ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla,
Gobernador

Luis F. Cruz Batista,
Director

15 de marzo de 2016

Hon. José R. Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

Presentamos los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado 1563.** Esta medida propone crear la "Ley para la Transparencia, Fiscalización y Gobernabilidad Efectiva de las Asignaciones Especiales", a los fines de establecer un mecanismo que permita supervisar y salvaguardar el uso de los fondos públicos otorgados anualmente a las organizaciones no gubernamentales; disponer las responsabilidades de las organizaciones no gubernamentales; establecer las facultades y deberes de la Oficina de Gerencia y Presupuesto; disponer prohibiciones en el uso de fondos públicos; establecer conductas prohibidas y penalidades; y para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos de la medida plantea que la crisis económica de los últimos años ha reducido la disponibilidad de fondos públicos destinados al fortalecimiento de la sociedad civil y al servicio comunitario. Sin embargo, la reducción de recursos en el Gobierno hace necesario verificar que todos los fondos públicos de Puerto Rico sean utilizados de forma correcta, adecuada y juiciosa.

Añade la medida que, a través de los años se ha establecido legislación que asigna cantidades fijas a diversas organizaciones no gubernamentales. Es innegable la labor social que muchas de las organizaciones no gubernamentales realizan en beneficio de nuestra ciudadanía. No obstante, se arguye que la mayoría de estos fondos públicos no se supervisan, ya que en muchos casos no tienen un fin determinado, se otorgan sin una finalidad específica, y mucho menos se fiscaliza su utilización. En momentos en que nuestro País atraviesa una crisis fiscal, es imperativo salvaguardar el uso de cada dólar de fondos públicos.

A tales efectos, la medida bajo estudio propone que, a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto ("OGP"), se tenga una constancia de los fondos públicos utilizados por las organizaciones no gubernamentales ("ONG"), así como un registro que permitirá responsabilizar por el uso de estos recursos del Pueblo de Puerto Rico. Ello, a los fines de velar por la sana administración de los recursos del Estado y con el objetivo de medir y salvaguardar su impacto verdadero en la gente.

Expuesto el propósito y contenido de la medida ante nuestra consideración, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma.

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.721.8329
www.ogp.pr.gov

De entrada, estimamos importante expresar nuestro reconocimiento de lo loable de la presente pieza legislativa, ya que entendemos que sus propósitos son cónsonos con la política pública de responsabilidad fiscal y administrativa, implementada por la presente Administración. Los retos fiscales que afrontamos actualmente imponen una responsabilidad mayor de cautela y austeridad para con los gastos públicos. Por ende, es indispensable que todas las medidas que se aprueben sean fiscalmente responsables y provean elementos de fiscalización. A tenor de ello, la presente Administración ha hecho un llamado a maximizar el uso de los recursos disponibles de forma tal que se asegure la buena marcha de los asuntos públicos. Entendemos que esta medida es cónsona con dicha política pública y que provee las herramientas para un proceso de fiscalización saludable mientras se atienden proyectos comunitarios y sociales de envergadura y suma importancia. Ahora bien, evaluado el contenido de la medida, tenemos a bien hacer ciertas siguientes observaciones y recomendaciones en ánimo de contribuir al producto del presente proceso legislativo.

En primer lugar, debemos señalar que el pasado año se aprobó la Ley 20-2015, según enmendada, conocida como "Ley de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario". Mediante esta Ley se establece que *"[s]erá política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico incentivar la colaboración entre las OSFL y las alianzas multisectoriales para asegurar el uso eficiente y adecuado de los recursos del Estado y evitar la provisión fragmentada de servicios comunitarios. Las asignaciones del Fondo Legislativo para Impacto Comunitario deberán estar regidas y condicionadas por parámetros claros y rigurosos de monitoreo y evaluación de resultados".*[1] Además, esta Ley tiene como propósito *"...establecer los procedimientos y requisitos para la radicación y evaluación de propuestas para la realización de proyectos o programas de impacto social, económico o comunitario cónsono con los objetivos de esta Ley; definir la responsabilidad del monitoreo, fiscalización, y el desembolso eficiente de las subvenciones otorgadas; y desarrollar una cultura de medición y evaluación de resultados entre los subvencionados".*[2]

