

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
OFICINA DEL CONTRALOR

Organizaciones sin fines de lucro

USO DE LA PROPIEDAD Y DE LOS FONDOS PÚBLICOS

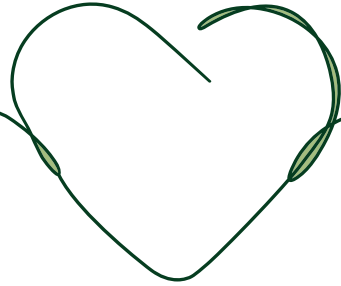


FOLLETO INFORMATIVO • AGOSTO 2023

Contenido

Introducción.....	1
Organizaciones sin fines de lucro.....	2
Responsabilidad fiduciaria: transparencia y rendición de cuentas.....	4
Rendición obligatoria de cuentas: marco legal.....	6
Facultad de la Oficina del Contralor de Puerto Rico para auditar el uso de la propiedad y los fondos públicos asignados a las OSFL.....	11
Hallazgos relacionados con la asignación y utilización de la propiedad y los fondos públicos en las OSFL.....	13
¿Cómo las OSFL pueden evitar ser víctimas de fraude?.....	18
Recomendaciones a las OSFL para mejorar la administración de la propiedad y los fondos públicos asignados.....	21
Recomendaciones a las agencias o entidades que asignan propiedad o fondos públicos a organizaciones sin fines de lucro.....	23
Fuentes de información.....	25

Introducción



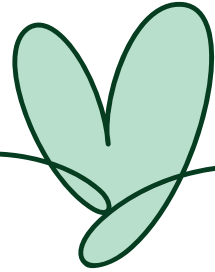
Las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) tienen un rol importante en la sociedad y en la economía. Durante las pasadas décadas hemos visto un incremento en la cantidad de OSFL existentes en Puerto Rico¹. Estas reciben fondos de diversas fuentes, entre ellas: donaciones de individuos o corporaciones privadas, donaciones de la Asamblea Legislativa, y recursos provenientes del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA), asignados a través de diferentes entidades gubernamentales. Las OSFL utilizan estos fondos para llevar a cabo las iniciativas y poner en función los diferentes programas en las áreas de enfoque del servicio que prestan. De ahí, la responsabilidad del gobierno de velar por el uso correcto de los fondos que se les encomiendan.

Todas las organizaciones, públicas o privadas, son vulnerables a la comisión de actos de fraude o de corrupción por parte de alguno de sus integrantes, de sus clientes o de sus proveedores. Como parte de nuestra misión, en la Oficina del Contralor de Puerto Rico promovemos el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno, a través de la capacitación a las personas que tienen la responsabilidad de administrarlos. Mediante la orientación y a través de folletos informativos como este, pretendemos aportar a la capacitación de quienes administran los fondos en las OSFL, a quienes los reciben, y a los funcionarios y empleados de las entidades gubernamentales que se encargan de los procesos de asignación de fondos y propiedad y de la verificación

¹ *Estudio de las Organizaciones Sin Fines de Lucro en Puerto Rico* 2015, pág. 66 (Estudios Técnicos, Inc.).

de su uso. Esto, para que puedan llevar a cabo su rol social y su misión, fomentando la credibilidad y practicando la transparencia en sus operaciones mediante el cumplimiento con las leyes y reglamentos, generando así la confianza pública. Por otro lado, se pretende orientar a los diferentes sectores de nuestra sociedad que están relacionados con las OSFL, entre estos: donantes, voluntarios y ciudadanos particulares.

Organizaciones sin fines de lucro



Para propósitos de este folleto y en términos generales, una OSFL es cualquier organización no gubernamental, legalmente constituida e incorporada bajo las leyes del ELA, como una organización sin fines de lucro o caritativa, que ha sido establecida con un propósito público.

Se incluye, además, a las corporaciones especiales creadas al amparo del *Código Municipal de Puerto Rico*², pero con la salvedad de que son organizaciones de patrocinio municipal. Estas representan un esfuerzo cívico de economía solidaria complementario al Gobierno y a la empresa privada, dirigido a ofrecer servicios a la sociedad.

En diversas leyes y reglamentos de Puerto Rico encontramos varias definiciones para las OSFL:

Son las corporaciones domésticas o foráneas en que los beneficios netos de su gestión, si alguno, se utilizan para promover los fines sociales de la propia corporación, y no

² Ley 107-2020, *Código Municipal de Puerto Rico*, Arts. 5.001-5.016, 21 LPRA secs. 7731-7746.

*para beneficiar económicamente a los miembros de dicha entidad o a terceros a través de la repartición de ganancias*³.

*Toda entidad incorporada en el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y que cuente con la exención contributiva del Departamento de Hacienda que provea un servicio directo para el bienestar social y el desarrollo comunitario*⁴.

*Toda persona jurídica que brinde sus servicios sin fines de lucro a la comunidad en beneficio de aquella población de escasos recursos para mejorar la calidad de vida de estas personas*⁵.

