondo General, se le impondrá una aportación especial equivalente al uno punto cinco (1.5) por ciento del importe total de dicho contrato, el cual será destinado al Fondo General. Se excluye expresamente de esta disposición a los municipios.

Disponiéndose, que no estarán sujetos a la aportación especial aquí dispuesta los servicios profesionales, consultivos, de publicidad, adiestramiento u orientación prestados por individuos cuyo monto de contratación agregada no exceda de cincuenta mil (50,000) dólares anuales. (énfasis nuestro)

El 16 de abril de 2020, se enmendó el artículo 1 de la Ley 48, antes citado para que leyera como sigue:

(...)

Disponiéndose, que para todo contrato que se encuentre vigente al 1 de abril de 2020 en adelante, no estarán sujetos a la aportación especial aquí dispuesta los servicios profesionales, consultivos, de publicidad, adiestramiento u orientación prestados por individuos cuyo monto de contratación agregada no exceda de trescientos mil (300,000) dólares anuales. (énfasis nuestro)

Las situaciones comentadas en los **apartados b. y c.** son contrarias a la Sección 1062.03 titulada Retención en el Origen Sobre Pagos por Servicios Prestados de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011*, que establece, entre otras cosas en sus apartados (a) y (b), lo siguiente:

El Gobierno de Puerto Rico y toda persona, natural o jurídica, que en el ejercicio de una actividad de industria o negocio o para la producción de ingresos en Puerto Rico, efectúe pagos a otra persona por concepto de servicios prestados y todo pagador que efectúe pagos a un proveedor de servicios de salud por servicios de salud prestados por dicho proveedor a cualquier persona, deducirá y retendrá, para pagos realizados antes de 1 de enero de 2019, el siete (7) por ciento y, para pagos realizados después del 31 de diciembre de 2018, el diez (10) por ciento de dichos pagos.

La obligación de deducción y retención dispuesta en el apartado (a) de esta Sección no aplicará a:

En el caso de pagos efectuados antes del 1 de enero de 2019, los primeros mil quinientos (1,500) dólares pagados durante el año natural a la persona que prestó el servicio. En el caso de corporaciones o sociedades que operen en Puerto Rico por medio de sucursales, el límite de mil quinientos (1,500) dólares aquí dispuesto aplicará a cada sucursal por separado, a opción del agente retenedor. Disponiéndose que, para años contributivos comenzados luego del 31 de diciembre de 2018, la exención sobre la retención dispuesta en esta sección será sobre los primeros quinientos (500) dólares pagados durante el año natural a la persona que prestó el servicio.

En los apartados (c) y (e) al (g), de la misma Sección, se establece que:

Salvo que se disponga lo contrario, toda persona que venga obligada a deducir y retener cualquier contribución bajo las disposiciones de esta Sección será responsable al Secretario del pago de dicha contribución y no será responsable a persona otra alguna por el monto de cualesquiera de dichos pagos.

Si el agente retenedor dejare de efectuar la retención a que se refiere el apartado (a), la cantidad que debió ser deducida y retenida, a menos que el contribuyente pague la contribución al Secretario, le será cobrada directamente a la instrumentalidad gubernamental o a aquella persona a quien se le haya delegado la obligación de deducir y retener la contribución sobre ingresos.

Cualquier persona que dejare de cumplir con su responsabilidad de deducir y retener la contribución sobre ingresos descrita en el apartado (a) de esta Sección, estará sujeta a las penalidades dispuestas en las Secciones 6030.12 y 6041.01 del Subtítulo F, a menos que el contribuyente pague la contribución al Secretario.

En el caso de entidades, según dicho término se define en la Sección 1010.05(c), que estén al día con sus responsabilidades contributivas, en lugar de la retención dispuesta en el apartado (a), se deducirá y retendrá el tres (3) por ciento, en pagos realizados antes del 1 de enero de 2019 y seis (6) por ciento en pagos realizados después del 31 de diciembre de 2018, siempre y cuando haya sometido con su planilla el Informe de Procedimientos Previamente Acordados requerido o Estados Financieros Auditados requeridos conforme a lo dispuesto en la Sección 1061.15.

En el caso de entidades según dicho término se define en la Sección 1010.05(c), con volumen de negocios de un millón (1,000,000) de dólares o más que estén al día con sus responsabilidades contributivas y sometan estados financieros acompañados por un Informe de Auditor, sujeto a lo dispuesto en la Sección

1061.15, en lugar de la retención dispuesta en el apartado (a), no se hará retención alguna por concepto de pagos por servicios prestados por estas entidades.

Por otra parte, lo comentado en los **apartados a. al c.** es contrario a las obligaciones contributivas a que están sujetas los desembolsos, según fueron establecidas en los diferentes contratos.

Efecto

Las situaciones comentadas en los apartados **a. y c.** impidió que el Gobierno recibiera \$51,300 para cubrir sus operaciones. La situación comentada en el apartado **b.**, pudo significar \$1,845 dejados de retener, al momento del pago realizado. El FIGNA se expone a cualquier penalidad adicional por parte del Departamento de Hacienda. Además, podría estar incumpliendo con dichas disposiciones, en los contratos formalizados y los pagos realizados posterior a nuestro examen.

Causa

Atribuimos dicha situación a que la oficial administrativa senior y la directora de finanzas y presupuesto se apartaron de las disposiciones reglamentarias y no se ejerció una supervisión adecuada sobre estas. Además, no se hizo una adecuada revisión de las facturas aprobadas para pago.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *Ningún contratista excede los \$300,000 requeridos en contratos con entidades gubernamentales para que le aplique la aportación especial del 1.5% excepto Iconix Group.*
- *El contratista mencionado en este hallazgo tiene un relevo parcial. Incorrectamente se le retuvo solamente un 3% y no un 6% como establece su relevo parcial.*
- *Según descrito en footnote, no había que retener de acuerdo a la Determinación Administrativa DA 20-10. No hacía falta relevo total. No entendemos el porqué del hallazgo.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que las situaciones mencionadas en el Hallazgo prevalecen. El monto de contratación agregada aplicable a los individuos para ser eximidos era hasta \$50,000 por año fiscal, durante la vigencia de los contratos evaluados. Los individuos sólo pueden ser eximidos de la aportación especial mediante

declaración jurada. En la información recopilada y mostrada en el presente hallazgo, se encontraron 84 pagos de los cuales no se retuvo la aportación especial aplicable.

Es meritorio aclarar que la excepción de la aportación especial del 1.5% del importe del contrato no es aplicable a las entidades jurídicas, con excepción de las entidades sin fines de lucro que hayan solicitado y se les haya concedido exención contributiva bajo las disposiciones de la Sección 1101.01 del Código de Rentas Internas de 2011, según enmendado, o bajo disposiciones idénticas de otra ley anterior. Por lo que, de no aplicar la excepción aplicable a las entidades sin fines de lucro, la aportación especial aplicaría sobre el monto total del contrato.

Asimismo, según dispuesto en Carta Circular 1300-07-21 del Departamento de Hacienda, los individuos deberán someter la declaración jurada junto con el contrato firmado utilizando el Modelo SC 1350. Debido a que la referida Carta Circular fue emitida el 9 de octubre de 2020, dicha exención será efectiva a partir del mes en que la declaración jurada fue sometida a la entidad correspondiente.

Finalmente, la Determinación Administrativa DA 20-10 tenía una vigencia del 23 de marzo hasta el 30 de junio de 2020.

Ver recomendaciones 2, 4-5, 8-9, 26, 29, 33 y 36.

Hallazgo 6 – Incumplimiento con el envío al Departamento de Hacienda de la declaración de informativa de los ingresos sujetos a retención (Forma 480.6b)

Al 21 de octubre de 2020, no se había informado al Departamento de Hacienda, para fines contributivos, los pagos por \$347,530 efectuados a un contratista³⁴ que prestó servicios relacionados a los sistemas de información durante el año 2019.³⁵ Para dicho propósito se utiliza la Declaración Informativa de los Ingresos Sujetos a Retención, Forma 480.6B.

La directora de finanzas y presupuesto informó a nuestros auditores, que no se preparó el formulario de declaración informativa, debido a un error involuntario. A la fecha de redacción del informe final no se había corregido dicha situación.

Criterio

La situación comentada es contraria a la Sección 1062.03 titulada Retención en el Origen Sobre Pagos por Servicios Prestados de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011*, que establece, entre otras cosas en su apartado (j), lo siguiente:

³⁴ Contrato Núm. 2019-F00045, por \$836,000.

³⁵ A septiembre de 2020, se habían realizado otros pagos al contratista por \$184,400, para servicios rendidos durante el año 2020.

Todo pagador que venga obligado a efectuar la deducción y retención dispuesta en el apartado (a) y a rendir una planilla por las cantidades deducidas y retenidas según se establece en el apartado (d), deberá someter, no más tarde del 28 de febrero del año siguiente, una declaración informativa en la que conste el monto total pagado y la contribución retenida durante el año natural anterior y el nombre, dirección y número de cuenta del receptor de tales pagos.

Efecto

La situación comentada privó al Departamento de Hacienda de información que era esencial para verificar si el que recibe los pagos incluyó los mismos en su planilla de contribución sobre ingresos. Esto podría propiciar la evasión contributiva, con los consiguientes efectos adversos al erario, y expone al FIGNA a posibles sanciones y penalidades por parte de dicho Departamento.

Causa

Atribuimos dicha situación a que la directora de finanzas y presupuesto se apartó de las disposiciones reglamentarias y no se ejerció una supervisión adecuada sobre esta.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *De acuerdo con el hallazgo.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 2, 4-5, 8-9, 34 y 37.

Hallazgo 7 – Ausencia de reglamentación relacionada a la formalización de contratos y contratos redactados con reglamentación derogada

FIGNA está facultada entre otras cosas a contratar servicios profesionales y de consulta en todas las fases de la administración, planificación, construcción y operación de la Administración. Para ello, se rige por la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA* y cualquier otra disposición legal,

reglamentaria y administrativas aplicables. Además, sus contratos deben cumplir con todos los requerimientos y cláusulas mandatorias que exige dicha normativa.

Situación

Durante el examen, se observó que el FIGNA no había promulgado normas y procedimientos escritos, para regular las operaciones relacionadas con la contratación de servicios profesionales y consultivos.³⁶ Entre otras cosas, estas deben contener disposiciones relacionadas con la política administrativa, las normas y procedimientos a seguirse en la elaboración, tramitación, seguimiento y cumplimiento de los contratos en los que el FIGNA figura como parte contratante y aplicable a toda persona o grupo de personas que establezcan o interesan **entablar** una relación contractual con esta para la prestación de ese tipo de servicio. Ello, enmarcado dentro de las disposiciones de su ley creadora y otras disposiciones legales y reglamentarias, según promulgadas.