A tenor con ello, la Ley 113-1996, según enmendada, conocida como "Ley de la Comisión Especial Conjunta de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario", establece la Comisión Especial Conjunta de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, adscrita a la Asamblea Legislativa, como el ente responsable de atender, evaluar, analizar, visitar, inspeccionar y fiscalizar facilidades, estados financieros, realizar auditorías y otros asuntos relacionados para la otorgación de donativos legislativos.[3] Este organismo legislativo tiene a su cargo recomendar las asignaciones que finalmente aprobará la Asamblea Legislativa a entidades e instituciones públicas, semipúblicas y privadas sin fines de lucro que, bajo la supervisión de agencias de gobierno, realizan actividades o prestan servicios que propendan al desarrollo de programas para el bienestar social.

Ahora bien, la medida que nos ocupa procura establecer como política pública, el proveer a la OGP las herramientas necesarias para que pueda establecer directrices y normas que permitan cotejar el uso de los fondos públicos otorgados a organizaciones no gubernamentales, a fin de velar y certificar que su utilización va dirigida a cumplir con la misión social para la que fueron otorgados. Para fines de esta

---

[1] Artículo 2 de la Ley 20, *supra*.
[2] Artículo 4 de la Ley 20.
[3] Artículo 4, Ley 113, *supra*.

medida, se considera "organización no gubernamental" toda entidad que no forme parte del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sea con o sin fines pecuniarios, que reciba por virtud de una ley o resolución conjunta, una asignación especial. "[A]signación especial" significa la cantidad de fondos públicos dispuesta por ley o resolución conjunta destinada anualmente a favor de una ONG.

Como puede apreciarse, la medida que nos ocupa tiene un alcance más amplio que la Ley 113 para abarcar cualquier ONG que reciba fondos públicos, aun cuando no provenga de donativos legislativos. No obstante, recomendamos que se aclare si aquellos donativos legislativos sobre los cuales la Comisión Especial Conjunta de Fondos Legislativos para Impacto Comunitario, adscrita a la Asamblea Legislativa, tiene jurisdicción, también deberán ser fiscalizados al amparo de la presente medida.

Ahora bien, la medida que nos ocupa le impone a la OGP la responsabilidad de: velar y reglamentar todo lo relacionado a sus disposiciones; evaluar el impacto social de las asignaciones especiales, así como el uso correcto de los fondos públicos por parte de las ONG de acuerdo a los parámetros aquí establecidos; podrá reducir o eliminar las asignaciones especiales de fondos públicos dispuestas a las ONG si, a su juicio, no cumplen en todo o en parte con estas disposiciones; crear un Registro Digital sobre Asignaciones Especiales y Organizaciones No Gubernamentales; entre otras cosas.

Al respecto, es pertinente señalar que, mediante la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto", se crea la OGP como una oficina adscrita a la Oficina del Gobernador. La OGP funge como un organismo asesor y auxiliar para ayudar al Gobernador en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración del presupuesto del Estado.[4] Como parte de las facultades y deberes de la Oficina, ésta asesora al Primer Ejecutivo en los asuntos de índole presupuestaria, programática y de gerencia administrativa, así como en asuntos de naturaleza fiscal relativos a sus funciones. De igual forma, tiene encomendado velar que la ejecución y administración del presupuesto por parte de los organismos públicos se conduzca de acuerdo con las leyes y resoluciones de asignaciones, con las más sanas y adecuadas normas de administración fiscal y gerencial, y en armonía con lo dispuesto por el Plan de Crecimiento Económico y Fiscal aprobado de conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal y de Revitalización Económica de Puerto Rico y con los propósitos programáticos para los cuales se asignan o proveen los fondos públicos.[5]