Existe diversidad en cuanto a las formas de organización, entre las que se encuentran⁶:

- organizaciones de base comunitaria
- organizaciones de base de fe
- organizaciones profesionales
- organizaciones filantrópicas
- organizaciones cívicas
- servicios institucionales
- corporaciones
- asociaciones
- fundaciones
- sociedades
- fideicomisos.

³ www.estado.pr.gov/corporaciones.

⁴ *Ley 20-2015, Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario*, según enmendada, Art. 3(g), 2 LPRA sec. 921 y siguientes.

⁵ Artículo 5 del *Reglamento Núm. 8142, Reglamento del Programa de Asistencia Financiera a Organizaciones Sin Fines de Lucro*, del Banco de Desarrollo Económico, del 21 de enero de 2012.

⁶ *Ley 164-2009, Ley General de Corporaciones*, según enmendada, Art. 1508, 14 LPRA sec. 3858.

Los recursos para financiar las actividades de las OSFL provienen de varias fuentes, entre las que se encuentran:

- donativos de individuos
- actividades de recaudación de fondos
- asignaciones legislativas
- aportaciones del gobierno federal y/o estatal, y de los municipios
- arrendamiento de instalaciones
- honorarios cobrados por los servicios prestados o la venta de productos, o ambos
- donativos de corporaciones privadas.

Responsabilidad fiduciaria: transparencia y rendición de cuentas



Todas las personas que administran propiedad y fondos públicos asumen una responsabilidad fiduciaria ante el pueblo de Puerto Rico. Fiducia es sinónimo de confianza. Este término representa el ideal de la buena fe, la lealtad y la integridad de toda aquella persona que ocupa posiciones particulares en donde se exige tal deber. La responsabilidad de fiducia supone la administración de bienes a nombre de otra persona con el propósito de añadirle valor, en términos cuantitativos o cualitativos, según del tipo de bien que se administre. Esta responsabilidad sobre los recursos asignados por el Gobierno se traspaasa a las OSFL en el momento que se le asignan para que los administre. Los recursos continúan siendo públicos para un fin público por el origen de estos, aunque sus administradores no sean funcionarios o empleados públicos.

El cumplimiento con esta responsabilidad se gestiona mediante la aplicación de leyes, reglamentos y normas que rigen los procesos gubernamentales y la conducta de los servidores públicos. La obligación legal y fiscal de dar información al Gobierno es lo que llamamos rendición de cuentas. La rendición de cuentas es el deber y la responsabilidad de explicar, dar a conocer o responder de forma clara, concreta y eficaz sobre el manejo de lo público y sus resultados. Implica demostrar que se han establecido normas y parámetros para evitar, entre otros: el conflicto de intereses, el favoritismo, el nepotismo, la influencia indebida y la utilización del puesto o de información para beneficio personal o familiar, entre otras gestiones de sana administración.

En el caso de las OSFL que reciben y administran recursos públicos, ya sean fondos o propiedad, estos se le asignan bajo la presunción de que serán utilizados para un fin público⁷. Esto conlleva que se utilicen de forma íntegra y honesta, y solo para el beneficio de la ciudadanía a la que sirven. Por ello, estas organizaciones miden su éxito a base de la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos, no a base de las ganancias o los ingresos obtenidos. Además, debido a que no existen leyes o normas que rijan la conducta de los integrantes de estas organizaciones, cada una, a través de su junta directiva es responsable de velar por el uso efectivo, eficiente y correcto de los recursos disponibles o de los recaudos.

No obstante, en el sector privado como en el sector público ha surgido la necesidad de hacer más transparentes las acciones y decisiones, de dar cuenta de las políticas y las prácticas que realiza la organización en todas sus facetas. La transparencia va mucho más allá de la rendición obligatoria de cuentas⁸. La transparencia también aborda el aspecto moral de la obligación de dar la información. Es un acto voluntario

⁷ Artículo VI, Sección 9 de la Constitución del Estado Libre de Asociado de Puerto Rico.

⁸ *Cuaderno de debate 5, V Foro Tercer Sector. La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector*, pág. 25 (Fundación Luis Vives 2009).

de la organización, asumido como un compromiso ético de su gestión, al proporcionar información sobre diversos aspectos de las políticas y prácticas de la organización. La rendición voluntaria de las cuentas genera confianza y credibilidad, y refuerza la legitimidad. Es el medio de mostrar que la organización ha utilizado buenas prácticas en la gestión de los fondos y alcanza los fines para los que ha sido creada.

Una OSFL, además de ser transparente en su gestión, debe ser transparente en su dirección. Para esto, sus directivos deben estar capacitados y orientados a establecer y desarrollar un entorno antifraude. Es decir, que su comportamiento y ejecución estén enmarcados en reglamentación y normas de conducta ética, que la toma de decisiones sea justa y necesaria para mantener dicho entorno, y que sus actuaciones representen los intereses de quienes han puesto su confianza en ellos. Por esto, la transparencia va más allá de los buenos resultados en la gestión, sino que incide en la actuación de quienes la gestionan y en la consecución de los resultados.