- a. Por otra parte, observamos que, varias cláusulas de los contratos examinados, hacen referencia a disposiciones reglamentarias ya derogadas (Cartas Circulares, Leyes, Memorandos Especiales, entre otras).

Durante las reuniones de salida de la intervención y mediante su contestación a los hallazgos, el FIGNA se comprometió a preparar un borrador de reglamento que incluyera los parámetros uniformes en el proceso de contratación de servicios profesionales del Gobierno de Puerto Rico. Previo a la publicación del presente informe, el FIGNA presentó el mismo a su junta de directores y finalmente se presentó al Departamento de Estado, donde fue aprobado el 28 de septiembre de 2022 como Reglamento Núm. 9408, titulado *Reglamento para la Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos*.

Criterio

La situación comentada en el **apartado a.** es contraria a la Ley Núm. 23-1991, según enmendada, conocida como *Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico* que establece que:

El Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico tendrá todos los poderes necesarios para llevar a cabo y efectuar los propósitos y las disposiciones de esta Ley, incluyendo, pero sin que se entienda como una limitación, los poderes para: (a) Adoptar el reglamento (by-laws) para la administración de sus asuntos y negocios y prescribir reglas, reglamentos y normas en relación con el ejercicio de sus funciones y deberes, incluyendo, pero sin limitarse a, establecer el o los mecanismos para conceder asistencia para el pago de gastos educacionales, anualidades, seguro de vida y seguro funeral a los

³⁶ Mediante certificación del 12 de julio de 2021, el director ejecutivo de FIGNA, informó que, en reunión de la Junta de Directores del 9 de diciembre de 2020, se había aprobado el Reglamento para la Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos. No obstante, el mismo no estaba firmado aún, no se había presentado al Departamento de Estado.

miembros activos y retirados de la Guardia Nacional que sean elegibles; establecer los criterios y prioridades de selección de las personas elegibles a los beneficios establecidos por esta Ley y de los proyectos de reconstrucción, rehabilitación a desarrollarse o cualquier actividad u otro propósito autorizado por esta Ley y determinar la estructura administrativa necesaria para implantar y operar el Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico.

En el Artículo 2(f) titulado *Declaración de Política* de la Ley Núm. 230-1974, según enmendada, conocida como la *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico* se establece como parte de la política del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Como parte de dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno, las agencias gubernamentales deben promulgar normas y procedimientos necesarios para el control adecuado de sus operaciones. Además, crear los mecanismos necesarios para evitar utilizar, en sus contratos, reglamentación derogada.

En el Artículo 178 titulado *Reglamentos de los departamentos* del *Código Político de Puerto Rico de 1902*, según enmendado establece que:

Será atribución de cada jefe de departamento bajo el Gobierno Estatal, dictar reglamentos compatibles con la ley para el régimen interior de su departamento y gobierno de sus funcionarios y empleados, la distribución y despacho de sus asuntos y conservación de sus archivos, papeles y demás pertenencias.

La Sección 1.6 (a) y (b) de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, dispone lo siguiente:

Cada agencia deberá dentro de un plazo de un (1) año a partir de la fecha de aprobación de esta Ley:

Actualizar los diagramas y resúmenes describiendo su organización administrativa y funcional, los procedimientos para la aprobación de reglamentos, la manera de radicar peticiones formales o informales y los medios por los cuales el público puede obtener información de la agencia.

De ser necesario, conformar sus reglas o reglamentos que establezcan los procedimientos formales de reglamentación y adjudicación, a tono con las disposiciones de esta Ley.

Efecto

Dichas situaciones dieron lugar a que no se siguieran normas y procedimientos generalmente aceptados para regular las operaciones relacionadas con la contratación de servicios

profesionales y consultivos relacionadas con los proyectos de construcción. Esto propicia el ambiente para que se incurra en deficiencias como las comentadas en el presente informe.

Puede propiciar la comisión de errores e interpretaciones legales o de proceso erróneas, con efectos adversos al FIGNA. Además, induce al incumplimiento de ley y reglamentación vigentes, que regula las operaciones relacionadas con la contratación de servicios profesionales y consultivos.

Por otra parte, puede crear la expectativa del contratista de que está cumpliendo según los acuerdos contractuales y los requerimientos de contrato y no poder establecerse responsabilidad o una reclamación oportuna.

Causa

Atribuimos dicha situación a que los directores ejecutivos en función no habían cumplido con lo establecido en la Ley Núm. 23-1991 en cuanto a formular, adoptar y enmendar reglas y reglamentos necesarios para el funcionamiento del FIGNA.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *La Ley Núm. 237 de 2004, establece los parámetros uniformes en el proceso de contratación de servicios profesionales del Gobierno de Puerto Rico no establece en ninguna porción de su texto el requerimiento de un reglamento. De hecho, esta provee para todos los requerimientos necesarios en la contratación gubernamental.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 10, 11, 13-14 y 30.

Hallazgo 8 – Pagos efectuados a un contratista en exceso a lo estipulado en el contrato

Entre los poderes generales conferidos al FIGNA bajo su ley creadora, está el negociar, otorgar y recibir por cesión contratos de financiamientos, de arrendamiento, y otros contratos e instrumentos necesarios o convenientes para el ejercicio de los poderes y funciones conferidos al Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico bajo esta Ley, incluyendo contratos con personas, corporaciones públicas, municipios y agencias gubernamentales federales y estatales.

Para ello se formalizan contratos escritos donde se establecen las cláusulas y disposiciones que registrarán los acuerdos pactados. Entre ellos la cuantía máxima a pagarse al contratista, por hora, mensual o la máxima a pagarse bajo el contrato formalizado, según aplique. Antes de emitirse un desembolso, los directores de área o programa y la Oficina de Administración y Asuntos Gerenciales, son responsables de preintervenir las facturas, junto con los demás documentos, para entre otras cosas, verificar que esté de acuerdo a las disposiciones del contrato.

Situación

- a. El examen al **Contrato Núm. 2020-F00003** reveló que se efectuaron desembolsos en exceso a lo pactado con el Contratista D por servicios legales prestados en el FIGNA:

En el **Contrato Núm. 2020-F00003**, otorgado el 1 de julio de 2019, se efectuaron pagos por \$45,667 en lugar de \$45,000 que fue lo pactado. Esto representó un pago en exceso de \$667.

Según el FIGNA, dicho exceso se debió al reembolso de gastos, no por servicios contratados.

Criterio

Lo comentado, es contrario a los Artículos 3, Incisos (G) al (I) de la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como la *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA*, que establecen que:

El contrato debe indicar de forma precisa cuáles son los servicios u obligaciones que se requieren por el gobierno. Los servicios que se contraten tienen que estar descritos detalladamente en el texto del contrato.

Para lograr un control fiscal adecuado es necesario que en el contrato se establezca la cuantía máxima a pagarse.

El contrato debe establecer la forma de pago, es decir, si se factura basándose en honorarios por horas, por tareas, por fases terminadas o un pago global a la terminación de la prestación de servicios, entre otros.

Por otra parte, el Artículo 1233 de la Ley Núm. 55 de 1 de junio de 2020, según enmendada, conocida como *Código Civil de Puerto Rico* de 2020, dispone que lo acordado en los contratos tiene fuerza de ley entre las partes, ante sus sucesores y ante terceros en la forma que dispone la ley.

En la **Sección 3.1 del contrato** se establece, entre otras cosas, que el FIGNA conviene en compensar al contratista por concepto de los servicios objeto del presente contrato a razón de \$125

por hora. Además, establece que la cuantía máxima total que podrá pagarse durante la vigencia del contrato es de \$45,000.

Efecto

La situación comentada propicia que no se mantenga un control fiscal adecuado y que se sobregiren las partidas presupuestarias separadas para pagar los contratos.

Ocasiona, además, que se realicen desembolsos que no están autorizados por la ley y normativa aplicable. Por otra parte, privó al FIGNA de contar con dichos fondos para atender sus gastos operacionales.

Causa

Atribuimos dichas situaciones a que los empleados a cargo de la preintervención y aprobación de las facturas e informes de labor realizada se apartaron de las disposiciones reglamentarias y de contrato y aprobaron los desembolsos para el pago de facturas en exceso a la cantidad máxima permitida. Además, no se ejerció una supervisión efectiva y eficiente sobre la oficial administrativa senior y la directora de finanzas y presupuesto.

La ausencia de un control de desembolso puede haber influido en dicha situación (**véase hallazgo núm. 4**).

Denota, además, ausencia de una administración efectiva de los contratos.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *Se realizaron pagos por labores contratadas que totalizaron \$44,962.50. La cuantía del contrato es de \$45,000. Se realizaron pagos por \$704.81 que son reembolsos de gastos.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece. La cláusula 3.1 del contrato 2020-F00003, indica que se le podrá requerir al contratista hasta \$45,000 durante la efectividad del contrato. Asimismo, en la sección 3.6 indica que, no se realizarán pagos fuera de lo pautado en la cláusula número 3.1 y que cualquier aumento en cuantía o cambio al contrato, deberá realizarse mediante enmienda y justificarse por escrito las razones por la cual se realiza la misma.

Ver recomendaciones 5 a la 8, 12, 14, 23, y 28.

Hallazgo 9 – Posibles irregularidades con los desembolsos a un contratista por servicios profesionales relacionados a los sistemas de información³⁷

Entre los contratos que la Ley Núm. 23-1991, según enmendada, conocida como *Ley del Fideicomiso Institucional de la Guardia Nacional de Puerto Rico*, le faculta al FIGNA formalizar, están aquellos necesarios para atender sus operaciones y las necesidades de los miembros activos de la Guardia Nacional de Puerto Rico.

El 17 de julio de 2015, el FIGNA otorgó el contrato 2016-F00015, con una vigencia de 6 meses. Ello, para entre otras cosas, proveer servicios tecnológicos como, por ejemplo, apoyo en proyectos que mejorarán la infraestructura tecnológica y el servicio al cliente, entre otros, por un total de \$38,400. El 16 de diciembre del mismo año, formalizaron una extensión de tiempo a dicho contrato y aumentaron la cantidad por 6 meses y \$38,400 adicionales, respectivamente. Su vigencia finalizaba el 30 de junio de 2016.

El 1 de julio de 2016, se otorgó un nuevo contrato (núm. 2017-F00045) por \$172,800 con una vigencia de 2 años o hasta el 30 de junio de 2018. El mismo establecía un pago máximo mensual de \$7,200 y exigía llevar a cabo servicios similares al contrato anterior. No obstante, el 8 de mayo y 27 de junio de 2018³⁸, FIGNA sometió el formulario de “Solicitud de Autorización a la Secretaría de la Gobernación para Otorgar Contratos de Servicios Profesionales o Comprados”, con el propósito de extender la vigencia de este contrato por 2 meses y \$14,400 adicionales. A pesar de ser aprobado, la enmienda de extensión, no se formalizó.³⁹

Por otra parte, el 20 de diciembre de 2018, nuevamente se otorgó otro contrato⁴⁰ (núm. 2019-F00045) por \$836,000 con una vigencia de 32 meses, comenzando el 1 de enero de 2019 y hasta el 31 de agosto de 2021.⁴¹

Situación

La evaluación realizada, relacionada a los referidos contratos, reveló lo siguiente:

- a. Durante el periodo de agosto a diciembre de 2018, el FIGNA emitió pagos al Contratista A por \$107,250. Los mismos fueron realizados durante un periodo en que no había un contrato escrito entre las partes. Los servicios prestados por el Contratista A y pagados por FIGNA, formaban parte del contrato 2017-F00045 y 2019-F00045. No obstante, el

³⁷ Otras irregularidades relacionadas a este contratista han sido comentadas en los hallazgos 1, 3, 5 y 6 (Contrato Núm. 2019-F00045).

³⁸ La solicitud del 27 de junio de 2018, es una enmendada. La OGP, requirió enmendar la solicitud original debido a error en la cuantía contractual indicada en el documento.

³⁹ La solicitud fue aprobada el 15 de agosto de 2018. En el expediente de contrato, se observó un correo electrónico de la agencia, solicitando la cancelación de la solicitud aprobada.

⁴⁰ Cabe señalar, que, el 11 de junio de 2018, se había sometido para aprobación una solicitud (Sistema de Procesamiento de Contratos de la OGP) para otorgar el referido contrato por \$938,000, comenzando el 1 de julio de 2018. El mismo fue denegado por la Secretaria de la Gobernación.

⁴¹ Este contrato fue enmendado con vigencia efectiva el 12 de agosto de 2021, extendiendo su vigencia por 4 años adicionales. Véase hallazgos 10 y 11.

contrato núm. 2017-F00045, había vencido el 30 de junio de 2018 y el contrato núm. 2019-F00045, comenzó su vigencia el 1 de enero de 2019. Los servicios fueron requeridos al Contratista A, utilizando el método de orden de compra de \$7,200 y hasta \$25,500, cada una.⁴²

El FIGNA autorizó la totalidad de \$18,000 y \$89,250, respectivamente, sin formalizar un contrato escrito, previo a recibir y pagar los servicios, sin registrar el contrato en el Registro de Contratos de FIGNA y sin remitirlo a la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

- b. Como parte de las compensaciones establecidas en el contrato 2019-F00045, formalizado el 20 de diciembre de 2018, se acordó que el FIGNA desembolsaría \$20,000⁴³, en reconocimiento y para pagar la deuda por servicios rendidos sin tener un contrato formalizado entre las partes. Dichos costos cubrían un “set-up fee”, para la configuración e implementación de equipo para las Tiendas Militares, ya adquirido mediante orden de compra⁴⁴ durante el mes de julio de 2018. El 11 de enero de 2019, el FIGNA desembolsó \$20,000 para cubrir los costos del “set-up” fee.
- c. Para el cobro de los servicios rendidos, el Contratista A sometió al FIGNA 8 facturas. La evaluación realizada a las referidas facturas y sus documentos justificantes reveló lo siguiente:
 - 1) En ninguna de las 8 facturas (100%) presentadas para pago por \$107,250, se certificó que los artículos o servicios indicados en la factura se recibieron y no se había autorizado el pago de la misma anteriormente.
 - 2) En la preintervención de las facturas, se utilizó un sello como comprobante de pago.⁴⁵ No obstante, las mismas carecían del nombre en letra de molde del empleado o funcionario que firmó las mismas. Estos empleados o funcionarios certifican que preintervinieron, verificaron o aprobaron las facturas antes que se emitieran los pagos. En las mismas facturas se observó que en 8 ocasiones el funcionario de finanzas que firmó las mismas, no estaba en el registro de firmas autorizadas provisto por FIGNA. En otras 2 carecía de la fecha en que el funcionario de finanzas preintervino la factura, en 1, la fecha en que el funcionario de administración verificó las facturas y en 7, la fecha en que el director ejecutivo aprobó las mismas.
 - 3) En ninguna de las facturas (100%), se acompañó un informe detallado de la labor realizada por el Contratista A.

⁴² Dichas cantidades, son similares a la compensación establecida en los contratos 2017-F00045 y 2019-F00045, respectivamente.

⁴³ El costo total del contrato era de \$836,000.

⁴⁴ La orden de compra de los equipos adquiridos en el mes de julio de 2018, totalizó \$65,000.

⁴⁵ Según certificación del director ejecutivo, estos utilizan un sello que provee para la firma de varios funcionarios, en sustitución de un comprobante de pago.

-
- 4) En 100% (8 casos) de los pagos examinados, se observó, que no se realizaron las retenciones establecidas por ley para la contribución sobre ingresos y la aportación especial (1.5%).⁴⁶

Criterio

Los Artículos 2(f) y 4(g) titulados *Declaración de Política; y Diseño e intervención de la organización fiscal y los sistemas y procedimientos de contabilidad*, de la Ley Núm. 230-1974, según enmendada, conocida como la *Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico*, declara que como parte de la política de Gobierno, exista el control previo de todas las operaciones de Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia, entidad corporativa o Cuerpo Legislativo en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. A tenor con esta disposición, y como norma de sana administración pública, los jefes de los organismos gubernamentales deben asegurarse de formalizar contratos por escrito antes de que se comience la prestación de los servicios. Ello es necesario para establecer de forma clara y precisa las obligaciones de las partes. Además, la documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse para, entre otras cosas, proteger los derechos fiscales, legales y otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones del Gobierno.

Por otra parte, establece que los procedimientos para incurrir en gastos y pagar los mismos tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan que, de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades. Cónsono con dicha política pública y como norma de sana administración y de control interno las facturas requeridas a los contratistas deben incluir el número del contrato relacionado con dicha factura, la dirección donde puedan comunicarse con el contratista. Además, que antes de pagarse la mismas pase por un proceso de preintervención rigurosa, donde se certifique por el personal correspondiente, como correcta y se asegure que cumpla con la normativa vigente y los acuerdos contractuales. Por otra parte, que no exista dificultad de identificar los nombres de los funcionario o empleados que firman documentos fiscales.

Las situaciones comentadas en los **apartados a., b. y c.** son contraria a lo establecido en los Artículos 3 y 5 de la Ley Núm. 237-2004, según enmendada, conocida como la *Ley para Establecer Parámetros Uniformes en los Procesos de Contratación de Servicios Profesionales o Consultivos para las Agencias y Entidades Gubernamentales del ELA*, que establecen, entre otras cosas, que todo contrato debe ser prospectivo, formalizarse por escrito, indicar de forma precisa y detallada cuáles son los servicios u obligaciones que se requieren, establecer la cuantía máxima a pagarse, la fecha de otorgamiento, la vigencia y que se paga solo por servicios rendidos. También, se debe hacer formar parte del contrato las cláusulas mandatorias que sean

⁴⁶ Contratos: 2019-F00045, 2019-F00050, 2020-F00001, 2020-F00003, 2020-F00004 y 2020-F00027.

requeridas por ley o reglamentación. Además, que las facturas deberán ser específica, desglosada y deberá estar acompañada de un informe que detalle los servicios prestados y las horas invertidas en la prestación de los servicios. La factura que se someta debe incluir una certificación indicando que los servicios fueron prestados y aún no han sido pagados. (...)

El Artículo 1(e) de la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, según enmendada, conocida como *Ley de Registros de Contratos* dispone, que ninguna prestación o contraprestación objeto de un contrato podrá exigirse hasta tanto el mismo se haya presentado en la Oficina del Contralor a tenor con lo dispuesto en dicha Ley. En el Artículo 9 del Reglamento Núm. 33, emitido por la Oficina del Contralor de Puerto Rico, se establece una disposición relacionada con este particular.

En el caso **Cordero Vélez v. Municipio de Guánica, 2007 T.S.P.R. 24**, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que:

En este caso nunca se otorgó un contrato por escrito. Tampoco se satisfizo ninguna de las formalidades aplicables a los contratos municipales, las cuales se exigen rigurosamente con miras a proteger el interés público. La salvedad que establece la Ley Núm. 127, supra, a los efectos de que no será nulo un contrato válido que no haya sido registrado o remitido a la Oficina del Contralor, no tiene el efecto de alterar la política pública que permea la normativa en torno a la contratación municipal, ni exime del cumplimiento con los requisitos antes descritos a los fines de hacer exigibles acuerdos que no son legalmente válidos. Es más, la referida disposición parte de la premisa de que se perfeccionó un contrato y de que éste es válido. ...la relación entre el señor Cordero Vélez y el Municipio nunca alcanzó la obligatoriedad de un pacto bilateral, resolvemos que al no haber contrato, no procedía ordenar el cumplimiento de ninguna formalidad, contrario a los resuelto por el Tribunal de Apelaciones.

En el caso **Autoridad de los Puertos de Puerto Rico v. Redondo Construction Corporation, Caso Civil Núm. KPE 1998-0776 (807), del 28 de marzo de 2007**, el Tribunal de Circuito de Apelaciones estableció que:

Obviamente, los anteriores pronunciamientos, aunque expresados en el contexto de pleitos que involucraban municipios, en la medida que se fundamentaron en la referida Ley Núm. 18 (además de la Ley de Municipios Autónomos) son igualmente aplicables a cualquier otro ente gubernamental.

Lo comentado en los **apartados c. 1) y 2)**, es contrario a la Carta Circular Núm. 1300-13-01, del Secretario de Hacienda, titulada *Certificación de Facturas de Proveedores*, del 4 de diciembre de 2000, que establece las determinaciones relacionadas al trámite de las facturas de proveedores, en especial las que se emiten mediante sistema computadorizado. En específico dispone que:

Toda factura deberá incluir el nombre y dirección del proveedor, así como la fecha y número de factura. También deberá incluir la fecha y número del contrato o de la orden de compra, cuando aplique.

Para agilizar el proceso de pago, las agencias prepararán un sello de goma con la siguiente certificación, el cual deberá estampar en cada factura:

Certifico que los artículos o servicios indicados en esta factura se recibieron y que no he autorizado el pago de la misma, anteriormente.

(Ello seguido de un espacio que provea para el nombre y la firma del jefe de la agencia o su representante autorizado, título y fecha.)

Las facturas correspondientes a contratos por servicios profesionales y consultivos, deberán estar certificadas por la persona que presta el servicio y por el director del área que recibió el servicio.

Será responsabilidad de la Oficina de Finanzas de cada agencia cotejar que la factura del proveedor cumpla con los requisitos establecidos en esta carta circular. De no cumplir con los mismos, devolverá los documentos al área que originó el pago.

... la Oficina de Finanzas de las agencias no procesarán facturas que no cumplan con los requisitos establecidos en esta carta circular.

La Carta Circular Núm. 2012-01, del Departamento de Justicia, titulada *Prospectividad y Formalidad de Contratos*, del 26 de enero de 2012, establece como norma, respecto a la contratación gubernamental, que:

Las agencias, instrumentalidades públicas, departamentos ejecutivos, corporaciones públicas y municipios del Gobierno de Puerto Rico no deberán desembolsar fondos públicos para pagar por servicios derivados de contratos que no cumplen con las formalidades requeridas (...)

La situación comentada en el **apartado c. 4)** es contraria al Artículo 1 titulado Aportación Especial por Servicios Profesionales y Consultivos de la Ley Núm. 48-2013, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer una Aportación Especial por Servicios Profesionales y Consultivos; Aumentar la Proporción de Máquinas en los Casinos y Reestructurar la Distribución de Dichas Ganancias*, que establece lo siguiente:

Se establece que todo contrato, con excepción de aquellos otorgados a entidades sin fines de lucro, por servicios profesionales, consultivos, publicidad, adiestramiento u orientación, otorgado por una agencia, dependencia o

instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, corporación pública, así como la Rama Legislativa, la Oficina del Contralor, la Oficina del Procurador del Ciudadano y la Rama Judicial o cualquier otra entidad, creada por ley estatal o federal, cuyos fondos provengan, total o parcialmente del Fondo General, se le impondrá una aportación especial equivalente al uno punto cinco (1.5) por ciento del importe total de dicho contrato, el cual será destinado al Fondo General. Se excluye expresamente de esta disposición a los municipios.

Disponiéndose, que no estarán sujetos a la aportación especial aquí dispuesta los servicios profesionales, consultivos, de publicidad, adiestramiento u orientación prestados por individuos cuyo monto de contratación agregada no exceda de cincuenta mil (50,000) dólares anuales. (énfasis suplido)

Además, la situación comentada en el **apartado c. 4)** es contraria a la Sección 1062.03 titulada Retención en el Origen Sobre Pagos por Servicios Prestados de la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011*, que establece, entre otras cosas en sus apartados (a) y (b), lo siguiente:

El Gobierno de Puerto Rico y toda persona, natural o jurídica, que en el ejercicio de una actividad de industria o negocio o para la producción de ingresos en Puerto Rico, efectúe pagos a otra persona por concepto de servicios prestados y todo pagador que efectúe pagos a un proveedor de servicios de salud por servicios de salud prestados por dicho proveedor a cualquier persona, deducirá y retendrá, para pagos realizados antes de 1 de enero de 2019, el siete (7) por ciento y, para pagos realizados después del 31 de diciembre de 2018, el diez (10) por ciento de dichos pagos.

La obligación de deducción y retención dispuesta en el apartado (a) de esta Sección no aplicará a:

En el caso de pagos efectuados antes del 1 de enero de 2019, los primeros mil quinientos (1,500) dólares pagados durante el año natural a la persona que prestó el servicio. En el caso de corporaciones o sociedades que operen en Puerto Rico por medio de sucursales, el límite de mil quinientos (1,500) dólares aquí dispuesto aplicará a cada sucursal por separado, a opción del agente retenedor. Disponiéndose que, para años contributivos comenzados luego del 31 de diciembre de 2018, la exención sobre la retención dispuesta en esta sección será sobre los primeros quinientos (500) dólares pagados durante el año natural a la persona que prestó el servicio.

En los apartados (c) y (e) al (g), de la misma Sección, se establece que:

Salvo que se disponga lo contrario, toda persona que venga obligada a deducir y retener cualquier contribución bajo las disposiciones de esta Sección será responsable al Secretario del pago de dicha contribución y no será responsable a persona otra alguna por el monto de cualesquiera de dichos pagos.

Si el agente retenedor dejare de efectuar la retención a que se refiere el apartado (a), la cantidad que debió ser deducida y retenida, a menos que el contribuyente pague la contribución al Secretario, le será cobrada directamente a la instrumentalidad gubernamental o a aquella persona a quien se le haya delegado la obligación de deducir y retener la contribución sobre ingresos.

Cualquier persona que dejare de cumplir con su responsabilidad de deducir y retener la contribución sobre ingresos descrita en el apartado (a) de esta Sección, estará sujeta a las penalidades dispuestas en las Secciones 6030.12 y 6041.01 del Subtítulo F, a menos que el contribuyente pague la contribución al Secretario.

En el caso de entidades, según dicho término se define en la Sección 1010.05(c), que estén al día con sus responsabilidades contributivas, en lugar de la retención dispuesta en el apartado (a), se deducirá y retendrá el tres (3) por ciento, en pagos realizados antes del 1 de enero de 2019 y seis (6) por ciento en pagos realizados después del 31 de diciembre de 2018, siempre y cuando haya sometido con su planilla el Informe de Procedimientos Previamente Acordados requerido o Estados Financieros Auditados requeridos conforme a lo dispuesto en la Sección 1061.15.

En el caso de entidades según dicho término se define en la Sección 1010.05(c), con volumen de negocios de un millón (1,000,000) de dólares o más que estén al día con sus responsabilidades contributivas y sometan estados financieros acompañados por un Informe de Auditor, sujeto a lo dispuesto en la Sección 1061.15, en lugar de la retención dispuesta en el apartado (a), no se hará retención alguna por concepto de pagos por servicios prestados por estas entidades.

Efecto

La situación comentada ocasionó lo siguiente:

- Impidió al FIGNA ejercer un control adecuado de los procesos relacionados con la contratación de servicios profesionales y con el pago de los mismos, y adjudicar responsabilidades en casos de incumplimiento por parte del proveedor.
- Propicia el ambiente para favorecer a proveedores en perjuicio de los intereses de la FIGNA, la comisión de irregularidades y de otras situaciones adversas sin que las mismas se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades en casos de incumplimiento por parte de éstos.

-
- Colocó en riesgo al FIGNA al no contar con un contrato escrito, según requerido por ley, y que la OCPR lo considerara oportunamente para los fines dispuestos por ley y registrarlo en el sistema computadorizado de información que se mantiene de los contratos que formalizan las entidades del Gobierno. Esto, para que los mismos estén disponibles a la ciudadanía en su calidad de documentos públicos.
 - El desembolso indebido de fondos públicos por \$107,250, por servicios brindados sin contrato, contrario a lo requerido por ley y nuestro ordenamiento jurídico.

Además, las situaciones comentadas impiden la verificación, en todos sus detalles, de la legalidad, corrección y autorización de los desembolsos realizados a los contratistas. La ausencia de información requerida propicia la comisión de errores e irregularidades en el trámite de los pagos y que los mismos no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades. Pueden propiciar, además, la pérdida de fondos públicos.

La situación comentada en el **apartado c. 4)** impidió que el Gobierno recibiera \$12,334 para cubrir sus operaciones. También ocasionó que el FIGNA se exponga a posibles penalidades. Además, podría estar incumpliendo con dichas disposiciones en los contratos formalizados y los pagos realizados posterior a nuestro examen.

Causa

Los hechos comentados en los **apartados a. y b.** son indicativos de que el director ejecutivo, la oficial administrativa senior y la directora de finanzas y presupuesto, que requirieron y autorizaron el pago de los indicados servicios, incumplieron con las leyes y la reglamentación mencionadas y no protegieron los intereses del FIGNA. Esto, contrario al interés público y a la prudencia en el manejo de los fondos públicos.

Por otra parte, atribuimos las situaciones comentadas en el **apartado c. 1) al 3)** son indicativas de que el entonces director de finanzas y los demás funcionarios a cargo del trámite de las indicadas facturas, los pagos y del proceso de preintervención de las mismas y sus justificantes, no cumplieron con las disposiciones de sana administración y de control interno mencionadas.

Además, lo comentado en el **apartado c. 4)**, indica que la directora de finanzas y presupuesto se apartó de las disposiciones reglamentarias y no se ejerció una supervisión adecuada sobre esta. Además, no se hizo una adecuada revisión de las facturas aprobadas para pago.

En respuesta a nuestro borrador de hallazgos, el director ejecutivo del FIGNA atribuyó esta situación al retraso prolongado de la OGP en aprobar la solicitud del contrato.

Además, mencionó:

Los servicios cubiertos por el contratista son de naturaleza imprescindible y no podían ser interrumpidos ya que incluían la operación de los puntos de venta y

control de cuotas de nuestras 10 tiendas militares que gran parte representa los intereses principales para los beneficios que otorga nuestra corporación.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó, entre otras cosas, lo siguiente:

- *FIGNA esta consciente de que todo servicio de tal naturaleza profesional y consultivo debe formalizar sus terminos y condiciones por medio de un contrato escrito. En ninguna instancia ha sido la intención de FIGNA evitar cumplir con dicho requerimiento. Sin embargo, en la situación esbozada en el apartado a del Hallazgo 9 entendemos meritorio comentar que la razón por la cual hubo la necesidad de obtener servicios de un contratista por medio de orden de compra bajo las circunstancias particulares que se dio en ese caso se debió a retraso prolongado en la OGP.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 1-3, 5 a la 7, 9, 13, 30 y 33.

Hallazgo 10 – Cláusulas contrarias a la normativa en el contrato de servicios profesionales, relacionados a los sistemas de información

El desarrollo de las tecnologías de la información a nivel gubernamental requiere de normas y políticas uniformes que sirvan de apoyo operacional y legal a la adquisición de equipos y contratación de servicios, las operaciones diarias de las agencias relativas a la informática, de manera que la aplicación de las tecnologías promueva la efectiva interconexión de los sistemas a nivel gubernamental y la eficiencia.

Actualmente, se encuentran vigentes varias Guías o Políticas sobre diversos asuntos de tecnologías de información gubernamental. Las mismas fueron fijadas a través de la Carta Circular CC 140-16, titulada *Normas Generales sobre la Implantación de Sistemas, Compra de Equipos y Programas y Uso de la Tecnología de Información para los Organismos Gubernamentales* del 7 de noviembre de 2016. Las políticas establecidas tienen base en la Ley Núm. 151-2004, según enmendada, conocida como *Ley de Gobierno Electrónico* y tienen el propósito de fijar las normas que deben seguir las agencias al establecer sus controles y procedimientos, de manera que se atiendan adecuadamente los recursos, los procesos de compras e implementación de soluciones o

tecnología nueva, así como el uso y manejo de los sistemas de información. Entre ellas se adoptaron normas aplicables a la contratación de bienes y servicios de informática en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Situación

Contrario a las políticas establecidas, el 12 de agosto de 2021, el FIGNA formalizó una enmienda al contrato número 2019-F00045⁴⁷ entre otras cosas, para modificar el lenguaje de la sección 5.1, el cual originalmente lee como sigue:

5.1 Derechos sobre Producto del Trabajo. CONTRATISTA se compromete a rendir todos los informes que le sean requeridos por EL FIDEICOMISO. Es expresamente convenido que todo material o documento producido o resultante de los servicios prestados por CONTRATISTA, ya sea en forma de estudios, investigaciones, consultas, bases de datos, programación electrónica o cualesquiera otras formas que se manifiesten, constituirá en todo momento propiedad de EL FIDEICOMISO; sin que esta venga obligada a pagar a CONTRATISTA retribución alguna por esa producción o por derecho sobre la misma, además de la compensación estipulada en este contrato. EL FIDEICOMISO queda también expresamente autorizada y con pleno derecho para dar a dicha producción el uso oficial que estime conveniente.

Posterior a la enmienda 2019-F0045A el texto de la sección 5.1 indica lo siguiente:

5.1 Derechos sobre producto del trabajo. CONTRATISTA se compromete a rendir todos los informes que le sean requeridos por EL FIDEICOMISO. Es expresamente convenido que toda información resultando de los servicios del CONTRATISTA constituirá propiedad de EL FIDEICOMISO, sin que esta venga obligada a pagar al CONTRATISTA retribución alguna adicional a la estipulada en este contrato. CONTRATISTA reconoce que la base de datos provista por EL FIDEICOMISO y/o desarrollada este es propiedad exclusiva de EL FIDEICOMISO. EL FIDEICOMISO queda también expresamente autorizado y con pleno derecho para dar a dicha producción el uso oficial que estime conveniente. CONTRATISTA, no obstante, retiene todo derecho sobre su propiedad intelectual, según se define en este contrato.

La referida enmienda añade además la sección 5.14, la cual está directamente dirigida a los mejores intereses del Contratista A. Bajo el referido contrato se reconoce que el Contratista A será y es el autor y dueño único de todos los derechos de autor y registros, extensiones o renovaciones, o derechos de toda y cualquier naturaleza sobre, sin limitar, todo servicio, ideas, conceptos, proceso, programas (software), algoritmos, aplicaciones y toda la tecnología asociada, y cualquier otro

⁴⁷ Enmienda 2019-F00045A, con vigencia de 4 años y costos adicionales de \$1,224,000.

trabajo creativo previamente creados, existentes al presente o que se constituyan en el futuro para el FIGNA, sus predecesores y/o afiliados de este.⁴⁸

Estas cláusulas que permiten disponer de estos derechos son de beneficio sólo para el Contratista A; siendo así cláusulas que van en perjuicio del orden e interés público, del principio contractual de reciprocidad de las prestaciones y; por consiguiente, de los mejores intereses del FIGNA.

Criterio

Lo comentado es contrario a los Puntos 1. y 2. (c), (d), (h) (j) de a las Disposiciones Especiales de la Orden Administrativa PRITS-2021-001 *Para Implantar las nuevas Directrices que Regirán la Evaluación, Autorización, Adquisición e Implementación de Transacciones y/o Proyectos cubiertos bajo la Ley Núm. 75-2019*, del 12 de abril de 2021, promulgada por el PRITS que disponen, entre otras cosas, que:

1. Todo servicio de tecnología contratado o adquirido por las Agencias será propiedad del Gobierno de Puerto Rico y estará bajo la supervisión y jurisdicción de PRITS según establecido en la Ley-75 y la Ley-151.

2. Las Agencias deberán asegurarse de que los contratos de tecnología que abarquen aplicaciones o desarrollos cumplan con las siguientes disposiciones:

...

c. Se certifique que cualquier diseño, modelo o producto derivado de la contratación o adquisición será considerado propiedad intelectual del Gobierno, quien tendrá derecho absoluto sobre los mismos a su entera discreción, sin tener que se imponga al Gobierno costos adicionales de licenciamiento por el código o desarrollo.

d. Todo contrato deberá pactar expresamente que en cualquier desarrollo o creación imperará la doctrina de trabajo por encargo (“work for hire”), permaneciendo el Gobierno titular del(los) derecho(s) y la documentación. Solamente podrá contratarse fuera de la doctrina de trabajo por encargo (“work for hire”), mediante dispensa expresa de PRITS.

...

h. Ninguna información o desarrollo quedará bajo custodia de terceros, y permanecerá bajo la supervisión y custodia del Gobierno en sus servidores o nube según PRITS determine.

...

⁴⁸ Otras cláusulas favorecen al contratista, en caso de decisiones que invaliden los acuerdos llegados por parte de un Tribunal.

j. *Queda totalmente prohibido el servicio de “hosting” o cualquier almacenaje de datos en servidores de terceros, sea mediante contrato o servicio independiente.*

Lo anterior deberá pactarse explícitamente en todo contrato u orden y todo acuerdo en contrario se entenderá nulo salvo, autorización expresa por escrito del PEII⁴⁹, la cual tendrá que incorporarse al contrato u orden.

En el Artículo 1233, de la Ley Núm. 55-2020, *Código Civil de Puerto Rico*, se establece que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y, deben cumplirse a tenor con los mismos. Sin embargo, esta libertad de las partes no puede ser ilimitada y abusiva.⁵⁰ Además, en el Artículo 1232 se establece que; es facultativo contratar o no hacerlo, y hacerlo, o no, con determinada persona. Estos derechos no pueden ejercerse abusivamente ni contra una disposición legal. Las partes pueden acordar cualquier cláusula que no sea contraria a la ley, a la moral o al orden público.⁵¹

De acuerdo con el Tribunal Supremo, el Estado no puede imponer algo que repugne al buen sentido de lo justo o de lo moral, solo porque se trata de la voluntad de los contratantes.⁵² Dicho Foro ha interpretado la prohibición de cláusulas leoninas, y estableció que incluir las mismas en un contrato gubernamental contraviene lo mencionado, lo cual conlleva la nulidad de dichas cláusulas contractuales.⁵³

Específicamente se manifestó respecto a la contravención del orden público y las normas sobre el uso escrupuloso de fondos públicos, según se indica:

El beneficio obtenido por el Estado al suscribir los contratos no era proporcional de modo alguno a los costos en que incurriría la agencia para cumplir con lo pactado [...]⁵⁴

Como norma de sana administración, el FIGNA debe observar lo dispuesto en las interpretaciones de los artículos del *Código Civil* mencionados. Además, el director ejecutivo debe asegurarse de que en los contratos se incluyan cláusulas que protejan los intereses y dineros de la Autoridad.

Efecto

Propicia un ambiente donde se utilicen fondos públicos para sufragar litigios legales costosos para preservar la propiedad intelectual desarrollada por el contratista durante la vigencia del contrato.

⁴⁹ Principal Ejecutivo de Innovación e Información del Gobierno (PEII)

⁵⁰ *De Jesús González v. A.C.*, 148 D.P.R. 255, 263 (1999)

⁵¹ *De acuerdo con la jurisprudencia, es el conjunto de normas éticas y morales que rigen un gobierno recto y sano; De Jesús González, supra, pag. 264.*

⁵² *De Jesús González, supra, pag. 265.*

⁵³ *Ibid. supra, págs. 267-269*

⁵⁴ *Ibid. supra, pág. 270*

Propicia que el gobierno pierda el dinero invertido para sufragar el desarrollo de los programas y que los contratistas utilicen fondos públicos para desarrollar productos que le brinden lucro personal. También propicia que el gobierno dependa única y exclusivamente del contratista que alega tener propiedad intelectual sobre el material desarrollado con fondos públicos.

Además, a que las entidades pertinentes declaren nulo las cláusulas contractuales o el contrato, con efectos adversos para las finanzas y operaciones del FIGNA.

Causa

Atribuimos las situaciones comentadas a:

- a. Falta de una supervisión eficaz de parte del director ejecutivo sobre las funciones de la oficial administrativa senior, quien es responsable de la preparación de los borradores de contrato⁵⁵ y velar que se cumpla con todas las disposiciones de leyes, reglamentos y otros, relacionados a la contratación de servicios profesionales y consultivos y buscar las aprobaciones correspondientes.
- b. El principal oficial ejecutivo, el director ejecutivo y la oficial administrativa senior se apartaron del cumplimiento con las leyes, reglamentos y normativa relacionada a la formalización de contratos relacionados a los sistemas de información.
- c. Posibles funciones conflictivas entre la persona contratada y su rol como OPI.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó lo siguiente:

- *Con respecto al Hallazgo 10 diferimos del análisis realizado. Los servicios prestados por el contratista constituyen un arrendamiento/hosting.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que el Hallazgo prevalece.

Ver recomendaciones 1, 5 a la 7, 15 y 16.

⁵⁵ Los borradores de contrato también son revisados por un personal externo contratado.

Hallazgo 11 – Deficiencias relacionadas con el cumplimiento de la Ley Núm. 75-2019, según enmendada.

La Ley Núm. 75-2019, según enmendada (“Ley-75”), conocida como *Ley de la Puerto Rico Innovation and Technology Service* (“PRITS”), del 25 de julio de 2019, se crea con el propósito de establecer y promover la política pública sobre la elaboración, manejo, desarrollo, coordinación e integración interagencial efectiva de la innovación y de la infraestructura tecnológica e informática del Gobierno de Puerto Rico.⁵⁶ Establece, además, una serie de funciones, facultades y deberes tanto de la PRITS, el Principal Ejecutivo de Innovación e Información (PEII), el Principal Oficial de Informática del Gobierno, y cada Oficial Principal de Informática (OPI) de las Agencias.

Las agencias tienen el deber y responsabilidad de notificar los nombramientos de los OPI a la PRITS. Por lo que vienen obligadas a cumplimentar y remitir el Formulario PRITS-002 “Nombramiento de Oficial Principal de Informática (OPI)”. Por su parte, la PRITS tiene el deber de evaluarlos y emitir su recomendación final.

Asimismo, toda propuesta de desarrollo de tecnología de información y comunicación o contrato para la prestación de servicios de las tecnologías de información y comunicación por cualquier Agencia debe ser sometida a la consideración de la PRITS para su revisión, comentario y aprobación. Ello, a través de la cumplimentación del Formulario PRITS-001 “Solicitud de Autorización al PRITS para la Adquisición de Bienes y/o Servicios de Naturaleza Tecnológica”. Al momento de culminar la intervención, toda solicitud de aprobación a la PRITS bajo la Ley Núm. 75-2019, tenía que ser sometida a través del sistema de procesamiento de contratos (Pco) de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

El referido formulario tiene que ser firmado y certificado tanto por el OPI como por la autoridad nominadora de la Agencia, quienes certificarán sobre la veracidad, necesidad y conveniencia de los bienes y/o servicios en cuestión. Adjunto al mismo, tendrá que remitirse una evaluación y análisis previo, realizado por el OPI de la Agencia. La evaluación y recomendación del OPI tendrá que ser específica, que detalle las necesidades, presupuesto y alternativas de la Agencia. Si la Agencia no remite la evaluación y análisis del OPI, estaría presentando una solicitud incompleta, por lo que se tendría por no puesta y no sería considerada.⁵⁷ Por otra parte, toda recomendación no fundamentada, generalizada o proforma se tendrá por no puesta.⁵⁸

La evaluación realizada a los procesos relacionados al nombramiento del OPI y a la solicitud de autorización de adquisición de bienes y/o servicios (la solicitud) para la extensión de un contrato

⁵⁶ Esta crea la Puerto Rico Innovation and Technology Service (PRITS).

⁵⁷ Según comunicación de la PRITS a la OIG, con fecha del 5 de octubre de 2021.

⁵⁸ Véase procedimientos establecidos en la Orden Administrativa PRITS-2021-001 “Para Implantar las Nuevas Directrices que Regirán la Evaluación, Autorización, Adquisición e Implementación de Transacciones y/o Proyectos Cubiertos bajo la Ley Núm. 75-2019”, promulgada por la PRITS, del 12 de abril de 2021.

relacionado a la informática⁵⁹, reveló el incumplimiento con las disposiciones de ley y reglamento de parte del FIGNA y la PRITS. A saber:

Situación

- a. El FIGNA no sometió nombramiento del OPI a la consideración y evaluación de la PRITS, según fuera requerido. En la solicitud⁶⁰ a la PRITS, el FIGNA informó que no tenía OPI y que los servicios eran provistos por Contratista A), misma compañía para la cual se solicitaba la extensión de contrato. Así lo certificó el director ejecutivo del FIGNA a requerimiento de la OIG el 18 de octubre de 2021. El documento fue certificado por la autoridad nominadora y contratista privado, en función de OPI.⁶¹

No obstante, a requerimiento de nuestros auditores⁶² en una nueva certificación del día 22 de noviembre de 2021, el FIGNA informó que no tenía la posición de Oficial Principal de Informática en su plan de clasificación y que estaba solicitando a la PRITS la designación de una funcionaria de la entidad, la cual contaría con la asistencia del contratista en informática.⁶³ Al evaluar la funcionaria que estaba siendo designada, no encontramos que la misma tuviese experiencia y/o preparación en los sistemas de información.

- b. En comunicación del 21 de enero de 2022, la PRITS informó a nuestros auditores lo siguiente: *“De nuestros registros no se desprende que FIGNA haya presentado el Formulario PRITS-002, sobre Nombramiento de Oficial Principal de Informática (OPI)”*. No obstante, aunque era de conocimiento de lo informado por FIGNA, la PRITS no evaluó ni requirió el cumplimiento con las directrices impartidas, relacionadas al nombramiento del oficial principal de informática en su Orden Administrativa PRITS 2021-003. Por otra parte, tampoco evaluó, si era correcto que la compañía contratada o su representante, fungiera como OPI de la Agencia. En la solicitud, el FIGNA había identificado la compañía para la cual también se solicitaba la enmienda al contrato.⁶⁴
- c. La PRITS aprobó el proyecto de enmienda de contrato⁶⁵ sin pasar juicio sobre una evaluación que realizara el OPI de la Agencia.⁶⁶ En revisión realizada el 3 de junio de 2021⁶⁷, por una representante de la PRITS a la solicitud sometida por FIGNA, se había

⁵⁹ Contrato 2019-F00045.

⁶⁰ Solicitud con fecha del 14 de junio de 2021.

⁶¹ A este se le había asignado una cuenta de correo electrónico en el dominio del FIGNA (rxxxxxa@figna.pr.gov).

⁶² El requerimiento iba dirigido a que se presentara, debidamente cumplimentado, un documento de nombramiento de OPI localizado en el expediente del contrato, evidencia de que se envió y la aprobación de la PRITS al nombramiento. En el documento localizado, se solicitaba que se aprobara el nombramiento de Compañía Privada, representada por su presidente, como el OPI de la Agencia.

⁶³ En misiva del 28 de enero de 2022, la PRITS informó que no tenía ante su consideración ninguna petición de nombramiento de OPI, sin embargo, la agencia presentó evidencia del envío de su misiva mediante correo electrónico del 8 de noviembre de 2021, dirigido al director ejecutivo de PRITS.

⁶⁴ EL FIGNA presentó copia del nombramiento de un OPI (en respuesta a nuestros requerimientos), pero tampoco prospero.

⁶⁵ Contrato 2019-F00045A. Incluye los servicios que prestaba en su origen, y se le añade el desarrollo de una aplicación digital.

⁶⁶ Según la solicitud sometida por FIGNA, las funciones de OPI eran realizadas por una compañía contratada. (Véase hallazgo núm. 10)

⁶⁷ Según historial del Pco 20210503025.

denegado la misma, solicitando entre otros, la evaluación del Oficial Principal de Informática. De los documentos observados a través del sistema de procesamiento de contratos, no se desprende que el FIGNA haya sometido dicho documento. Así lo confirmó la PRITS a nuestros auditores en misiva del 28 de enero de 2022. No obstante, se dio paso y se recomendó la enmienda al contrato.⁶⁸

- d. La compañía contratada por el FIGNA no estaba inscrita⁶⁹ en el Registro de Proveedores de Tecnología (RPT), requisito que todo proveedor contratado para el desarrollo de programación y/o soluciones tecnológicas debe cumplir previo a la contratación.⁷⁰ No se evidenció que el FIGNA o la PRITS hayan solicitado el cumplimiento con tal requisito. En contestación a una solicitud de colaboración de nuestros auditores, el 21 de enero de 2022, la PRITS confirmó que el Contratista A no estaba inscrito en el Registro.

Luego de haber sometido esta situación para comentarios al FIGNA (el 10 de junio de 2022), nos percatamos que se diligenció con el Contratista A, la evidencia de estar inscrito en el RPT. En correo electrónico del 11 de julio de 2022, FIGNA envió copia del certificado o evidencia de que Contratista A estaba inscrito en el RPT. El mismo fue expedido, el 8 de julio de 2022, por el PRITS.

Criterio

Lo comentado es contrario a establecido en los Artículos 6 y 7, 10, 12 y 13 de la Ley Núm. 75-2019, conocida como la *Ley de la Puerto Rico Innovation and Technology Service*, que establece, entre otras cosas, las funciones, facultades, deberes y responsabilidades de la PRITS, del principal ejecutivo de innovación e información (el PEII), las agencias y los oficiales principales de informática de las agencias. A saber:

Entre las funciones, facultades, deberes y responsabilidades de la PRITS se mencionan las siguientes:

Coordinará y dirigirá los esfuerzos con los directores de informática de las entidades gubernamentales y el PEII del Gobierno para alcanzar los propósitos de integración y economías de recursos en las agencias.

Evaluar y emitir recomendación final en los nombramientos de los Principales oficiales de Informática de las Agencias.

Revisar, evaluar y aprobar cualquier proyecto de creación, implantación, modificación, migración y actualización de las bases

⁶⁸ La enmienda extiende el contrato original por 4 años, con un impacto económico de \$1,224,000.

⁶⁹ La última búsqueda realizada, fue el 25 de febrero de 2022.

⁷⁰ Al momento de la formalización de la enmienda al contrato examinado, no era requisito.

de datos, innovación, información y tecnología a ser adoptadas por las agencias.

Podrá llevar a cabo estudios e investigaciones sobre asuntos que le afecten y, a tales fines, podrá requerir de las Agencias la información que sea necesaria, pertinente y esencial para lograr tales propósitos y aprobar aquellas reglas y reglamentos necesarios.

El PEII tendrá, además, entre otros, los siguientes deberes y facultades:

Investigar posibles violaciones a las disposiciones de esta Ley y los reglamentos que se adopten y promulguen al amparo de ésta.

Las agencias por su parte tienen el deber y responsabilidad de:

Cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, las políticas de manejo de información y los estándares tecnológicos relativos a las tecnologías de información y comunicación que adopte y promulgue la Puerto Rico Innovation and Technology Service.

Notificar todo nombramiento de Principales Oficiales de Informática al PEII para su evaluación y recomendación final.

Para cumplir cabalmente con los objetivos y la política pública establecida en esta Ley, el oficial principal de informática de cada agencia, o en su defecto, el director o directores de información y tecnología de toda agencia, tendrán que cumplir con las políticas, protocolos, guías operacionales dispuestas por el PEII y entre otros:

Evaluar todo contrato de servicios relativo a las tecnologías de información y comunicación a ser suscrito por la agencia, en lo relacionado al cumplimiento con las disposiciones y los propósitos de esta Ley, así como con la reglamentación que se adopte. Este proceso de evaluación deberá realizarse previo a que se le remita el contrato en cuestión a la Puerto Rico Innovation and Technology Service para su consecuente revisión y análisis.

Servir de enlace entre la agencia y la Puerto Rico Innovation and Technology Service, proveer asistencia operacional a la PRITS y proveer toda la información confiable, completa, consistente y de forma oportuna, sobre los sistemas de información electrónicos y las tecnologías de información y comunicación, según sea requerida por la Puerto Rico Innovation and Technology Service.

Además, las situaciones mencionadas, son contrarias a las disposiciones contenidas en la Orden Administrativa PRITS-2021-001 *Para Implantar las nuevas Directrices que Regirán la Evaluación, Autorización, Adquisición e Implementación de Transacciones y/o Proyectos cubiertos bajo la Ley Núm. 75-2019*, del 12 de abril de 2021, promulgada por el PRITS. En esta se establece, entre otras cosas, que:

El PRITS revisará y recomendará la otorgación de fondos sólo a aquellas propuestas de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación que sean cónsonas con los propósitos de la Ley Núm. 75-2019.

Como parte de su proceso de evaluación, el OPI tomará en consideración la Ley-75 y cualquier otra disposición aplicable, deberá realizar dicho análisis previo a remitir a PRITS para revisión y análisis la contratación o adquisición (de bienes y/o servicios) por parte de la Agencia.

Al completar el Formulario, el OPI de la Agencia consignará su recomendación debidamente fundamentada. La recomendación deberá ser específica, detallando las necesidades, presupuesto y alternativas de la Agencia. Toda recomendación no fundamentada, generalizada o proforma se tendrá por no puesta. (énfasis nuestro)

El Formulario será firmado y certificado tanto por el OPI como por la autoridad nominadora de la Agencia, quienes certificarán sobre la veracidad, necesidad y conveniencia de los bienes y/o servicios en cuestión. Sólo se considerarán las solicitudes debidamente completadas y acompañadas de la información pertinente, radicadas a través del SISTEMA. (énfasis nuestro)

Por otra parte, la situación mencionada en el **apartado a.**, es contraria a las disposiciones contenidas en la Orden Administrativa PRITS-2021-003 *Establecer las directrices sobre nombramiento(s) de oficial(es) principal de informática (OPI) de las agencias bajo la jurisdicción de Puerto Rico Innovation & Technology Service en cumplimiento con la Ley Núm. 75-2019*, del 12 de abril de 2021, promulgada por el PRITS. En esta se establece, entre otras cosas, que:

Dentro de un término no mayor a **10** días de entrar en vigor esta Orden Administrativa, se habrán de someter, los siguientes documentos de la persona que se encuentra ocupando la plaza de OPI o ejerciendo dichas funciones ...

Lo comentado en el **apartado d.**, es contrario a la Orden Administrativa PRITS-2021-004, *Extensión de término para cumplimiento con el Registro de Proveedores de Tecnología (“RPT”) del Puerto Rico Innovation and Technology Service (“PRITS”)*, del 28 de junio de 2021, promulgada por el PRITS, que establece que:

Se enmienda la Orden Administrativa PRITS 2021-001, §5 (8) a los fines de prorrogar el término para que todo proveedor que vaya a ser contratado por una

Agencia para el desarrollo de programación y/o soluciones tecnológicas esté inscrito en el RPT. Se dispone que la inscripción en el RPT no será requerida para contratación hasta transcurrido el periodo de 60 días con posterioridad a la presente Orden Administrativa.

Se aclara que luego de transcurrido el término aquí extendido todo proveedor que haya suscrito contrato tiene que estar inscrito en el RPT.

Efecto

Lo comentado induce al FIGNA a litigios legales costosos e innecesarios. Además, a que las entidades pertinentes puedan declarar nulo el contrato, con los efectos adversos a la finanzas y operaciones de la corporación. De igual forma, podría ser considerado como nula la enmienda al contrato formalizada.

Causa

Atribuimos las situaciones comentadas a:

- a. El principal oficial ejecutivo y el director ejecutivo del FIGNA, se apartaron del cumplimiento con las leyes, reglamentos y normativa relacionada a la formalización de contratos relacionados a los sistemas de información.
- b. EL PRITS delegó en el FIGNA y en Contratista A, el cumplimiento con las disposiciones legales aplicables a los sistemas de información.

Comunicación Gerencial

En carta del 22 de junio de 2022, el director ejecutivo de FIGNA, expresó, entre otras cosas, lo siguiente:

- *FIGNA y PRITS siempre han estado en comunicación desde la creación de esta agencia principal de informática. FIGNA cumplió diligentemente con todos los requerimientos presentados por PRITS. Siempre hubo un OPI nombrado. En una instancia el contratista de informática de FIGNA llevó a cabo dicha función, hasta que PRITS, a pesar de haber aprobado dicho nombramiento, informó que la función debe ser realizada por un empleado. Inmediatamente, FIGNA procede a nombrar a la entonces directora de finanzas como OPI.*

Determinación de la OIG

Consideramos los comentarios del director ejecutivo de la FIGNA, pero determinamos que las situaciones mencionadas en el Hallazgo prevalecen.

Ver recomendaciones 1, 3 a la 8 y 29.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El borrador de hallazgos de este examen se sometió para comentarios mediante carta del 10 de junio de 2022 al director ejecutivo del FIGNA. EL director ejecutivo, sometió sus comentarios a los hallazgos mediante carta del 22 de junio de 2022. Los comentarios recibidos fueron considerados en la redacción final de este informe.

La OIG está comprometida con velar que las recomendaciones sean debidamente cumplimentadas e implantadas y continuará trabajando con el FIGNA en aras de continuar promoviendo una sana administración.

REFERIDOS

El análisis realizado en el presente informe reflejó situaciones que pudieran constituir posibles infracciones a las disposiciones de la Ley Núm. 1-2012, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Ley Núm. 146-2012, según enmendada, conocida como, *Código Penal de Puerto Rico*, la Ley Núm. 2-2018, según enmendada, conocida como *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, entre otras normativas relacionadas a la sana administración pública.

Conforme al Art. 9 de la Ley Núm. 15-2017, antes citada, el contenido de estas situaciones se mantendrá confidencial en aras de no afectar cualquier investigación posterior. Ninguno de estos documentos podrá ser visto o revisado por personas ajenas al proceso hasta tanto no se certifique como final y firme cualquier etapa investigativa relacionada con las situaciones encontradas.

RECOMENDACIONES

Al secretario de Justicia

1. Considerar los hechos que se comentan en los **Hallazgos 5, 6, 8 y 9, 10 y 11**, y tomar las medidas que en derecho procedan para determinar si procede el recobro de aportaciones especiales, contribuciones y pagos por servicios profesionales sin la existencia de contrato escrito en contravención con nuestro ordenamiento jurídico sobre los desembolsos evaluados que surjan de los hallazgos, entre cualquier otro pago indebido que surja de los hallazgos.
2. Considerar los hechos que se comentadas situaciones presentadas en los **Hallazgos 2, 3, 9, 10 y 11** en conjunto con las situaciones adicionales referidas, y tomar las medidas adicionales cualquier medida adicional que a base de su ley en derecho procedan.

Al secretario de Hacienda

3. Considerar los hechos que se comentan en los **Hallazgos 5, 6 y 9**, y tomar las medidas que procedan.
4. Considerar los hechos que se comentan en los **Hallazgos 5, 6 y 6 y 9**, en colaboración con el Departamento de Justicia, de ser necesario.

Al principal ejecutivo de Innovación & Tecnología (PRITS)

5. Asegurarse de que el FIGNA cuente con un OPI autorizado por la PRITS conforme a las normativas aplicables. [**Hallazgo 11.a. y b.**]
6. Evaluar la necesidad de los servicios del contratista y las compras relacionadas a los sistemas de información del FIGNA y determinar si se encuentran en cumplimiento con las mejores prácticas y normativas de los sistemas de información. Debe proveer evidencia detallada sobre el análisis y certificación a la OIG en un término de 120 días desde la publicación del presente informe. [**Hallazgo 11.c.**]

Al presidente de la Junta de Directores

7. Impartir instrucciones y asegurarse que el director ejecutivo cumpla con las recomendaciones **2** a la **16**. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por el director ejecutivo. [**Ver Hallazgos 1 al 11**]

Al director ejecutivo del FIGNA

8. Asegurarse de que el personal responsable en FIGNA cumpla con las recomendaciones para la toma de acciones correctivas establecidas en el presente informe dentro de los próximos sesenta (60) días luego de la publicación de este y presentar las debidas evidencias de las gestiones realizadas a la OIG.
9. Realice un estudio para identificar si el FIGNA cuenta con fondos suficientes que puedan sufragar los puestos de director de Recursos Humanos, Oficial Principal de Informática y Director Legal. Debe evidenciar los resultados y las medidas tomadas a la OIG. Durante el proceso del estudio debe asegurarse de implementar segregación de labores para las funciones designadas a la oficial administrativa senior y la directora de finanzas. [**Ver Hallazgos 1 al 11**]
10. Cumplir y a su vez, impartir instrucciones y asegurarse, para que la oficial administrativa senior y todo personal relacionado, cumpla con las leyes, reglamentos y normativa externa e interna, pertinente a la formalización de contratos de servicios profesionales y consultivos y aquellos relacionados a la informática y la Ley Núm.18. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por el personal. [**Ver Hallazgos 1 al 11**]

-
11. Impartir instrucciones y asegurarse que el personal de FIGNA aplicable cumpla con las recomendaciones de la **17** a la **34**. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por la funcionaria. [**Ver Hallazgos 1 al 5, 7, 8, y 11**]
 12. Impartir instrucciones y asegurarse que el personal que se relaciona con la contratación del FIGNA haga lectura e incorpore en la práctica de la redacción de borradores de contrato las disposiciones incluidas en el Reglamento Núm. 9408, *Reglamento para la Contratación de Servicios Profesionales y Consultivos*. Además, asegurarse que se subsanen las deficiencias en la formalización de los contratos que sean otorgados prospectivamente, a partir de la fecha de este informe. Se asegure de actualizar los contratos y atemperarlos a los requerimientos establecidos en la Ley Núm. 237-2004, Ley Núm.2-2018, órdenes ejecutivas promulgadas y normativas aplicables vigentes. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por el personal. [**Ver Hallazgo 7**]
 13. Realizar las gestiones para el recobro de los \$667 que fueron pagados en exceso, a la cuantía máxima establecida en el contrato original. [**Hallazgo 8**]
 14. Realizar las gestiones para el recobro de \$107,250 de los fondos desembolsados por servicios rendidos sin contrato. [**Hallazgo 9**]
 15. Asegurarse de que se formalicen contratos escritos, previo a la obtención de servicios, de manera que se establezcan los acuerdos para salvaguardar los intereses del FIGNA. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por el personal. [**Hallazgo 8**]
 16. Evalúe el contrato 2019-F00045, según enmendado, a la luz de lo planteado en el **Hallazgo 10**, y tomar las determinaciones que correspondan, incluyendo la cancelación, en caso de nulidad por incumplimiento con normativas. Deberá evidenciar la evaluación realizada, los resultados y las medidas tomadas. [**Hallazgo 10**]
 17. Se asegure de que las cláusulas incluidas en las contrataciones estén cónsonas con el orden público, las normas de sana administración, el principio de reciprocidad de las prestaciones y, por consiguiente, al interés del FIGNA. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por el personal. [**Hallazgo 10**]

A la oficial administrativa senior

18. Previo a la formalización de los contratos, realice una revisión adecuada de las cláusulas incluidas y de la existencia de los documentos requeridos por ley, reglamentación, normas y procedimientos que sean aplicables. Esto aplica tanto al expediente físico y al resguardo digital. Se recomienda preparar una hoja de cotejo que facilite la revisión y cumplimiento de los documentos requeridos. Deberá evidenciar con copia del documento creado. [**Ver Hallazgo 1. a. y b.**]

-
19. Incluya en los contratos el núm. de licencia de los contratistas, cuando sus servicios requieran que estén debidamente licenciados o preparados la materia relacionada. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 1. c. 1)]**
 20. Se asegure que se haga la evaluación correspondiente, para determinar, si los servicios a prestarse constituyen puestos o contratos de servicios profesionales o consultivos. De manera, que, sólo se utilice como un recurso de medida excepcional y limitada a aquellos servicios profesionales y consultivos que, a su juicio, sean imposibles de llevar a cabo por el personal regular. Deberá realizar dicha evaluación para los contratos vigentes y tomando en consideración el historial de los contratistas en el FIGNA y los servicios para los cuales han sido contratados. De ser necesario, se comiencen los procesos que sean pertinentes y los esfuerzos para identificar, crear u ocupar los puestos mediante convocatoria interna, externa o movilidad de empleados. Deberá evidenciar con copia de las evaluaciones realizadas. **[Ver Hallazgo 1. c. 2)]**
 21. Mantenga en el expediente la evidencia de la validación de las certificaciones requeridas que fueron sometidas por el contratista. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 1. c. 3)]**
 22. Previo a la contratación de servicios profesionales y consultivos, rinda en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, la *Solicitud y Certificación de Estatus de Elegibilidad para Empleo en el Servicio Público o Contrato de Servicios Profesionales y Estatus de Elegibilidad*. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 1. c. 4)]**
 23. Cumpla con el término de remisión y registro de los contratos en la OCPR, para evitar la situación señalada en el Hallazgo 2. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 2]**
 24. Se realice una preintervención y verificación adecuada de los documentos justificantes para pago y solo se desembolse fondos públicos, si se cumple con los requisitos establecidos por ley, la reglamentación aplicable y las cláusulas contractuales. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgos 3. a. y 8]**
 25. Se asegure que la directora de finanzas y presupuesto diseñe el comprobante de pago y un control de desembolso efectivo. Deberá evidenciar con copia de las instrucciones impartidas y recibidas por la funcionaria. **[Hallazgo 3. b. y 4.]**
 26. Instruya a los contratistas para que cumplan con los acuerdos y cláusulas contractuales y sometan en el término establecido las facturas y los informes de labor realizada. Deberá evidenciar con copia de las cartas enviadas. **[Hallazgo 3. c.]**

-
-
27. Antes de recomendar el pago a los contratistas, se asegurarse de que se realicen las retenciones siguiendo las disposiciones reglamentarias. Disponiéndose, que la excepción de la aportación especial del 1.5 % del importe del contrato, no es aplicable a las entidades jurídicas. Deberá evaluar, además, los pagos realizados a los contratos vigentes. Además, evidenciar con copia de las medidas tomadas y los resultados obtenidos de la evaluación. **[Ver Hallazgo 5]**
 28. Registrar todo el personal que se relacione con la preparación y otorgación de contratos en los cursos de capacitación ofrecidos por la OIG relacionados con la contratación gubernamental. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 7]**
 29. Se realice una administración adecuada de los contratos y se establezca en los mismos, de forma clara, la forma de facturar de los contratistas y forma de pago, y cualquier acuerdo adicional sobre servicios especiales a rendir por los contratistas durante la vigencia del contrato, en cumplimiento con la Ley Núm. 237-2004. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Ver Hallazgo 8].**
 30. En la formalización de todo contrato relacionado a la informática, solicite que el proveedor está inscrito en el Registro de Proveedores de Tecnología (RPT) en el PRITS. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Hallazgo 11.d.]**

A la directora de finanzas y presupuesto

31. Se aseguren de que las facturas sometidas por los contratistas incluyan toda la información necesaria y requerida en la Ley Núm. 237-2004, la Ley Núm. 230-1974, según enmendadas, la Carta Circular 1300-13-01, y en las normas de sana administración antes mencionadas y solo se pague aquellas que cumplan con las referidas disposiciones. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. **[Hallazgos 3. a. y 9]**
32. Tomar las medidas necesarias para que se diseñe y se preparen los comprobantes de pago cuando se paguen las facturas de los servicios rendidos por los contratistas. Deberá evidenciar con copia del formulario creado. **[Hallazgo 3. b.]**
33. Asegurarse de que se diseñe un control de desembolso adecuado, que entre otras cosas incluya, fecha desembolso, total desembolsado, factura pagada, fecha, descuentos realizados y balance de horas y del contrato. Deberá evidenciar con copia del formulario creado. **[Hallazgos 4 y 8]**
34. Se realicen las retenciones siguiendo las disposiciones reglamentarias. Disponiéndose, que la excepción de la aportación especial del 1.5 % del importe del contrato no es aplicable a las entidades jurídicas. Evaluar, además, los pagos realizados a los contratos vigentes. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas y los resultados obtenidos de la evaluación a los pagos realizados. **[Hallazgos 5 y 9]**

-
35. Asegurarse que se cumplimenten todas las Declaraciones Informativas (Forma 480.6B), para todos los contratistas, cuando sea requerido. Deberá evidenciar con copia de las medidas tomadas. [Hallazgo 6]

CONCLUSIÓN

La evaluación realizada a los documentos y la información recopilada durante el examen reflejó que el FIGNA tiene deficiencias en la estructura de controles internos que impiden la eficacia en el cumplimiento con reglamentación y leyes relacionadas con la contratación de servicios profesionales y consultivos, entre otros.

Los funcionarios y empleados públicos que trabajan en las dependencias gubernamentales tienen el deber y la responsabilidad de pactar contratos y autorizar desembolsos cónsonos con las leyes y el ordenamiento jurídico vigente, en aras de velar por el buen uso de los fondos públicos. Asimismo, deben asegurar que el gobierno haga negocios con individuos y personas jurídicas que observen nuestro ordenamiento jurídico.

Como producto de la intervención realizada se detectó que aproximadamente una cantidad ascendiente a \$107,250 de fondos públicos fueron desembolsados con conocimiento de que no había un contrato vigente y utilizando mecanismos contrarios a ley. De igual forma, se encontraron varias deficiencias en controles internos y posibles irregularidades que pudieran ascender a aproximadamente a **\$1,289,500** en costos cuestionables.

Durante la evaluación de la información recopilada se encontraron además situaciones que pudieran constituir posibles infracciones a las disposiciones de la Ley Núm. 1-2012, según enmendada, conocida como *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Ley Núm. 146-2012, según enmendada, conocida como *Código Penal de Puerto Rico*, Ley Núm. 2-2018, según enmendada, conocida como *Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, la Ley Núm. 1-2011, según enmendada, conocida como *Código de Rentas Internas de Puerto Rico* y otras normativas de sana administración pública. Las posibles irregularidades detectadas fueron referidas a las entidades concernientes para que tomen las medidas que en derecho procedan. Conforme al Art. 9 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como *Ley del Inspector General de Puerto Rico*, el contenido de los *Referido(s)* se mantendrá de manera confidencial. Esto último para asegurar la integridad de cualquier investigación realizada como producto de las situaciones encontradas en esta intervención.

Conforme a lo establecido en el *Reglamento para la Administración del Plan de Acción Correctiva de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico*, Reglamento Núm. 5 del 13 de noviembre de 2020 y las disposiciones del Artículo 17 de la Ley Núm. 15-2017, antes citada, la OIG remite el presente informe a la autoridad nominadora para que tome las medidas correctivas necesarias, ante

el incumplimiento de procedimientos internos por parte de sus empleados y notifique a la OIG, las acciones tomadas para garantizar el fiel cumplimiento de las leyes y reglamentos aplicables. Conforme al Artículo 17, antes citado, la OIG podrá imponer sanciones administrativas por violación a las normas, reglamentos, órdenes y recomendaciones emitidas.

En caso de que FIGNA incumpla con las recomendaciones solicitadas en el presente informe se recomienda que la OIG aplique las disposiciones del Art. 17 de la Núm. 15-2017.

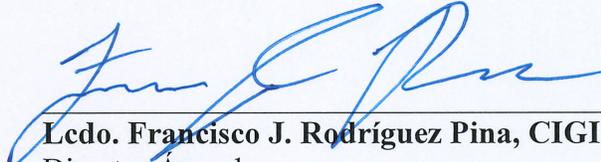
APROBACIÓN

El presente informe es aprobado en virtud de los poderes conferidos por la Ley Núm. 15-2017, antes citada. Será responsabilidad de los funcionarios, empleados o cuerpo rector del gobierno de cada entidad, observar y procurar por que se cumpla cabalmente con la política pública. De la misma manera, establecer los controles y mecanismos adecuados para garantizar su cumplimiento. Será el deber, además, de cada uno de estos y de los demás funcionarios y servidores públicos, el poner en vigor las normas, prácticas y estándares que promulgue la OIG, así como de las recomendaciones, medidas y planes de acción correctiva que surjan de las evaluaciones.

Hoy, 16 de junio de 2023, en San Juan, Puerto Rico.



Ivelisse Torres Rivera, CFE, CIG
Inspectora General



Lcdo. Francisco J. Rodríguez Pina, CIGI
Director Área de
Pre-intervención y Exámenes

INFORMACIÓN GENERAL

Misión

Ejecutar nuestras funciones de manera objetiva, independiente y oportuna promoviendo mejorar la eficiencia, eficacia e integridad de las entidades bajo nuestra jurisdicción y el servicio público.

Visión

Fomentar una cultura de excelencia mediante la capacitación, observación, fiscalización y desarrollo de sanas prácticas administrativas. Mantener los acuerdos con entidades locales e internacionales para fomentar acciones preventivas en el monitoreo continuo de los fondos del Gobierno de Puerto Rico.

Informa

La Oficina del Inspector General tiene el compromiso de promover una sana administración pública. Por lo que, cualquier persona que tenga información sobre un acto irregular o falta de controles internos en las operaciones de la rama ejecutiva, puede comunicarse a la OIG a través de:

- Línea de Confidencial: 787-679-7979
- Correo electrónico: informa@oig.pr.gov
- Página Electrónica: www.oig.pr.gov/informa

Contactos



PO Box 191733 San Juan, PR 00919-1733



Ave Arterial Hostos 249 Esquina Chardón Piso 7, San Juan, Puerto Rico 00918



787-679-7997



consultas@oig.pr.gov



www.oig.pr.gov