Asimismo, como parte de la función gerencial y presupuestaria encomendada a la OGP, esta tiene la responsabilidad de cumplir con la política pública dispuesta en su Ley Orgánica de implantar medidas rigurosas de control y eficiencia fiscal por medio del control adecuado de partidas presupuestarias relacionadas con nombramientos, transacciones de personal, contrataciones y del control general del gasto gubernamental.[6] En ese sentido, resulta esencial que la OGP cuente con los mecanismos adecuados para fiscalizar el uso de los fondos públicos y así, mantener un presupuesto balanceado donde los gastos se ajusten a los recaudos.

---

[4] Artículo 2 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto".

[5] Artículo 3 de la Ley Núm. 147, *supra*.

[6] Artículo 1 de la Ley Núm. 147.

A tenor con lo antes expuesto, la Ley Núm. 147, *supra*, delega en la OGP amplias funciones relacionadas con la administración, ejecución y control del presupuesto mediante las cuales, entre otras cosas, le otorga la facultad a la OGP de *"[r]equerir de los organismos de Gobierno informes periódicos sobre el estado de las asignaciones que reflejen los desembolsos, obligaciones, balances disponibles y proyecciones de gastos"*.[7] Asimismo, esta Ley le otorga a la OGP amplias facultades relacionadas a la auditoría operacional, gerencial y administrativa dirigidas, entre otras, a *"[c]oordinar y ampliar los esfuerzos gubernamentales para promover la integridad y eficiencia en el manejo de fondos públicos, estatales y federales"*.[8] Dentro de este contexto, es que se impulsan los mecanismos fiscalizadores propuestos en la presente legislación para asegurar la adecuada y correcta utilización de los fondos públicos destinados a las ONG y garantizar que la inversión realizada vaya dirigida a la ciudadanía.

Desde el punto de vista práctico, en términos generales, las facultades, deberes y responsabilidades que le impone la medida a la OGP con relación a las ONG son análogas a aquellas que ya nuestra agencia desempeña con relación al manejo del presupuesto. En este aspecto, la agencia cuenta con un Área de Presupuesto cuyo personal cuenta con la destreza necesaria para análisis de uso de fondos públicos, el cual podría contribuir con la implantación de la medida.

Ahora bien, en términos sustantivos, el Artículo 6 de la medida dispone que, a partir del año fiscal 2016-2017 y siguientes, la OGP podrá reducir o eliminar las asignaciones especiales de fondos públicos dispuestas a la ONG si, a su juicio, no cumplen en todo o en parte con lo dispuestos en esta Ley. En cuanto a este particular, recomendamos que se aclare que ello no incide sobre la facultad de la OGP para realizar los ajustes necesarios cuando los recursos disponibles no sean suficientes para atender las asignaciones legisladas. Nos explicamos.

Debe destacarse que el Artículo VI, Sección 8, de la Constitución lo que establece es que: "Cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por Ley." Nótese que, la Sección 8 puede ser activada entonces, cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, en cuyo caso el ordenamiento constitucional refiere al orden de prioridades dispuesto por Ley.

Conforme con ello, el Artículo 4 de la Ley Núm. 147, *supra,* establece la norma de prioridades que menciona la Sección 8. El desembolso de fondos para estas prioridades está a cargo del Gobernador, quien podrá delegar al Director de la OGP. Estas prioridades a grandes rasgos son:

1. pago de los intereses y amortizaciones correspondientes a la deuda pública.

2. contratos legales, sentencias en casos de expropiación forzosa, y obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito y la reputación del buen nombre del Gobierno del ELA.

---

[7] Sub-inciso (I) del inciso (2) del apartado (b) del Artículo 3 de la Ley Núm. 147.

[8] Sub-inciso (B) del inciso (4) del apartado (b) del Artículo 3 de la Ley Núm. 147.