Rendición obligatoria de cuentas: marco legal



Ley General de Corporaciones

La *Ley General de Corporaciones*⁹ dispone que toda corporación debe presentar ante el Departamento de Estado, no más tarde del día 15 de abril de cada año, un informe certificado por un oficial autorizado, un director o el incorporador.

⁹ *Ley 164-2009, Ley General de Corporaciones*, según enmendada, 14 LPRA sec. 3501 y siguientes.

En el caso de las OSFL, el informe debe contener:

- un estado de situación financiera que demuestre su condición económica al cierre de sus operaciones.
- una relación de los nombres y direcciones postales de dos oficiales, que incluya al que firma el informe en funciones a la fecha de la radicación del informe y las fechas de vencimiento de sus respectivos cargos.
- cualquier otra información que pudiera requerir el secretario de Estado¹⁰.

Además, toda corporación debe llevar y conservar aquellos libros de contabilidad, documentos y constancias suficientes para:

- establecer el monto del ingreso bruto y las deducciones, créditos y otros detalles relacionados con las operaciones dentro y fuera de Puerto Rico, que deban aparecer en las planillas de contribución sobre ingresos que se rindan al Departamento de Hacienda.
- reflejar el monto de sus inversiones dentro y fuera de Puerto Rico, las propiedades que posee y el monto del capital utilizado para llevar a cabo sus negocios¹¹.

El secretario de Estado tiene la facultad de imponer multas a las corporaciones que no presenten los informes requeridos o cuando dejen de llevar los libros de contabilidad, documentos y constancias dispuestas en la ley¹².

Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico

El *Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*¹³ establece las instancias en que ciertas OSFL están exentas de tributación.

¹⁰ Artículo 1501 (a)(3), 14 LPRA sec. 3851(a)(3).

¹¹ Art. 15.01 (b)(2), 14 LPRA sec. 3851(b)(2).

¹² Art. 15.02, 14 LPRA sec. 3852.

¹³ *Ley 1-2011, Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*, 13 LPRA sec. 30011 y siguientes.

Sin embargo, toda organización exenta de tributación rendirá una planilla anual, que contendrá las partidas de ingreso bruto, las entradas y los desembolsos, y aquella otra información requerida según las disposiciones del *Código*. Además, debe conservar dichas constancias, presentar bajo juramento los estados financieros, rendir cualesquiera otras planillas requeridas por ley, y cumplir con la reglamentación del Departamento de Hacienda¹⁴. Las planillas rendidas a base del año natural deben someterse no más tarde del 15 de junio siguiente al cierre del año natural. Las planillas rendidas a base de un año económico deben rendirse no más tarde del día 15 del sexto mes siguiente al cierre del año contributivo de la entidad sin fines de lucro¹⁵.

Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario

La *Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario*¹⁶ establece las responsabilidades relacionadas con la administración, el monitoreo y la fiscalización de las asignaciones del Fondo Legislativo para Impacto Comunitario. Toda OSFL a la que se le otorguen fondos conforme a esta *Ley* debe cumplir con las normas y disposiciones que promulgue la Comisión Especial Conjunta de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, entre las que se encuentran:

- Mantener un sistema de contabilidad sobre los fondos recibidos, sus usos y sobrantes, de acuerdo con el presupuesto aprobado y cualquier otra disposición reglamentaria establecida.
- Para propósitos de auditorías, debe custodiar y mantener los archivos actualizados con respecto a los cheques, facturas, órdenes de compra y de pago de servicios, nóminas, récords, actas, inventario de equipo y documentos relacionados al uso de la subvención.

¹⁴ Sección 1061.05(a), 13 LPRA sec. 30245(a).

¹⁵ Sección 1061.05(c), 13 LPRA sec. 30245(c).

¹⁶ *Ley 20-2015, Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario*, Art. 3(g), 2 LPRA sec. 921(g) y siguientes.

- Radicar los informes programáticos y fiscales requeridos por la Comisión no más tarde de 30 días de finalizar cada cuatrimestre designado por la vigencia de la subvención.
- Mantener la cuenta bancaria destinada para los fondos recibidos separada de cualquier otra que la OSFL posea. Requerir, por lo menos, dos firmas autorizadas para girar gastos contra dicha cuenta bancaria y notificar a la Comisión el nombre, dirección y copia de las tarjetas de identificación de las personas autorizadas.
- El director o administrador tiene la obligación legal de firmar el acuerdo de subvención con la Comisión. También es responsable de preparar y radicar en línea los informes programáticos y fiscales requeridos con la evidencia correspondiente.
- Hacer desembolsos mediante cheque o débito directo electrónico para el pago de nóminas, facturas, órdenes de compra u otros gastos necesarios directamente relacionados con la ejecución del proyecto comunitario y la provisión de servicio directo.
- Ningún miembro de la junta de directores, ni cualquier otra persona que tenga parentesco alguno con uno de esos miembros, puede recibir compensación económica procedente de la subvención.
- La subvención no puede utilizarse para realizar mejoras permanentes o proyectos de construcción, salvo en aquellos casos en que la propiedad haya sido determinada como patrimonio histórico por el Instituto de Cultura Puertorriqueña.
- La OSFL puede utilizar hasta un 40 por ciento de la subvención para gastos administrativos. El salario para el puesto de director, administrador o persona a cargo de las operaciones diarias no podrá exceder el 50 por ciento de los gastos administrativos presupuestados.

- La OSFL no puede utilizar la subvención para el pago de deudas patronales ni contributivas.

Código Municipal de Puerto Rico

El *Código Municipal de Puerto Rico*¹⁷ dispone que los municipios pueden crear corporaciones especiales sin fines de lucro, con el propósito de promover actividades, empresas y programas municipales dirigidos al desarrollo integral y el bienestar de sus habitantes. Toda corporación sin fines de lucro creada a tales fines y que haya recibido o esté recibiendo bienes muebles o inmuebles, fondos o donaciones anuales recurrentes o no, procedentes de un municipio, está sujeta a intervenciones periódicas del municipio y a las auditorías de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, que intervendrá por lo menos cada cinco años en todo aquello que se refiera a los fondos o propiedad pública que le hayan sido cedidos, asignados o transferidos a la corporación para su operación.¹⁸

Las entidades que participan en la corporación tienen que suscribir un acuerdo de aportación que identifique y especifique la naturaleza y la cuantía de las aportaciones, y las obligaciones de los participantes. Este acuerdo de aportación será notariado por un notario autorizado a ejercer la profesión en Puerto Rico. El mismo estará disponible en los municipios que lo suscriban y se radicará en la Oficina del Contralor de Puerto Rico no más tarde de 30 días luego de su firma, lo registrará y enviará copia certificada¹⁹.

¹⁷ *Ley 107-2020, Código Municipal de Puerto Rico*, según enmendada, 21 LPRÁ sec. 7001 y siguientes.

¹⁸ Art. 5.015, 21 LPRÁ sec. 7745.

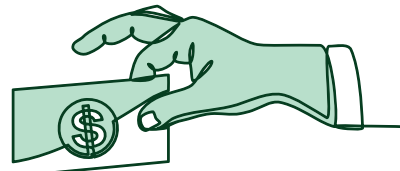
¹⁹ Art. 5.016 (a)(3), 21 LPRÁ sec. 7746.

Ley de Normas Contractuales sobre Independencia en las Auditorías Externas de Entidades Gubernamentales

La *Ley de Normas Contractuales sobre Independencia en las Auditorías Externas de Entidades Gubernamentales*²⁰, dispone sobre los procedimientos relacionados con la contratación de los auditores externos por parte de las entidades gubernamentales o entidades privadas que reciben fondos públicos en exceso de \$200,000. Entre otras cosas, dispone que la contratación de los auditores externos se otorgará 90 días antes del cierre del año fiscal a ser auditado. Dispone, además, que es obligación de la entidad auditada enviar a la Oficina del Contralor copia de lo siguiente:

- cartas finales de recomendaciones (*management letters*)
- informes de auditoría emitidos en forma final
- estados financieros auditados
- informes de cumplimiento, si aplica, y de control interno sobre cumplimiento y la opinión sobre cumplimiento.

Facultad de la Oficina del Contralor de Puerto Rico para auditar el uso de la propiedad y los fondos públicos asignados a las OSFL



La Oficina del Contralor de Puerto Rico (Oficina) tiene la responsabilidad y la autoridad en ley de auditar el uso de la propiedad y de los fondos públicos por parte de las entidades, sean públicas o privadas. Esto incluye las entidades sin fines de lucro que reciben recursos del Gobierno para sus operaciones. Esta responsabilidad surge de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Constitución), Artículo III, Sección 22, que dispone:

²⁰ Ley 273-2003, 3 LPRa sec. 8601 y siguientes.

El Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley.

Esta responsabilidad se fundamenta, a su vez, en la necesidad de velar porque se cumpla con otra disposición constitucional que restringe el uso de la propiedad y los fondos públicos. El Artículo VI, Sección 9 de la Constitución dispone, que:

Sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley.

El alcance de las auditorías que realiza la Oficina es amplio, en lo que se refiere a la corroboración del uso de la propiedad y los fondos públicos, así también a las estrategias permisibles para realizar su trabajo y obtener la documentación y testimonios necesarios. Así pues, la *Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952*²¹ (*Ley Núm. 9*), autoriza al Contralor a adoptar y promulgar las reglas y los reglamentos que sean necesarios para el mejor desempeño de sus funciones. Estos deben ser compatibles con las leyes vigentes y la Constitución, y conforme a las normas generalmente aceptadas en la práctica corriente en el examen de cuentas. De igual forma, la *Ley Núm. 9* establece que:

*Los departamentos, agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y los municipios suministrarán al Contralor todos los documentos, expedientes e informes que éste solicite y darán acceso a los funcionarios y empleados de la Oficina del Contralor a todos sus archivos y documentos*²².

²¹ *Ley Núm. 9 de 24 de julio de 1952, Ley para crear y organizar la Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Art. 1, 2 LPRC sec. 71.

²² *Ibid*, Art. 11, 2 LPRC sec. 81.

Por su parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) ha establecido que el poder fiscalizador del Contralor se extiende sobre las entidades privadas que contratan obras o servicios con el Gobierno. Esto implica que, en el curso de una auditoría o investigación, el Contralor puede requerir la información pertinente y razonable de entidades privadas para esclarecer si los desembolsos fueron efectuados de acuerdo con la ley y los reglamentos aplicables. Esta facultad fiscalizadora tiene particular vigencia cuando el Gobierno contrata con entidades privadas para que presten servicios que antes proveía el Gobierno directamente. Ante esta realidad, el mandato constitucional exige que estas entidades o personas privadas que reciben fondos públicos no queden al margen del ámbito fiscalizador del Contralor²³. El TSPR ha dispuesto que la naturaleza pública o privada de una entidad no es un hecho determinante de la facultad del Contralor para auditarla. La facultad fiscalizadora del Contralor depende más bien de que ocurra el desembolso de fondos públicos o el uso de propiedad pública²⁴.

Hallazgos relacionados con la asignación y utilización de la propiedad y los fondos públicos en las OSFL



En ocasiones, las auditorías realizadas por la Oficina del Contralor a las OSFL que reciben propiedad y fondos públicos para la prestación de servicios revelan serias deficiencias en la utilización de dichos recursos, en la operación de la entidad o falta de diligencia en la fiscalización por parte de las agencias que otorgan dichos recursos. A continuación, presentamos una lista de hallazgos más frecuentes en las auditorías realizadas²⁵:

²³ *RDT Const. v. Contralor*, 141 DPR 424, 432 (1996).

²⁴ *HMCA, Inc. v. Contralor*, 133 DPR 945, 958 (1993).

²⁵ Algunos de estos señalamientos solo corresponden a las OSFL creadas al amparo de la *Ley 107-2020, Código Municipal de Puerto Rico*.

Control interno

- incumplimiento con recomendaciones de auditores externos sobre medidas correctivas de las situaciones determinadas en sus informes
- falta de normas y procedimientos para regir las operaciones de la entidad
- reglamentación adoptada sin la aprobación de la junta de directores
- transferencia de fondos de la organización a otra organización sin estar autorizada por la junta de directores
- sistema de archivo inadecuado
 - documentos pertenecientes a la OSFL en residencias de miembros de la junta de directores
 - falta de protección para evitar deterioro
 - desorganización de documentos
 - documentos no localizados para examen.

Junta de directores

- falta de una junta de directores que dirija la organización
- incumplimiento de deberes por parte de la junta de directores de la organización:
 - ausencia de reuniones periódicas
 - ausencia de actas de las reuniones celebradas
 - falta de información detallada en las actas de reunión
 - ausencia de hojas de asistencia a las reuniones
 - falta de evidencia de discusión de asuntos importantes, tales como: informes mensuales, informes sobre las finanzas de la entidad y otros

- funciones conflictivas: director ejerce funciones administrativas en la organización.

Transparencia y rendición de cuentas

- ausencia de informes sobre la utilización de los fondos recibidos por la organización y el uso de los sobrantes de los donativos otorgados
- ausencia de registros de contabilidad y de informes financieros en los que se establecieran claramente los ingresos y desembolsos de la organización
- ausencia o atrasos en la preparación de conciliaciones bancarias
- incumplimiento en la radicación de los siguientes informes a la Asamblea Legislativa y a los departamentos de Hacienda y de Estado:
 - utilización de los fondos asignados
 - informes anuales
 - *Planilla Informativa de Organización Exenta de Contribución sobre Ingresos* (Forma 480.7 OE): no radicación, radicación tardía
- deficiencia en los registros de los servicios prestados por la organización.

Hallazgos operacionales

- aportaciones del municipio a la entidad sin existir acuerdos por escrito
- aportaciones del municipio a entidades que el Departamento de Estado le había revocado el certificado de incorporación por incumplir con la radicación de los informes anuales
- compras de materiales y servicios sin solicitar cotizaciones o sin realizar subastas

- deficiencias en la adquisición y uso de vehículos de motor
- falta de control sobre la propiedad de la organización:
 - falta de registros adecuados
 - ausencia de recibos de la propiedad prestada
 - falta de inventario físico
- comprobantes de desembolsos que carecían de certificaciones y de los justificantes necesarios
- falta de cláusulas y de información importantes en el otorgamiento de contratos de servicios profesionales y consultivos, tales como:
 - importe máximo del contrato
 - total de horas a ser trabajadas
 - fecha de otorgamiento y vigencia
 - labor específica que debe realizar el contratado
 - requisitos de informes de trabajos realizados
 - conflicto de intereses
 - certificaciones del Centro de Recaudaciones de Ingresos Municipales y del Departamento de Hacienda
 - número de licencia profesional del contratado
- otorgamiento de contratos con efecto retroactivo
- pagos por la prestación de servicios sin:
 - contratos escritos
 - evidencia de informes sobre labor realizada
 - retención de las correspondientes contribuciones sobre ingresos

- utilización de fondos para propósitos distintos a los establecidos en las leyes y los contratos de delegación de fondos
- deficiencias en el reclutamiento de empleados:
 - expedientes incompletos
 - ausencia de requisitos mínimos de preparación académica y experiencia
- falta de pago y atrasos en la remesa de la contribución sobre ingresos retenida a los empleados, del desempleo, del seguro social y del medicare a las agencias correspondientes
- apropiación de fondos por personal de la organización
- déficit en las operaciones de la entidad.

Otros hallazgos

- aportaciones de los municipios a organizaciones sin fines de lucro que no son corporaciones especiales
- falta de cooperación de empleados de la entidad a ser auditada por la Oficina del Contralor
- ausencia de monitorías periódicas y de fiscalización sobre la utilización de los fondos otorgados por parte de la agencia o entidad que otorgó donativos
- deficiencias en las funciones del auditor interno de la organización.

¿Cómo las OSFL pueden evitar ser víctimas de fraude?



Para las OSFL es importante mantener su reputación y la confianza de quienes les otorgan o donan los fondos para operar, y de quienes reciben el servicio. Por lo que la prevención y la detección son elementos esenciales al abordar el tema de fraude.

Las principales razones que contribuyen al fraude en una organización son:

- falta de controles internos
- anulación de los controles internos existentes
- falta de líneas claras de autoridad
- actos fraudulentos y antiéticos de la junta de directores o de los niveles de supervisión
- falta de personal competente en roles de supervisión
- falta de supervisión de la gestión
- corrupción
- falta de educación sobre el fraude a los empleados
- falta de mecanismos para informar gestiones y resultados
- falta de auditorías independientes²⁶.

La prevención juega un papel clave en los esfuerzos de una organización para combatir el fraude. Establecer una estructura de control interno formal y controles proactivos adelantan la batalla contra este mal. Los controles antifraude como: contar

²⁶ Informe 2022 *Report to the Nations* de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE), pág. 36.

con departamentos de contabilidad y de auditoría interna²⁷, estados financieros certificados por auditores externos, la conciliación periódica de cuentas, la revisión regular de controles internos, procesos, cuentas o transacciones, la aprobación e implementación de normas y reglamentos necesarios para regir las operaciones de la organización, la identificación y análisis de riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos y metas de la organización, así como los códigos de ética y de conducta para los directivos y demás personal, son herramientas que pueden conducir a una detección más efectiva del fraude, reducir las pérdidas y la duración del fraude²⁸.

En cambio, una estructura débil de control interno puede hacer a las OSFL más susceptibles al fraude tanto interno como externo. Esto no solo es importante para las grandes y medianas organizaciones. Las pequeñas entidades también se exponen a ambientes complejos y de riesgos. La limitación de recursos disponibles para fortalecer una estructura que ayude a prevenir o evitar el fraude puede ser vista como una oportunidad para el que quiera cometer fraude. Sin embargo, con una estructura organizacional menos formal pero robusta, se puede asegurar la efectividad de sus procesos y gestión de riesgos.

Existen modelos de gestión de riesgos como las *Tres Líneas de Defensa*, en el que la defensa de los controles internos por parte de los miembros de la organización proporciona una manera simple y efectiva para mejorar las comunicaciones en la gestión de riesgos y control mediante la aclaración de las funciones y deberes esenciales relacionados. Este modelo es apropiado para cualquier organización, independientemente de su tamaño o complejidad.

En la *primera línea de defensa* la gestión operativa se encarga de la ejecución y mantenimiento de los controles internos establecidos

²⁷ Esta función puede ser externa, siempre y cuando puedan actuar con independencia y objetividad.

²⁸ Informe 2022 *Report to the Nations* de la ACFE, págs. 31-32.

por la organización, y se asegura de que las actividades que se desarrollen sean compatibles con las metas y objetivos.

La *segunda línea de defensa* ejecuta las tareas de supervisión de los controles establecidos y el cumplimiento de políticas y estándares definidos por la organización e informa sus hallazgos a la alta dirección.

En la *tercera línea de defensa* el proceso de auditoría interna proporciona una garantía sobre la eficacia de la gestión de riesgos y los controles internos aplicados, y analiza las buenas prácticas aplicadas por la primera y segunda línea de defensa a base del logro de los objetivos de la organización.

Del mismo modo, la prontitud y la forma en que se detecta impactan significativamente la magnitud del fraude. Las organizaciones pueden tomar medidas para mejorar la forma en que detectan el fraude, lo que a su vez aumenta la percepción del personal de que el fraude será detectado, siendo un disuasivo para cometer actos fraudulentos. Para detectar el fraude de forma efectiva es importante conocer los métodos más comunes para descubrirlo.

Aun cuando las técnicas de detección son cada vez más sofisticadas, las denuncias o confidencias siguen siendo la forma más común en que se descubren los fraudes²⁹. Las confidencias no solo provienen de empleados o actores internos de la organización, sino que también se reciben de partes externas como proveedores, contratistas, clientes y otras organizaciones. De ahí la importancia de establecer, divulgar y promover el uso de estos mecanismos para denunciar actos fraudulentos, tales como: formularios en línea (*online*), un correo electrónico o una línea directa (*hotline*).

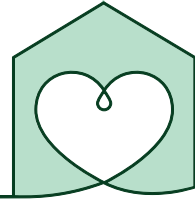
Para que estos mecanismos sean efectivos, es imperativo proveer adiestramientos y capacitar al personal sobre cómo responder a una denuncia o alegación de fraude y cómo pudiese escalar si no se aborda o se maneja de forma apropiada. Es importante,

²⁹ Informe 2022 *Report to the Nations* de la ACFE, págs. 18 y 20-22.

además, concienciar al personal sobre los efectos adversos del fraude y las consecuencias para aquellos que lo cometen³⁰.

Si bien es cierto que la presencia de estos mecanismos por sí sola no garantiza que se prevendrá el cien por ciento de los fraudes, el compromiso de la gerencia y la inversión en medidas específicas de detección y prevención envían un mensaje claro sobre la postura antifraude de la organización.

Recomendaciones a las OSFL para mejorar la administración de la propiedad y los fondos públicos asignados



La Oficina ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. A tales fines, la Oficina publicó el folleto *12 Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia*³¹. Estos principios también son aplicables a las OSFL que reciben recursos del Gobierno para sus operaciones.

Tomando como punto de partida los 12 principios, y a base de los hallazgos determinados en auditorías de la propiedad y los fondos públicos asignados a las OSFL, recomendamos las siguientes medidas para mejorar su administración:

- Adoptar por escrito normas y procedimientos que contengan controles internos efectivos de administración y establecer programas de prevención dirigidos a evitar actos de corrupción.
- Mantener un control presupuestario adecuado, de manera que la contabilidad de los fondos recibidos de las agencias de gobierno esté separada de las otras fuentes de ingreso,

³⁰ Informe 2022 *Report to the Nations* de la ACFE, págs. 18 y 20-22.

³¹ El folleto está disponible en: <https://www.ocpr.gov.pr/folleto-y-afiches/12-principios-para-lograr-una-administracion-publica-de-excelencia>.

y que provea para la preparación de estados financieros y otros informes requeridos, para la proyección de flujo de efectivo, la conciliación de estados bancarios y de registros de contabilidad, y la solicitud de cotizaciones para la compra de bienes o servicios.

- Adoptar controles en el otorgamiento de contratos de servicios profesionales y consultivos como la contratación por escrito con anterioridad a la prestación de servicios, que los contratos contengan la fecha de otorgamiento, la vigencia de los servicios a ser prestados, el importe máximo a pagar en virtud del contrato y la descripción de los trabajos a ser realizados.
- Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias que hacen aportaciones de fondos públicos para el sostenimiento de la entidad y por las agencias reguladoras, entre estas: el Departamento de Hacienda, el Departamento de Estado y la Oficina de Gerencia de Permisos.
- Establecer sistemas de archivo y de control de documentos similares a los establecidos en el Gobierno para el manejo, la seguridad, la obtención rápida y la conservación de los documentos.
- Preparar informes periódicos sobre el uso de los fondos públicos recibidos y velar por que se utilicen para el propósito para los que fueron designados.
- Preparar, al menos una vez al año, informes que incluyan los objetivos de la organización y los logros obtenidos, específicamente con los recursos recibidos del Gobierno, datos sobre los miembros de la junta de directores, información financiera sobre los ingresos, los gastos y los activos de la organización.
- Adoptar normas de conducta ética aplicables a todo el personal, incluidos los miembros de la junta de directores, que atiendan situaciones de conflicto de intereses, nepotismo o favoritismo.

- Constituir una junta de directores en la que se incluyan miembros con conocimiento financiero y administrativo. Disponer, mediante reglamentación, los deberes y responsabilidades de los miembros del cuerpo directivo.

Recomendaciones a las agencias o entidades que asignan propiedad o fondos públicos a organizaciones sin fines de lucro

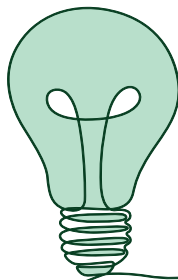


Los 12 principios, mencionados en la sección anterior de este folleto, también son aplicables a las agencias o entidades del gobierno que asignan recursos a las OSFL para el desarrollo de programas. En aras de proteger los mejores intereses del gobierno y asegurar que las OSFL utilicen la propiedad y los fondos públicos para los fines establecidos, las entidades que asignan los fondos deben:

- promulgar reglamentación para regir los procesos de otorgamiento y administración de recursos.
- formalizar acuerdos escritos para otorgar los recursos, previo al desembolso o entrega de la propiedad, que contengan estipulaciones dirigidas a:
 - establecer el propósito específico y el término de tiempo disponible para el uso de los recursos asignados.
 - explicar la autoridad de la entidad gubernamental y de la Oficina del Contralor para realizar auditorías sobre el uso de los recursos asignados.
 - requerir la presentación de informes periódicos por parte de la entidad subvencionada sobre el uso de los recursos otorgados, su contenido y la fecha de radicación.
 - solicitar la devolución de la propiedad y fondos públicos no utilizados dentro del término requerido.

- mantener registros de contabilidad separados, para el control adecuado de los recursos otorgados.
- establecer y ejecutar controles internos de contabilidad, tales como: la realización mensual de conciliaciones bancarias y de los registros de contabilidad.
- mantener registros adecuados sobre la constitución de la junta de directores, las reuniones y las determinaciones emitidas.
- conservar los documentos de forma similar a lo requerido en el *Reglamento Núm. 23, Reglamento para la Conservación de Documentos de Naturaleza Fiscal o Necesarios para el Examen y Comprobación de Cuentas y Operaciones Fiscales*, del Departamento de Hacienda.
- cumplir con las disposiciones relativas a la incorporación de la entidad en el Departamento de Estado, la radicación de informes requeridos por ley y la presentación del certificado de cumplimiento (*Good Standing*).
- cumplir con las disposiciones del *Código de Rentas Internas*, de la *Ley Núm. 273 de 2003* y otras leyes aplicables.
- realizar auditorías o monitorías de las operaciones de la entidad recipiente, al menos una vez al año.
- velar por el fiel cumplimiento de las cláusulas contractuales.
- requerir de las entidades recipientes que, previo al otorgamiento de los recursos, demuestren que:
 - cuentan con normas de conducta ética aplicables a todos sus integrantes.
 - cuentan con un sistema de control interno adecuado (procedimientos administrativos y operacionales).
 - mantienen un sistema de archivo de documentos eficiente.

Fuentes de información



Existen portales cibernéticos que proveen información útil a las organizaciones sin fines de lucro. Entre los más utilizadas están:



Departamento de Estado



www.estado.gobierno.pr

Provee información sobre la *Ley General de Corporaciones* y tiene acceso en línea al registro de corporaciones.



Departamento de Hacienda



www.hacienda.gobierno.pr

Provee información sobre el *Código de Rentas Internas* y la exención de las organizaciones sin fines de lucro.



BoardSource

 www.boardsource.org

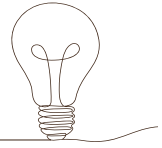
Es una organización que ofrece información sobre adiestramientos, herramientas, desarrollo de liderazgo e información dirigida a los miembros de las juntas de directores de entidades sin fines de lucro.



BBB Wise Giving Alliance

 www.give.org

Es una organización sin fines de lucro afiliada al Concilio de *Better Business Bureau*. Su propósito primordial es la distribución de información sobre las organizaciones sin fines de lucro. Desarrollaron los *Standards for Charity Accountability* para incentivar la honestidad en la solicitud de donativos, la conducta ética en este tipo de organización y ofrecer apoyo al sector de la filantropía.




 www.councilofnonprofits.org

Mantiene informadas a las OSFL para crear un entorno positivo de políticas públicas para mejorar en el avance de sus misiones. Identifican tendencias emergentes, comparten prácticas comprobadas y promueven soluciones que benefician a las OSFL y a las comunidades a las que sirven.

Candid.

GuideStar

**GuideStar The National Database
of Nonprofit Organizations**

 www.guidestar.org

Organización que recopila información sobre las finanzas y servicios de las organizaciones sin fines de lucro.



Información de la Oficina del Contralor

Le invitamos a que visite nuestra página en Internet o que se comunice con nuestra Oficina para orientación e información adicional.



Dirección física



Oficina del Contralor de Puerto Rico
Ave. Ponce de León 105,
Esq. Calle Pepe Díaz
Hato Rey, Puerto Rico

Dirección postal



Oficina del Contralor de Puerto Rico
PO Box 366069
San Juan, Puerto Rico, 00936-6069

Contacto



Teléfono: (787)754-3030



Fax: (787) 751-6768



Página en Internet: www.ocpr.gov.pr



Correo electrónico: ocpr@ocpr.gov.pr

Redes sociales



Facebook: [ocpronline](https://www.facebook.com/ocpronline)



X: [ocpronline](https://twitter.com/ocpronline)



YouTube: Prensa OCPR



Instagram: [contraloria_pr](https://www.instagram.com/contraloria_pr)