3. Asignaciones para gastos ordinarios, relacionados con: conservación de la salud pública, protección de personas y propiedad, programas de instrucción pública, programas de bienestar público y pagos de aportaciones patronales a los sistemas de retiro y pago de pensiones a los individuos concedidas en virtud de leyes especiales.

4. Construcción de obras o mejoras permanentes, cuyos contratos hayan sido debidamente formalizados, con prioridad a las que sean de emergencia para asegurar el desenvolvimiento de la vida normal y económica.

5. Pago de los contratos y compromisos contraídos con cargo a asignaciones especiales de funcionamiento.

En este mismo contexto, también observamos que la medida dispone que la OGP deberá notificar a la Secretaría de ambos Cuerpos Legislativos cualquier reducción o eliminación de las asignaciones especiales, a los fines de que dichas asignaciones puedan ser reasignadas por la Asamblea Legislativa. No obstante, es de notar que los ajustes realizados al amparo del antes citado Artículo 4 de la Ley 147, de ordinario son con carácter permanente, ya que tienen el propósito de ajustar las asignaciones a los recursos disponibles.

En vista de lo anterior, recomendamos que se enmiende el texto del propuesto Artículo 6 para aclarar que lo dispuesto en el mismo no incide en las facultades de la OGP de efectuar ajustes y reservas al amparo de la Ley 147, y en las consecuencias jurídicas del ejercicio de tales facultades. Asimismo, debe hacerse la corrección pertinente en el Artículo 12 de la medida, el cual contiene un lenguaje similar en cuanto a la facultad de OGP para reducir o eliminar la asignación especial si la ONG no cumple con la Ley, y sobre la posibilidad de resignaciones de los fondos reducidos o eliminados.

Por otra parte, en lo que concierne a la creación del Registro Digital sobre Asignaciones Especiales y Organizaciones No Gubernamentales, cabe destacar que se puede desarrollar este Registro de manera similar a las herramientas de captura de datos con las que ya cuenta la OGP, sin que su creación conlleve un impacto económico, ya que en términos de "software" y "hardware", se utilizarían las licencias existentes bajo los actuales contratos globales con empresas de informática. A manera de ejemplo, la OGP cuenta con la Aplicación de Control de Gasto (Budget vs Actual) como la herramienta principal para planificar y monitorear los gastos mensuales de las agencias que reciben recursos del Fondo General. Esta aplicación electrónica permite analizar los gastos registrados en el sistema de contabilidad central en tiempo real para anticipar cualquier desviación del plan financiero e implantar medidas correctivas inmediatas dirigidas a subsanar cualquier deficiencia proyectada.

Asimismo, aunque no contamos con la información suficiente para determinar el espacio necesario en los servidores para el almacenamiento de los datos, certificaciones, entre otros documentos requeridos a las ONG para cumplir con las disposiciones de la medida, consideramos que, en cuanto a la plataforma en donde correría la aplicación, nuestros servidores tienen espacio físico disponible para dicha operación.

Desde el punto de vista presupuestario, es nuestra responsabilidad indicar que en términos generales, las facultades, deberes y responsabilidades que le impone la medida a la OGP, no tendrían un impacto fiscal significativo para la agencia, ya que, las mismas son cónsonas con la función ministerial que realiza la Oficina, por lo cual pueden ser atendidas con los recursos internos de la OGP. No obstante, se autoriza a la OGP, de entenderlo razonable, a subcontratar la fiscalización de las asignaciones especiales con cualquier dependencia de la rama ejecutiva o legislativa, así como con cualquier otra entidad con o sin fines pecuniarios. Dicha subcontratación, podría representar un costo adicional para la agencia, especialmente si se trata de entidades privadas. Por lo cual, nos parece más conveniente que, en lugar de subcontratar, se le permita a la OGP entrar en convenios o acuerdos colaborativos con otros organismos gubernamentales para implantar las disposiciones de la medida.

Por otro lado, el inciso (h) del Artículo 8 de la medida requiere la presentación de ciertos documentos financieros. A los fines de aclarar el lenguaje y hacer el proceso uno equitativo considerando la cuantía de la asignación especial concedida, recomendamos el siguiente texto:

> Copia certificada de los Estados Financieros compilados, revisados o auditados por un Contador Público Autorizado con licencia vigente en Puerto Rico correspondiente al último año fiscal de la organización no gubernamental:
>
> (1) Si la asignación especial recibida es menor a cincuenta mil (50,000) dólares, se requiere presentar los estados financieros firmados por el Tesorero de la organización no gubernamental.
>
> (2) Si la asignación especial recibida es igual o mayor a cincuenta mil (50,000) dólares, pero menos de doscientos cincuenta mil (250,000) dólares, se requiere presentar un estado financiero compilado.
>
> (3) Si la asignación especial recibida es igual o mayor a doscientos cincuenta mil (250,000) dólares, pero menos de un millón (1,000,000) dólares, se requiere presentar un estado financiero revisado.
>
> (4) Si la asignación especial recibida es igual o mayor a un millón (1,000,000) de dólares, pero menos de doscientos cincuenta mil (250,000) dólares, se requiere presentar un estado financiero auditado.
>
> Disponiéndose que, si la organización gasta más de setecientos cincuenta mil ($750,000) dólares en fondos federales durante el año, deberá presenta una auditoria única (*single audit)* preparada por un contador público autorizado con licencia vigente en Puerto Rico.

También el Artículo 9 la medida le impone la obligación a las ONG de enviar a la OGP otra serie de documentos producidos por agencias, tales como: Certificación de radicación de informe anual del Departamento de Estado, Certificación de vigencia de exención contributiva del Departamento de Hacienda, Certificación negativa vigente de deuda de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado,

entre otros. Al respecto, debemos señalar que la Orden Ejecutiva Núm. OE-2015-023, establece la Red Estratégica de Servicio al Ciudadano compuesta por: un portal único de servicios en línea (pr.gov), un número único de servicios (3-1-1) y, ventanillas únicas de servicios a los ciudadanos en cada municipio. Esta Orden Ejecutiva ordena a las agencias a establecer acuerdos interagenciales para proveer acceso a sus bases de datos, conforme a los parámetros de seguridad y las restricciones apropiadas para este tipo de información. Por lo que, la meta es que la gestión gubernamental sea transformada para facilitar la comunicación de las agencias para el intercambio de información producidas por las mismas.

Considerando el esfuerzo del RESC, recomendamos que la medida autorice que la OGP pueda requerir de las agencias correspondientes aquella información de la ONG que esté electrónicamente disponible, al amparo de lo anterior. A tales fines, recomendamos que se incluya un texto en el Artículo 9 que disponga que: *"La OGP podrá requerir a las agencias correspondientes aquella información que esté electrónicamente disponible."*

Asimismo, el Artículo 14, inciso (b) de la medida mandata que toda ONG que por cualquier razón o condición se disuelva, inactive o cambie sus propósitos deberá, entre otras cosas, entregar a la OGP todo el equipo adquirido mediante la asignación especial. No obstante, la OGP no es una agencia que se encargue del recogido y almacenaje de equipos. EnEsta acción podría representar costos adicionales para la agencia por concepto del arrendamiento de un local para almacenar el equipo y por el traslado del mismo.

En este aspecto, a nivel gubernamental, la Administración de Servicios Generales (ASG) ha establecido las normas que regulan la disposición de propiedad excedente, las normas para darla de baja, transferirla o reasignarla. Por lo que, cónsono con las funciones que realiza la ASG, recomendamos que se requiera que la propiedad o equipo adquirido mediante la asignación especial, sea entregado a la ASG.

Así las cosas, atendidas nuestras observaciones, no tenemos objeción a la aprobación de la medida presentada. Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo del **Proyecto del Senado 1563.**

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista