

**INFORME DE AUDITORÍA DA-07-30**

18 de mayo de 2007

**DEPARTAMENTO DE HACIENDA  
NEGOCIADO DE AUDITORÍA FISCAL**

(Unidad 1035 - Auditoría 12660)

Período auditado: 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2004

## CONTENIDO

	Página
<b>INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA.....</b>	<b>3</b>
<b>RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA .....</b>	<b>6</b>
<b>ALCANCE Y METODOLOGÍA .....</b>	<b>6</b>
<b>OPINIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>7</b>
AL SECRETARIO DE HACIENDA.....	7
<b>CARTAS A LA GERENCIA.....</b>	<b>11</b>
<b>COMENTARIOS DE LA GERENCIA .....</b>	<b>11</b>
<b>AGRADECIMIENTO.....</b>	<b>11</b>
<b>RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....</b>	<b>12</b>
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	12
HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE AUDITORÍA FISCAL.....	13
1 - Falta de documentos relacionados con el proceso de investigación de casos de retenciones en el origen y necesidad de un programa de auditoría para el examen de las planillas de entidades acogidas a incentivos contributivos.....	13
2 - Falta de documentos relacionados con la investigación de planillas de contribución sobre ingresos de individuos y otras deficiencias relacionadas .....	25
3 - Funciones conflictivas asignadas a los auditores y especialistas en contribuciones y otra deficiencia relacionada .....	31
4 - Incumplimiento con la organización y el funcionamiento de una de las unidades internas del Negociado .....	34
5 - Reglamentación del Negociado sin actualizar y otra deficiencia relacionada .....	36
6 - Deficiencias relacionadas con las responsabilidades y los deberes del Comité de Selección de Casos .....	38

**ANEJO 1 - FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES QUE ACTUARON  
DURANTE EL PERÍODO AUDITADO.....41**

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

18 de mayo de 2007

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

Realizamos una auditoría de las operaciones fiscales del Negociado de Auditoría Fiscal (Negociado) del Departamento de Hacienda para determinar si se hicieron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. Efectuamos la misma a base de la facultad que se nos confiere en la **Sección 22 del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y en la **Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952**, según enmendada.

**INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA**

El Negociado está adscrito al Área de Rentas Internas del Departamento de Hacienda (Área) y lo dirige un Director nombrado por el Secretario de Hacienda.

El Negociado tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Preparar y evaluar el Programa de Auditoría Fiscal (Programa), en virtud a la **Ley Núm. 120 del 31 de octubre de 1994, Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994 (Código)**, según enmendada. El Programa incluye las auditorías que se requieren realizar en virtud de las diferentes leyes de incentivos contributivos y las que debe realizar el Secretario de Hacienda para cumplir con su función fiscalizadora.
- Establecer los criterios uniformes para seleccionar a los contribuyentes y a las planillas a investigar.

- Asignar los casos a las regiones<sup>1</sup> y efectuar las auditorías a base de los criterios y la política pública establecida.
- Mantener el programa de revisión de las investigaciones para asegurar la corrección de las determinaciones efectuadas en las mismas.
- Mantener las estadísticas de las operaciones, preparar el material técnico para los casos apelados ante los tribunales y mantener la coordinación necesaria con las regiones y con los otros negociados del Área.

Dichas funciones fueron establecidas en la **Orden Administrativa Núm. 96-07** aprobada el 19 de julio de 1996 por el Secretario de Hacienda, conocida como **Reforma Administrativa de 1996**. Mediante la misma se cambió la organización estructural del Área y se crearon los negociados de Asistencia Contributiva y Legislación, de Auditoría Fiscal, de Bebidas Alcohólicas y Licencias, de Evasión Contributiva, de Control de Puertos, de Procesamiento de Planillas y de Recaudaciones.

El Negociado es dirigido por un Director quien es supervisado por la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas. Ésta, a su vez, le responde al Subsecretario, y éste al Secretario de Hacienda.

El Negociado está compuesto por la Oficina del Director, las divisiones de Investigaciones y de Revisión de Casos Investigados y la Sección de Evaluación de Operaciones. Además, presta servicios en las oficinas de los 12 distritos de auditoría fiscal: San Juan I, San Juan II, San Juan III, Río Piedras, Carolina, Bayamón, Arecibo, Mayagüez, Aguadilla, Caguas, Humacao y Ponce.

La División de Investigaciones del Negociado estaba a cargo de desarrollar las normas, las guías y los métodos de investigación para todas las auditorías que se efectuaban. Además, estaba a cargo de asignar los casos seleccionados para investigarse en los 12 distritos de

---

<sup>1</sup> Regiones Norte, Sur, Este, Oeste y Metro.

auditoría fiscal y en las secciones de: Intervenciones, Corporaciones Exentas, Investigaciones Patronales e Investigaciones Especializadas de la División.

En el **ANEJO 1** se incluye una lista de los funcionarios principales del Negociado que actuaron durante el período auditado.

Mediante la **Orden Administrativa Núm. 02-03 (Orden Administrativa del 2002)** aprobada el 1 de febrero de 2002 por el Secretario Hacienda, se creó el Comité de Selección de Casos a ser Investigados (Comité). Éste estaba compuesto por la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas, o su representante autorizado, el Director del Negociado de Auditoría Fiscal y un empleado designado por el Director del Negociado. La función de dicho Comité era recibir todos los casos y determinar los que debían ser investigados por la División de Investigaciones, a base de los criterios establecidos.

De acuerdo con la **Tabla de Ingresos Netos al Fondo General** preparada por la Oficina de Asuntos Económicos y Financieros del Departamento de Hacienda, en los años fiscales del 1999-00 al 2003-04 el Fondo General del Gobierno Estatal tuvo ingresos netos por conceptos contributivos por \$32,977,245, según se indica<sup>2</sup>:

<b>AÑO FISCAL</b>	<b>CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS</b>	<b>HERENCIAS Y DONACIONES</b>	<b>ARBITRIOS</b>	<b>LICENCIAS</b>	<b>IMPORTE TOTAL</b>
1999-00	\$ 4,856,011	\$ 3,109	\$ 1,410,346	\$ 73,801	\$ 6,343,267
2000-01	4,778,590	7,475	1,341,949	76,338	6,204,352
2001-02	4,878,418	1,962	1,465,128	82,575	6,428,083
2002-03	5,170,294	2,825	1,651,350	85,876	6,910,345
2003-04	<u>5,297,931</u>	<u>15,691</u>	<u>1,693,345</u>	<u>84,231</u>	<u>7,091,198</u>
<b>TOTAL</b>	<b><u>\$24,981,244</u></b>	<b><u>\$31,062</u></b>	<b><u>\$7,562,118</u></b>	<b><u>\$402,821</u></b>	<b><u>\$32,977,245</u></b>

---

<sup>2</sup> Incluye ingresos provenientes de contribuciones sobre ingresos; herencias y donaciones; arbitrios y licencias.

El Departamento de Hacienda cuenta con una página de Internet a la cual se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.hacienda.gobierno.pr>. Esta página posee información acerca del Departamento y de los servicios que presta.

### **RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA**

La gerencia de todo organismo gubernamental debe considerar los siguientes **Diez Principios para Lograr una Administración Pública de Excelencia**. Éstos se rigen por principios de calidad y por los valores institucionales:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos.
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente.
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras.
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones.
5. Mantener el control presupuestario.
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos.
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos.
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos.
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal.
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal.

En nuestra **Carta Circular OC-98-09 del 14 de abril de 1998** se ofrece información adicional sobre dichos principios. Se puede acceder a esta **Carta Circular** a través de nuestra página de Internet: <http://www.ocpr.gov.pr>.

### **ALCANCE Y METODOLOGÍA**

La auditoría cubrió del 1 de enero de 1999 al 31 de diciembre de 2004. En algunos aspectos se examinaron operaciones de fechas posteriores. El examen lo efectuamos de acuerdo

con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de información financiera, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

### **OPINIÓN**

Las pruebas efectuadas revelaron que las operaciones fiscales objeto de este **Informe** se realizaron sustancialmente de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables, excepto por los **hallazgos del 1 al 6**, clasificados como secundarios. En la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan dichos **hallazgos**.

### **RECOMENDACIONES**

AL SECRETARIO DE HACIENDA

1. Ver que la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas:
  - a. Instruya a la Directora del Negociado de Auditoría Fiscal y se asegure de que:
    - 1) Supervise eficazmente a los auditores y a los especialistas en contribuciones encargados de realizar las investigaciones contributivas de las corporaciones exentas y se asegure de que éstos:

- a) Utilicen el **Aviso de Investigación (Modelo SC-3100)** para notificar al contribuyente de que se iniciará una investigación contributiva, y se mantenga una copia de dicho **Modelo** en el expediente del caso. **[Hallazgo 1-a.1]**
- b) Utilicen la **Hoja de Trabajo (Modelo SC-2843)** como evidencia del resultado del examen e interpretación de los registros y documentos de la corporación exenta investigada. **[Hallazgo 1-a.2]**
- c) Utilicen la **Hoja de Poder de Representación (Modelo SC-2745)** como evidencia de que los contribuyentes investigados designaron y autorizaron sus representantes para atender los asuntos ante el Departamento de Hacienda en las etapas de la investigación contributiva. **[Hallazgo 1-a.3]**
- d) Sustenten por escrito las entrevistas iniciales a los accionistas o representantes de las entidades exentas en el proceso de la investigación contributiva. Esto mediante los cuestionarios diseñados por el Negociado para dichos propósitos. **[Hallazgo 1-a.4]**
- e) Obtengan la **Certificación de Deuda (Modelo SC-6096)** antes del comienzo de la investigación contributiva. **[Hallazgo 1-a.5]**
- f) Utilicen el **Aviso de Partidas a Discutir (Modelo SC-3122)** como evidencia de la notificación a las entidades exentas sobre el resultado de la auditoría de sus planillas de contribución sobre ingresos en la cual se incluían las partidas contributivas a discutir. **[Hallazgo 1-a.6]**
- g) Utilicen el formulario **Información Adicional sobre la Investigación (Modelo SC-2847)** para comentar cualquier asunto no incluido en las hojas de trabajo y que a juicio del inspector amerite comentarse. **[Hallazgo 1-a.7]**

- h) Utilicen los **Ajustes al Ingreso Neto Tributable (Modelo SC-3112)** donde se incluya una relación de las partidas ajustadas con el total de ajustes realizados. **[Hallazgo 1-a.8)]**
  - i) Completen, para las entidades exentas, el formulario **Trámite para la Aplicación de Pagos en Colecturía (Modelo SC-3120)** en el cual se anote información sobre el contribuyente y los valores recibidos como evidencia del pago de la deficiencia determinada en la investigación contributiva. **[Hallazgo 1-a.9)]**
  - j) Utilicen la **Notificación y Requerimiento de Pago de Contribuciones (Modelo SC-2617)** para informar a los contribuyentes el total adeudado luego de la investigación contributiva. **[Hallazgo 1-a.10)]**
  - k) Mantengan copia del **Recibo de Pago (Modelo SC-848)** como evidencia de que las entidades exentas efectuaron los pagos correspondientes de las deficiencias determinadas luego de la investigación contributiva. **[Hallazgo 1-a.11)]**
- 2) Prepare el programa de auditoría fiscal para realizar las investigaciones de los casos al amparo de las disposiciones sobre retención en el origen que sirva de guía a los auditores para examinar las planillas sometidas por las entidades exentas. **[Hallazgo 1-b.]**
- 3) Supervise eficazmente a los investigadores de los distritos de auditoría fiscal responsables de realizar las investigaciones contributivas de las planillas de individuos y se asegure de que éstos:
- a) Sustenten por escrito las entrevistas realizadas a los contribuyentes al inicio de la investigación contributiva. **[Hallazgo 2-a.1)]**
  - b) Utilicen el **Modelo SC-3122** como evidencia de la notificación al contribuyente sobre el resultado de la auditoría de sus planillas de

- contribución sobre ingresos en el cual se incluían las partidas contributivas a discutir. **[Hallazgo 2-a.2]**
- c) Completen, en todas sus partes, el **Programa de Auditoría - General** y se mantenga evidencia cuando utilicen dicho **Programa** para partidas específicas durante la investigación. **[Hallazgo 2-b.1) y 2)]**
- d) Mantengan evidencia de los hallazgos o ajustes que resultaron de la investigación. **[Hallazgo 2-b.3)]**
- 4) Se segreguen las funciones de investigar los casos de los contribuyentes que realizan los auditores y especialistas en contribuciones, de la función de recibir el cobro por las deudas que surjan de la investigación. **[Hallazgo 3-a.]**
- 5) Imparta instrucciones para que los auditores y especialistas en contribuciones le requieran a los contribuyentes que realicen los pagos de las deficiencias contributivas en las colectorías de rentas internas del Negociado de Recaudaciones del Departamento de Hacienda y que luego les entreguen copia del **Recibo de Pago (Modelo SC-848)** como evidencia del pago. **[Hallazgo 3-b.]**
- 6) Establezca la organización y el funcionamiento de la Sección de Evaluación de Operaciones para el control de la calidad de las auditorías que realizan la División de Investigaciones y las regiones, con sus respectivos distritos de auditoría fiscal. **[Hallazgo 4]**
- 7) Actualice el **Procedimiento Uniforme de Investigación de Campos – Guías para la Investigación de Planillas de Individuos, Corporaciones, Sociedades y Patronales (Guías para la Investigación de Planillas)** y se deroguen los **modelos** que fueron sustituidos por el programa de computadora Sistema de Auditoría Fiscal (SAF). **[Hallazgo 5]**
- b. Imparta instrucciones a los miembros del Comité de Selección de Casos a Ser Investigados para que se realicen las reuniones necesarias y se redacten las actas de

dichas reuniones, con información sobre los asuntos discutidos y las decisiones tomadas. Además, que se mantengan, como evidencia, las hojas de asistencia de las personas que participan en las reuniones. [Hallazgo 6]

### CARTAS A LA GERENCIA

Las situaciones comentadas en los **hallazgos del 3 al 6**, incluidas en la parte de este **Informe** titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS**, se informaron al Secretario de Hacienda en carta de nuestros auditores del 26 de septiembre de 2005.

El borrador de este **Informe** se sometió para comentarios al Secretario de Hacienda, Hon. Juan C. Méndez Torres, y al ex Secretario, CPA Juan A. Flores Galarza, en cartas del 9 de marzo de 2007.

### COMENTARIOS DE LA GERENCIA

En carta del 21 de octubre de 2005 el Lic. Víctor Aledo García, Secretario Auxiliar Interino de Rentas Internas, en representación del Secretario de Hacienda, sometió sus comentarios sobre los **hallazgos** incluidos en la carta de nuestros auditores. Sus comentarios fueron considerados en la redacción final del borrador del informe.

En carta del 20 de abril de 2007 la CPA Sylvette Cordero Sánchez, Directora de la Oficina de Auditoría Interna, en representación del Secretario de Hacienda, sometió sus comentarios al borrador del informe. En los **hallazgos 3, 4 y 6** incluimos algunos de sus comentarios.

El ex Secretario no contestó el borrador que le fuera sometido.

### AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y empleados del Negociado les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Oficina del Contralor  
Por: *Yatecaul Arroy Cruz*

## RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

### CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las normas de redacción de informes de nuestra Oficina. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

**Situación** - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

**Criterio** - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.

**Efecto** - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

**Causa** - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo

correspondiente en la sección de HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE AUDITORÍA FISCAL, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

## HALLAZGOS EN EL NEGOCIADO DE AUDITORÍA FISCAL

Los **hallazgos del 1 al 6** se clasifican como secundarios.

### **Hallazgo 1 - Falta de documentos relacionados con el proceso de investigación de casos de retenciones en el origen y necesidad de un programa de auditoría para el examen de las planillas de entidades acogidas a incentivos contributivos**

- a. La Sección de Corporaciones Exentas de la División de Investigaciones del Negociado (Sección) era responsable de estudiar, analizar e informar el resultado de las investigaciones de las planillas anuales de contribución sobre ingresos de las corporaciones exentas bajo las **leyes de incentivos contributivos**. Éstas operaban conforme a los decretos de exención contributiva aprobados por el Secretario de Estado. El propósito de la investigación era determinar el grado de cumplimiento contributivo de las corporaciones exentas y de sus accionistas o socios. Además, la Sección estaba a cargo de intervenir con las empresas industriales acogidas a los incentivos contributivos temporeros para verificar el cumplimiento con las disposiciones de los decretos. También la Sección tenía la responsabilidad de fiscalizar las operaciones de las organizaciones de fines no pecuniarios y otros concesionarios de exención contributiva para asegurarse de que se realizaran conforme a la opinión que se les emitía en los decretos. Los auditores y los especialistas en contribuciones eran los encargados de realizar las investigaciones contributivas de las corporaciones exentas. Éstos respondían al Jefe de la Sección y éste, a su vez, a la Directora de la División de Investigaciones. La Directora del Negociado tenía a su cargo la supervisión general de dichas operaciones y le respondía a la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas.

Durante los años fiscales del 2000-01 al 2003-04, según información provista por la Sección, se investigaron 86 casos de corporaciones exentas. Esto a base de la información incluida en las **planillas anuales de contribución sobre ingresos**. De éstas, en 59 de corporaciones exentas (69 por ciento) se determinaron deficiencias convenidas<sup>3</sup> por \$84,822,682 y en 27 de accionistas o socios de las restantes corporaciones (31 por ciento) se determinaron deficiencias convenidas por \$995,137.

Examinamos 6 de los 86 casos mencionados relacionados con las **planillas anuales de contribución sobre ingresos** con deficiencias convenidas por \$9,455,917 para verificar si a las entidades exentas se les requirieron todos los documentos necesarios para realizar la investigación contributiva. Las mismas fueron intervenidas por auditores y especialistas en contribuciones de la Sección entre el 2 de febrero de 2000 y el 30 de junio de 2004. De los seis casos examinados, cinco correspondían a corporaciones exentas con deficiencias convenidas por \$9,425,974 y el restante correspondía a un individuo con una deficiencia convenida por \$29,943.

Nuestro examen reveló que:

- 1) En 2 casos (33 por ciento) con deficiencias convenidas por \$6,334,029 correspondientes a las planillas del 1999 al 2003, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que se utilizara el **Aviso de Investigación (Modelo SC-3100)**. Copia de dicho **Modelo** se debe conservar en el expediente del caso como evidencia de la notificación a las entidades exentas objeto de una investigación contributiva.

En el **Apartado 1, Procedimientos, del Programa de Auditoría General del Negociado** se establece que, como parte del procedimiento de investigación, se enviará una carta al contribuyente para informarle que ha sido seleccionado para una intervención. Además, se le solicita la evidencia que deberá someter en la fecha de

---

<sup>3</sup> Deficiencia contributiva determinada luego de la investigación contributiva.

la citación para tomar la acción correspondiente mediante el **Modelo SC-3100**. El mismo provee espacios para que se incluya el nombre del auditor a cargo de la investigación, la dirección y los números de teléfono a los cuales se puede comunicar. También junto con el **Modelo SC-3100** se le debía enviar la **Solicitud Inicial de Información (Modelo SC-3100.1)**, en la cual se le solicitan al contribuyente, entre otros documentos: los estados financieros y sus notas, los libros de contabilidad, los subsidiarios de ventas, las compras, las cuentas a cobrar y a pagar, los estados de cuentas bancarias, las hojas de trabajo de reconciliación de libros a planilla, los cheques cancelados, las facturas y la copia de los decretos de exención contributiva y de las pólizas de seguro.

La situación comentada en el **Apartado a.1)** no le permite al Negociado mantener un control adecuado sobre el proceso de notificación de la investigación contributiva. Por otro lado, dificulta la labor de los auditores y especialistas en contribuciones que evalúan los documentos que se requieren a la fecha de la citación para la fiscalización correspondiente.

- 2) En 1 caso (17 por ciento) con deficiencias convenidas por \$2,989,870 correspondiente a las planillas investigadas del 1 de julio de 1998 al 30 de junio de 1999, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que se utilizara la **Hoja de Trabajo (Modelo SC-2843)**. Dicho **Modelo** se completa como evidencia del resultado del examen y la interpretación de los registros y documentos de la corporación exenta investigada.

En el **Artículo 3.01, Propósitos de la Hoja de Trabajo - Modelo SC-2843, de las Guías para la Investigación de Planillas** se dispone que éste se preparará para:

- Planificar la investigación.
- Resumir la labor realizada e indicar los procedimientos de investigación utilizados.
- Proveer un ordenamiento de las hojas de trabajo para facilitar la revisión o referencia futura del caso.

En el **Artículo 11.02, Importancia de las Hojas de Trabajo**, de dichas **Guías** se dispone que las hojas de trabajo proveen información necesaria para:

- Resumir las partidas que se presentarán al contribuyente para llegar a acuerdos finales.
- Preparar el informe de la investigación.
- Facilitar la revisión del caso.
- Proveer referencias para futuras investigaciones del caso.
- Evaluar la labor realizada por los inspectores.

En el **Artículo 11.03-a, Cualidades de las Hojas de Trabajo, de las Guías para la Investigación de Planillas** se dispone, entre otras cosas, que las hojas de trabajo deben estar ordenadas e identificadas con letras índice que coincidan con las letras índices en el **Modelo SC-2843**.

Conforme a las disposiciones mencionadas, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección de Corporaciones Exentas es responsable de utilizar el **Modelo SC-2843** para incluir el historial del contribuyente, las partidas a verificar, los procedimientos de auditoría y las conclusiones, los años contributivos auditados, el importe ajustado, el estimado de tiempo y el tiempo invertido en la investigación y el índice de las hojas de trabajo.

- 3) En 3 casos (50 por ciento) con deficiencias convenidas por \$6,345,265 correspondientes a las planillas del 1999 al 2003, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que se utilizara la **Hoja de Poder de Representación (Modelo SC-2745)**. Dicho **Modelo** se utiliza como evidencia de que los contribuyentes investigados designaron y autorizaron sus representantes para atender los asuntos ante el Departamento de Hacienda en las etapas de la investigación contributiva.

En la **Sección 5002(b) del Código** se establece que todo contribuyente tendrá derecho a reclamar que se mantenga la confidencialidad de la información que ha sometido al

Departamento. Se establece, además, en la **Sección 5002(m) del Código** el derecho del contribuyente de otorgar un poder escrito mediante el cual autorice a cualquier persona para que lo represente durante una entrevista o procedimiento contributivo, el cual recibirá para propósitos de la entrevista, un trato igual al del contribuyente, a menos que se le notifique que esa persona es responsable de un retraso o interferencia irrazonable con la investigación.

En el **Artículo 11.05-c, Hojas de Trabajo a Incluir en el Expediente del Caso, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que en el expediente de las hojas de trabajo incluirá la carta de representación.

Conforme con dichas disposiciones, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección de Corporaciones Exentas es responsable de utilizar el **Modelo SC-2745** en el cual el contribuyente autoriza, mediante su firma en dicho **Modelo**, a un representante autorizado ante el Departamento de Hacienda. En el mismo se provee para incluir el nombre del contribuyente, la dirección postal, el número de seguro social, el nombre del representante autorizado, el número de teléfono y la dirección de éste, el tipo de contribución a representar, y los años contributivos, entre otra información.

- 4) En los 6 casos seleccionados (100 por ciento) con deficiencias convenidas por \$9,455,917 correspondientes a las planillas investigadas del 1996 al 2003, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que los investigadores de la Sección sustentaran por escrito las entrevistas iniciales a los accionistas o representantes de las entidades exentas en el proceso de la investigación contributiva. Esto mediante los cuestionarios diseñados por el Negociado para dichos propósitos.

En el **Artículo 4.01, Entrevista Inicial con el Contribuyente, de las Guías de Investigación de Planillas** se establece que:

Se entrevistará al contribuyente. Para la entrevista inicial es costumbre visitar al contribuyente sin cita previa, pero la entrevista puede concertarse por teléfono.

La entrevista debe realizarse en un sitio conveniente para el contribuyente a menos que por circunstancias especiales del caso deba celebrarse en las oficinas del Negociado.

Ni la entrevista inicial, ni ninguna verificación posterior de partidas se harán por teléfono.

En el **Artículo 4.02, Propósitos de la Entrevista Inicial, de las Guías de Investigación de Planillas** se establece, además, que los propósitos de la entrevista inicial son los siguientes:

- Iniciar formalmente la investigación.
- Obtener información sobre los libros y récords que mantiene el contribuyente y que orientará a los investigadores del Negociado sobre el tipo de investigación a realizar. [*Sic*]
- Si no es posible iniciar el examen de los récords el día de la entrevista inicial, se acuerda la fecha en que se iniciará la investigación, que será dentro de los próximos diez (10) días después de la entrevista, y se dejará una lista de los libros y récords que deben estar disponibles para el día en que se inicie la investigación. [*Sic*]
- Acordar el sitio de la investigación.

En el **Artículo 12.21, Persona a Entrevistarse, Sitio y Fecha, de las Guías de Investigación de Planillas** se establecen disposiciones similares.

Conforme con dichas disposiciones, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección de Corporaciones Exentas es responsable de utilizar los cuestionarios diseñados y dirigidos a las corporaciones exentas como constancia de la entrevista inicial en el proceso de investigación contributiva.

- 5) En los seis casos no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que los investigadores de la Sección obtuvieron la **Certificación de Deuda (Modelo SC-6096)** antes del comienzo de la investigación contributiva.

En el **Apartado 5, Procedimientos, del Programa de Auditoría General del Negociado** se dispone sobre la obtención de una certificación de deuda del contribuyente a ser examinado.

- 6) En dos casos con deficiencias convenidas por \$6,337,252 correspondientes a las planillas investigadas del 1999 y 2003, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que los investigadores de la Sección utilizaran para la investigación de las planillas el **Aviso de Partidas a Discutir (Modelo SC-3122)**. Dicho **Modelo** se utiliza como evidencia de la notificación a las entidades exentas sobre el resultado de la auditoría de sus planillas de contribución sobre ingresos en la cual se incluían las partidas contributivas a discutir.

En la **Sección 5002(k) del Código** se establece que todo contribuyente tendrá derecho en las entrevistas, investigaciones, reclamaciones de reintegro y crédito, y otras gestiones que se realicen en el Departamento de Hacienda a ser notificado por escrito de cualquier ajuste realizado por el Departamento como resultado de una investigación contributiva cuando ésta conlleve añadir intereses, penalidades y recargos según lo estipulado por ley, así como la cantidad exacta del ajuste y los fundamentos para dichos cambios.

En el **Artículo 9.01, Partidas a Aclarar para Entregarse al Contribuyente, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece, entre otras cosas, que:

Al finalizar la investigación del caso se preparará una lista de partidas a aclarar o discutir para entregarse al contribuyente. Las mismas se revisarán con el Supervisor o Supervisor Auxiliar antes de entregarse al contribuyente o su representante.

Esas partidas se prepararán en original y copia. Al entregarse al contribuyente o representante se obtendrá la firma y la fecha de la persona que reciba las partidas y se le entregará la copia al contribuyente o representante. El original de las partidas la retendrá el inspector para incluirla con las hojas de trabajo.

Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección de Corporaciones Exentas es responsable de utilizar el **Modelo SC-3122** como constancia de que se notificó al contribuyente el resultado de la auditoría de sus planillas de contribución sobre ingresos.

- 7) En dos casos con deficiencias convenidas por \$3,080,699 correspondientes a las planillas investigadas del 1998-99 y 2000, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que los investigadores de la Sección utilizaran para la investigación de las planillas el formulario **Información Adicional sobre la Investigación (Modelo SC-2847)** para comentar cualquier asunto no incluido en las hojas de trabajo y que a juicio del inspector ameritara comentarse.

En el **Artículo 10.01-d, Modelos a Incluir en el Informe de la Investigación, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que el **Modelo SC-2847** se utiliza para comentar los asuntos no incluidos en las hojas de trabajo y que, a juicio del inspector o del supervisor, ameritan comentarse.

- 8) En dos casos con deficiencias convenidas por \$3,001,106 correspondientes a las planillas investigadas del 1999 al 2003, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que los investigadores de la Sección utilizaran para la investigación de las planillas el formulario **Ajustes al Ingreso Neto Tributable<sup>4</sup> (Modelo SC-3112)** para incluir la relación de las partidas ajustadas con el total de ajustes realizados.

En el **Artículo 10.01-b, Modelos a Incluir en el Informe de la Investigación, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que este modelo contendrá una relación de las partidas ajustadas con el total de ajustes realizados.

---

<sup>4</sup> Este **Modelo** sustituyó el formulario **Ajustes al Ingreso Neto Tributable (Modelo SC-2844)**.

Las situaciones comentadas en el **Apartado del a.2) al 8)** dificultan a la Sección de mantener un control adecuado sobre el proceso de las investigaciones de las **planillas anuales de contribución sobre ingresos** de las corporaciones exentas. La falta de documentos e información en los expedientes priva a la Sección de información necesaria para verificar si las operaciones relacionadas con las investigaciones de dichas **planillas** se realizaron de acuerdo con la ley y la reglamentación aplicables. También dificulta la toma de decisiones referente a los resultados de las investigaciones. Además, propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que éstas no se puedan detectar a tiempo; y dificulta la labor y limita el alcance de los trabajos a realizar por las entidades fiscalizadoras, como esta Oficina.

- 9) En dos casos con deficiencias convenidas por \$6,334,029 correspondientes a las planillas investigadas del 1999 y 2002, no se encontró evidencia en el expediente ni fue presentada para examen, de que para las entidades exentas se completara el **Trámite para la Aplicación de Pagos en Colecturía (Modelo SC-3120)**. Éste es el **Modelo** que se había adoptado para anotar información sobre el contribuyente y los valores recibidos como evidencia del pago de la deficiencia determinada en la investigación contributiva.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico**, según enmendada, se establece, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme a la disposición mencionada, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección es responsable de utilizar el **Modelo SC-3120** para incluir el nombre del contribuyente, el número de identificación, la clase del instrumento de pago, el número del valor, el banco, la fecha del valor, el importe del valor, el número y la fecha de la tasación, el concepto del pago, el nombre del auditor y el distrito de auditoría fiscal. Además, provee para la firma del Director o su representante autorizado y la fecha.

La situación comentada en el **Apartado a.9)** dificulta que exista un control eficaz de los pagos efectuados por los contribuyentes por las deficiencias determinadas y de la disposición de los mismos. Además, la falta del **Modelo** mencionado puede causar que el pago efectuado no sea aplicado a la cuenta del contribuyente.

- 10) En tres casos con deficiencias convenidas de \$3,031,049 correspondientes a las planillas del 1996 al 2003, no se encontró evidencia de los expedientes ni fue presentada para examen, de que los investigadores utilizaran para la investigación de las planillas la **Notificación y Requerimiento de Pago de Contribuciones (Modelo SC-2617)**. Éste es el documento que se había adoptado para informar a los contribuyentes el total adeudado luego de la investigación contributiva.

En la **Sección 6002(a)(1) del Código** se establece, entre otras disposiciones, que cuando el Secretario determine una deficiencia con respecto a la contribución impuesta por cualquier **Subtítulo del Código**, la notificará al contribuyente por correo certificado. Se establece, además, que el contribuyente podrá, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha del depósito en el correo de dicha notificación, o dentro de la prórroga que a tal fin le conceda el Secretario, solicitar de éste, por escrito, reconsideración de dicha deficiencia y vista administrativa sobre la misma.

Conforme con esta disposición, y como norma de sana administración y de control interno, la Sección es responsable de utilizar el **Modelo SC-2617** para la notificación y requerimiento de pago de contribuciones.

La situación comentada en el **Apartado a.10)** puede ocasionar dificultades al Departamento al no contar con la evidencia sobre la notificación al contribuyente del importe adeudado a base de una investigación contributiva.

- 11) En tres casos con deficiencias convenidas por \$9,406,715 correspondientes a las planillas investigadas del 1999 y 2000, no se encontró en el expediente ni fue presentado para examen, copia del **Recibo de Pago (Modelo SC-848)** como evidencia de que las

entidades exentas realizaran los pagos correspondientes de las deficiencias determinadas luego de la investigación contributiva.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, el Negociado debe mantener copia del **Recibo de Pago (Modelo SC-848)** como evidencia del cobro de las deudas contributivas que surgieron durante las investigaciones.

La situación comentada en el **Apartado a.11)** impide que la **Sección** se asegure de que las deudas contributivas fueron pagadas.

Los investigadores de la Sección responsables de realizar las investigaciones contributivas de las corporaciones exentas no cumplieron con sus responsabilidades con respecto a las situaciones comentadas en el **Apartado del a.1) al 11)**. El Jefe de la Sección y la Directora de la División de Investigaciones no supervisaron eficazmente dichas operaciones. Además, los funcionarios que se desempeñaron como Directora del Negociado y Secretario(a) Auxiliar del Área de Rentas Internas del 2 de febrero de 2000 al 30 de junio de 2004 no velaron por el cumplimiento de las disposiciones de ley y de normas de sana administración y de control interno mencionadas.

- b. Al 31 de diciembre de 2004 la Directora del Negociado no había preparado un programa de auditoría fiscal para realizar las investigaciones de los casos al amparo de las disposiciones sobre retención en el origen que sirviera de guía a los auditores para examinar las planillas sometidas por las entidades exentas. El personal de la Sección de Corporaciones Exentas realizaba las auditorías a base de la experiencia y de las **Guías para la Investigación de Planillas** mencionadas en el **Apartado a.** de este **Hallazgo**, las cuales tenían algunas directrices y procesos a seguirse en las investigaciones de este tipo de planillas contributivas.

En carta del 1 de junio de 2005 el Director Interino del Negociado nos informó que no existían programas de auditoría fiscal para el examen de las planillas de retención en el origen de las corporaciones exentas en el Sistema de Auditoría Fiscal (SAF) ni manual.

En la **Orden Administrativa Núm. 96-07** se establece, entre otras cosas, que el Negociado es el responsable de preparar y evaluar el Programa de Auditoría Fiscal que se requiera en virtud del **Código**. Este Programa debe incluir las auditorías que se requieran en las diferentes leyes de incentivos contributivos y que corresponda al Secretario de Hacienda su fiscalización.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, el Director del Negociado es el responsable de aprobar los procedimientos de trabajo, las normas, las guías y los métodos de investigación que deberán seguirse en todas las auditorías que se efectúen en el Negociado.

La situación comentada en el **Apartado b.** impedía a los auditores de la Sección de Corporaciones Exentas contar con un programa de auditoría que describiera los pasos a seguir para alcanzar los objetivos de las investigaciones realizadas en los casos de retenciones en el origen de corporaciones exentas.

Los funcionarios que actuaron como directores del Negociado durante el período auditado se apartaron del cumplimiento con las disposiciones reglamentarias y las normas de sana administración y de control interno mencionadas. Los funcionarios que actuaron como Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas y como Secretario de Hacienda durante el período auditado no velaron por el cumplimiento con las normas mencionadas.

**Véase la Recomendación 1.a.1) y 2).**

## **Hallazgo 2 - Falta de documentos relacionados con la investigación de planillas de contribución sobre ingresos de individuos y otras deficiencias relacionadas**

- a. Los distritos de auditoría fiscal eran responsables de realizar las investigaciones y las auditorías de las planillas de contribución sobre ingresos que les eran asignadas por el Negociado. En su funcionamiento estaban a cargo de seguir las normas, las guías y los métodos de investigación del Negociado para las áreas de la contribución sobre ingresos, la contribución sobre herencias y donaciones, y los arbitrios generales. Las investigaciones cubrían todas las fases investigativas y todo tipo de contribuyente, conforme con las disposiciones del **Código**. Además, los distritos brindaban orientación y ayuda a los contribuyentes para la preparación de sus planillas. Los investigadores asignados a los distritos eran los encargados de efectuar las investigaciones contributivas y les respondían al (a la) Director(a) de la División de Investigaciones. El (La) Director(a) del Negociado supervisaba dichas operaciones y le respondía al (a la) Secretario(a) Auxiliar del Área de Rentas Internas.

Durante el año fiscal 2003-04, según información provista por el Negociado, se habían investigado en los distritos 1,039 casos de planillas de contribución sobre ingresos de individuos con deficiencias convenidas por \$42,272,253 y de reintegros por \$758,109.

Examinamos 10 expedientes de **planillas de contribución sobre ingresos** de individuos con deficiencias convenidas por \$1,450,034 (8) y de reintegros por \$24,434 (2) para verificar si a los contribuyentes se les requirieron todos los documentos necesarios para realizar las respectivas investigaciones contributivas. Éstas fueron efectuadas por los investigadores de los distritos de auditoría fiscal<sup>5</sup> entre el 15 de octubre de 2003 y el 24 de junio de 2004.

El examen reveló que:

- 1) En 3 expedientes (30 por ciento) con deficiencias convenidas por \$742,494 y en 1 (10 por ciento) de reintegro por \$1,417 correspondientes a las planillas

---

<sup>5</sup> San Juan I (1), San Juan II (2), San Juan III (2), Carolina (1), Mayagüez (1), Caguas (2) y Ponce (1).

investigadas de los años del 1997 al 2001, no se nos pudo suministrar evidencia que sustentara las entrevistas realizadas a los contribuyentes al inicio de la investigación contributiva.

En el **Artículo 4.01, Entrevista Inicial con el Contribuyente, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que:

Se entrevistará al contribuyente. Para la entrevista inicial es costumbre visitar al contribuyente sin cita previa, pero la entrevista puede concertarse por teléfono.

La entrevista debe realizarse en un sitio conveniente para el contribuyente a menos que por circunstancias especiales del caso deba celebrarse en las oficinas del Negociado.

Ni la entrevista inicial, ni ninguna verificación posterior de partidas se harán por teléfono.

Además, en el **Artículo 4.02, Propósitos de la Entrevista Inicial, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que los propósitos de la entrevista inicial son los siguientes:

- Iniciar formalmente la investigación.
- Obtener información sobre los libros y récords (*sic*) que mantiene el contribuyente y que orientará a los investigadores del Negociado sobre el tipo de investigación a realizar.
- Si no es posible iniciar el examen de los récords el día de la entrevista inicial, se acuerda la fecha en que se iniciará la investigación, que será dentro de los próximos diez (10) días después de la entrevista, y se dejará una lista de los libros y récords que deben estar disponibles para el día en que se inicie la investigación. [*sic*]
- Acordar el sitio de la investigación.

En el **Artículo 11.05-b, Hojas de Trabajo a Incluir en el Expediente del Caso, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que en el expediente de las hojas de trabajo se incluirá la entrevista inicial y los apuntes sobre la corroboración de los datos obtenidos en la entrevista inicial a través de la investigación.

En consonancia con las disposiciones mencionadas, y como norma de sana administración y de control interno, se debe dejar constancia escrita que sustente las entrevistas de inicio de la investigación administrativa a los contribuyentes.

- 2) En 5 expedientes (50 por ciento) con deficiencias convenidas por \$932,661 y en 2 (20 por ciento) de reintegros por \$24,434 correspondientes a las planillas investigadas de los años del 1997 al 2001, no se nos pudo suministrar evidencia de que los investigadores de los distritos de auditoría fiscal utilizaran para la investigación de las planillas el **Aviso de Partidas a Discutir (Modelo SC-3122)**. Dicho **Modelo** se había adoptado como evidencia de la notificación a las contribuyentes sobre el resultado de la auditoría de sus planillas de contribución sobre ingresos en el cual se incluían las partidas contributivas a discutir.

En la **Sección 5002(k) del Código** se establece que todo contribuyente tendrá derecho en las entrevistas, investigaciones, reclamaciones de reintegro y crédito, y otras gestiones que se realicen en el Departamento de Hacienda a ser notificado por escrito de cualquier ajuste realizado por el Departamento como resultado de una investigación contributiva cuando ésta conlleve añadir intereses, penalidades y recargos, según lo estipulado por ley, así como la cantidad exacta del ajuste y los fundamentos para dichos cambios.

En el **Artículo 9.01, Partidas a Aclarar para Entregarse al Contribuyente, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece, entre otras cosas, que:

Al finalizar la investigación del caso se preparará una lista de partidas a aclarar o discutir para entregarse al contribuyente. Las mismas se revisarán con el Supervisor o Supervisor Auxiliar antes de entregarse al contribuyente o su representante.

Esas partidas se prepararán en original y copia. Al entregarse al contribuyente o representante se obtendrá la firma y la fecha de la persona que reciba las partidas y se le entregará la copia al contribuyente o representante. El original de las partidas la retendrá el inspector para incluirla con las hojas de trabajo.

Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, los distritos de auditoría fiscal son responsables de utilizar el **Modelo SC-3122** como constancia de notificar al contribuyente del resultado de la auditoría de sus planillas de contribución sobre ingresos en cuanto a las partidas contributivas a discutir.

Las situaciones comentadas en el **Apartado a.1) y 2)** impiden a los distritos de auditoría fiscal mantener un control adecuado de las operaciones relacionadas con las investigaciones de las planillas anuales de contribución sobre ingresos de individuos. La falta de documentos e información en los expedientes priva a la gerencia de información necesaria para verificar si dichas operaciones se realizaron de acuerdo con la reglamentación aplicable y tomar las decisiones oportunas.

Dichas situaciones, además, propician el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que no se puedan detectar a tiempo. También dificultan la labor de auditoría y limitan el alcance de los trabajos a realizar por las entidades fiscalizadoras, como lo es esta Oficina.

Los investigadores de los distritos de auditoría fiscal responsables de realizar las investigaciones contributivas de las planillas de individuos no cumplieron con sus responsabilidades con respecto a las situaciones mencionadas en el **Apartado a.1) y 2)**. La Directora de la División de Investigaciones no supervisó efectivamente dichas operaciones. Además, las funcionarias que se desempeñaron como Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas del 15 de octubre de 2003 al 24 de junio de 2004 no velaron por el cumplimiento de las disposiciones de ley y reglamentos, y de sanas normas de administración y de control interno mencionadas.

- b. El Negociado contaba con programas de auditorías que servían de guía a los investigadores de los distritos de auditoría fiscal para realizar las investigaciones contributivas. Entre éstos existía el **Programa de Auditoría - General** que se utilizaba para efectuar la planificación de la auditoría contributiva y, además, otros programas por partidas que se utilizaban para analizar áreas específicas como: los gastos ordinarios y necesarios, los activos fijos, la depreciación, las deducciones detalladas y las adicionales, el inventario y el costo de lo

vendido, el mantenimiento y las reparaciones. En relación con los programas de auditoría utilizados para investigar los casos de los 10 expedientes examinados determinamos lo siguiente:

- 1) En 2 expedientes (20 por ciento) con deficiencias convenidas por \$403,074 correspondientes a las planillas investigadas de los años del 1999 al 2002, el **Programa de Auditoría - General** no fue completado en todas sus partes.
- 2) En 4 expedientes (40 por ciento) con deficiencias convenidas por \$856,793 y en 1 (10 por ciento) de reintegros por \$23,017 correspondientes a las planillas investigadas de los años del 1997 al 2002, no se nos pudo suministrar evidencia de que se utilizara el **Programa de Auditoría** para partidas específicas durante la investigación.

Además, en otros cuatro expedientes con deficiencias convenidas por \$593,241 correspondientes a las planillas investigadas de los años del 1995 al 2002, los programas de auditoría por partidas no fueron completados en todas sus partes.

En la **Orden Administrativa Núm. 96-07** se establece que para llevar a cabo sus funciones el Negociado debe, entre otras cosas, establecer criterios uniformes para seleccionar los contribuyentes y planillas a investigar, asignar los casos en las regiones y efectuar auditorías siguiendo los criterios y la política pública establecida, mantener un programa de revisión de las investigaciones para asegurar la corrección de las determinaciones efectuadas en las mismas, mantener las estadísticas de las operaciones efectuadas en las regiones y a nivel central, preparar el material técnico para los casos apelados ante los tribunales y mantener la coordinación necesaria con las cinco regiones y con los otros negociados del área.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa 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. Conforme a dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno, los documentos autorizados como los programas de auditoría para llevar a cabo los trabajos, deben estar completados en todas sus partes, y se deje constancia escrita cuando se utiliza el **Programa** por partidas específicas durante la investigación.

Las situaciones comentadas en el **Apartado b.1) y 2)** impiden que exista uniformidad en el proceso de investigación contributiva y no permiten efectuar una planificación adecuada para identificar las áreas de riesgo. También dificultan mantener un control eficaz en la investigación y la labor de supervisión, con los consiguientes efectos adversos en la fiscalización que se debe realizar de la responsabilidad de los contribuyentes.

- 3) En 1 expediente (10 por ciento) con deficiencias convenidas por \$23,017 correspondiente a la planilla investigada del 2001, no se nos pudo suministrar evidencia de que se documentaran los hallazgos o ajustes que resultaron de la investigación. El auditor del distrito de auditoría fiscal realizó los ajustes según evidencias presentadas por el contribuyente como copia de las escrituras de compraventa de la propiedad y copia de las planillas de caudal relicto que el contribuyente presentó en la Oficina de Herencia y Donaciones. Esta información se estableció en el formulario **Extracto y Disposición de la Reclamación (Modelo SC-3125)**. En el expediente no había copia de los documentos utilizados.

En la **Sección 11.05, Hojas de Trabajo a Incluir en el Expediente del Caso, de las Guías para la Investigación de Planillas** se establece que el expediente del caso incluirá las hojas de trabajo sobre las partidas de ingresos y deducciones examinadas, principalmente si hay ajustes a las mismas; y cualquier evidencia o información relacionada con las distintas partidas en el caso, como por ejemplo, las cuentas bancarias y escrituras. En resumen, las hojas de trabajo deben reflejar que se siguieron los procedimientos establecidos para realizar una investigación razonable de cualquier

contribuyente. Como norma de sana administración y de control interno, se debe dejar en el expediente copia de los documentos que evidencien cualquier ajuste producto de una investigación contributiva.

La situación comentada en este **Apartado b.3)** impide constatar si se siguieron los procedimientos que se establecen en las **Guías** mencionadas. Tampoco permite corroborar el resultado de la auditoría o investigación y la razonabilidad de las medidas tomadas.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** son indicativas de que los investigadores de los distritos de auditoría fiscal responsables de realizar las investigaciones de las planillas contributivas se apartaron del cumplimiento con las disposiciones reglamentarias y de normas de sana administración y de control interno mencionadas. Además, a que la Directora de la División de Investigaciones y las funcionarias que se desempeñaron como Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas durante el período en que se efectuaron las investigaciones (de octubre de 2003 a junio de 2004) no supervisaron adecuadamente dichas operaciones.

**Véase la Recomendación 1.a.3).**

### **Hallazgo 3 - Funciones conflictivas asignadas a los auditores y especialistas en contribuciones y otra deficiencia relacionada**

- a. Al 11 de octubre de 2004 el Negociado contaba con 87 puestos ocupados de auditores en contribuciones y 263 puestos ocupados de especialistas en contribuciones, según el **Informe de Empleados (Roster)** suministrado por la Subdirectora de la Oficina de Auditoría Interna el 18 de octubre de 2004. Estos puestos estaban ubicados en los 12 distritos de auditorías y en las unidades internas del Negociado.

Los auditores y los especialistas en contribuciones realizaban las funciones de investigación que consistían, entre otras cosas, en examinar los documentos del caso; entrevistar a los contribuyentes y personas relacionadas con éstos; obtener la evidencia necesaria para sostener sus conclusiones en la determinación del ingreso neto del contribuyente; realizar

auditorías dirigidas a verificar la corrección del pago de impuestos; y establecer las deficiencias contributivas y los cargos a pagar a base de la evidencia obtenida. Además de las funciones mencionadas, los auditores y los especialistas en contribuciones recibían de los contribuyentes los cheques y giros a nombre del Secretario de Hacienda para pagar las deficiencias contributivas determinadas en los casos bajo su investigación. En el formulario **RH-16**<sup>6</sup> y en el formulario **OCAP-16, Descripción de Puestos**, de la Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico<sup>7</sup> se establecen las tareas esenciales y marginales a realizar en cada puesto efectivo el 1 de julio de 1996<sup>8</sup>.

En entrevistas realizadas por nuestros auditores entre el 8 de septiembre de 2004 y el 3 de marzo de 2005 a los distintos jefes de las unidades internas del Negociado, éstos nos informaron que los contribuyentes le entregan a los auditores o especialistas en contribuciones, los cheques o giros postales a nombre del Secretario de Hacienda para pagar las deficiencias determinadas en las investigaciones realizadas.

Las funciones de investigar los casos de los contribuyentes son conflictivas con las de recibir el cobro por las deudas que surjan de la investigación.

En el **Artículo 4(f) de la Ley Núm. 230** se dispone, entre otras cosas, que la organización fiscal que diseñe o apruebe el Secretario para las dependencias y entidades corporativas deberá proveer para que en el proceso fiscal exista una debida separación de funciones y responsabilidades que impida o dificulte la comisión de irregularidades, proveyendo, al mismo tiempo, para una canalización ordenada y rápida de las transacciones financieras. Esta disposición es cónsona con las normas de sana administración y de control interno que requieren una separación de funciones de forma tal que no recaiga en la misma persona el control de una o varias transacciones.

---

<sup>6</sup> Anteriormente este documento era conocido por **OP-16**, revisado en noviembre de 1998.

<sup>7</sup> Anteriormente conocida como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH).

<sup>8</sup> Fecha en que fue aprobada la **Reforma Administrativa** del Departamento de Hacienda.

La concentración de dichas funciones propicia el ambiente para la comisión de errores e irregularidades y que no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

- b. Los auditores y los especialistas en contribuciones informaban a los contribuyentes las deficiencias y los cargos mediante los formularios **Resultado de la Investigación (Modelo SC-3105)** y **Resumen de la Investigación - Casos Convenidos Ingresos (Modelo SC-3114)**. Además, recibían los pagos de los contribuyentes en cheque o giro y los tramitaban a la Colecturía de Rentas Internas para el recaudo y la emisión de los recibos oficiales, según comentamos en el **Apartado a**. Para los pagos recibidos en efectivo utilizaban el formulario **Trámite para la Aplicación de Pago en Colecturía (Modelo SC-3120)**. Sin embargo, no se les requería a los contribuyentes que efectuaran los pagos en las colectorías de rentas internas del Negociado de Recaudaciones del Departamento de Hacienda y que luego les entregaran copia del **Recibo de Pago (Modelo SC-848)** como evidencia del pago.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se establece, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno; y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Además, en el **Artículo 4(g)** se dispone, entre otras cosas, que los procedimientos para recibir y depositar fondos públicos que establezca el Secretario tendrán los controles adecuados que impidan o dificulten la comisión de irregularidades y que permitan, que de éstas cometerse, se puedan fijar responsabilidades, y que se garantice, además, la claridad y pureza en los procedimientos fiscales.

Conforme con las disposiciones citadas, y como norma de sana administración y de control interno, la gerencia del Negociado es responsable de establecer los controles internos necesarios para mantener un control adecuado de los resultados de las investigaciones, de los cheques y giros recibidos y de los recibos oficiales expedidos, a los fines de impedir la comisión de irregularidades en dichas transacciones. Entre ello que los pagos por las

diferencias determinadas en el proceso de investigación se realicen en las colecturías de rentas internas.

La situación comentada en el **Apartado b.** impide al Negociado mantener un control adecuado de las deficiencias determinadas y de los pagos relacionados efectuados por los contribuyentes. Además, pueden propiciar la comisión de errores e irregularidades en los procesos de investigación, resolución y liquidación de los casos, y que éstas no se puedan detectar a tiempo para fijar responsabilidades.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** son indicativas de que los auditores y especialistas en contribuciones se apartaron del cumplimiento con la reglamentación y las normas de sana administración mencionadas. Los funcionarios que actuaron como Director(a) del Negociado durante el período auditado no supervisaron adecuadamente las funciones de los auditores y especialistas en contribuciones. Además, el Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas no veló por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias citadas.

En la carta que nos envió la Auditora Interna, ésta nos indicó, entre otras cosas, que:

El auditor o especialista notifica al contribuyente la deficiencia, concediéndole diez días para el pago. Si el contribuyente acepta la deficiencia y desea pagar se le completa el Modelo SC 3120 “Trámite para la aplicación del pago en la Colecturía”. [**Apartado b.**]

Consideramos las alegaciones de la Auditora Interna, pero determinamos que el **Hallazgo** prevalece.

**Véase la Recomendación 1.a.4) y 5).**

#### **Hallazgo 4 - Incumplimiento con la organización y el funcionamiento de una de las unidades internas del Negociado**

- a. De acuerdo con lo establecido en la **Reforma Administrativa de 1996**, el Negociado tenía la responsabilidad de establecer la Sección de Evaluación de Operaciones (Sección). Ésta tendría, entre otras funciones, el control de la calidad de las auditorías que realizan la

División de Investigaciones y las regiones, con sus respectivos distritos de auditoría fiscal. A tales fines, la Sección realizaría revisiones operacionales de los trabajos en todas las áreas de auditoría para garantizar su eficiencia y atender las necesidades de adiestramiento y equipo, entre otros. Además, la Sección, en coordinación con la Directora del Negociado y las otras unidades internas del Negociado, ayudaría a establecer los criterios de selección de los casos a investigar, seleccionaría y sometería a la División de Investigaciones los casos que se han de investigar bajo las disposiciones del **Código**.

Mediante la **Orden Administrativa del 2002** se dispuso que la Sección sería responsable de preparar un informe preliminar de los hallazgos encontrados con sus recomendaciones y medidas correctivas y someterlo al Director del Negociado para su aprobación final. Una vez aprobado, el informe se enviaría a los jefes de Distrito o jefes de otras secciones para la implantación de las medidas correctivas correspondientes. La Sección, además, sería responsable de verificar la implantación de las medidas correctivas recomendadas a los jefes de Distrito y jefes de otras secciones.

Al 1 de febrero de 2005 dicha Sección no había comenzado operaciones. El Director Interino del Negociado nos informó que la División de Investigaciones y otras secciones internas del Negociado realizaban las funciones que le correspondían a dicha Sección.

En la **Reforma Administrativa de 1996** y en la **Orden Administrativa del 2002** se establece claramente la organización interna del Negociado y las funciones de cada una de sus secciones y divisiones. En las mismas se disponen que debe existir una Sección de Evaluación de Operaciones adscrita a la Oficina del Director del Negociado que realice, entre otras cosas, revisiones operacionales de los trabajos en todas las áreas de auditoría, seleccione y someta a la División de Investigaciones los casos que se han de investigar y evalúe las operaciones de los distintos grupos de trabajo para asegurar que los planes de trabajo y las metas se realizan según planificado.

La situación comentada desvirtúa los propósitos para los cuales se creó la Sección. En consecuencia, priva a la gerencia del Negociado de un mecanismo de control que garantice

la calidad del trabajo y que permita implantar medidas correctivas para mejorar las operaciones.

Los funcionarios que actuaron como Director(a) del Negociado y Secretario(a) Auxiliar del Área de Rentas Internas durante el período auditado no velaron por el cumplimiento de las disposiciones citadas.

En la carta de la Auditora Interna, ésta nos indicó, entre otras cosas, que:

De acuerdo con el Estudio de Organización y Cambios en la Estructura del Negociado de Auditoría Fiscal del Área de Rentas Internas del 12 de julio de 2005, se recomendó en la estructura organizativa la eliminación de la Sección de Evaluación de Operaciones de la estructura interna de la oficina del Director de Auditoría Fiscal. Las funciones de esta unidad se transfieren a la División de Revisión de Casos. Esta última se redenomina como “División de Evaluación y Revisión de Casos Investigados” y le responde a la Oficina del Director del Negociado. [Apartado a.]

Véase la **Recomendación 1.a.6).**

#### **Hallazgo 5 - Reglamentación del Negociado sin actualizar y otra deficiencia relacionada**

- a. Al 31 de diciembre de 2004 las **Guías para la Investigación de Planillas** no se habían actualizado. Las mismas no tomaban en consideración, entre otras cosas, los cambios ocurridos en los procedimientos de investigación de los contribuyentes conforme a las disposiciones del programa de computadora SAF. Los funcionarios y empleados del Negociado operaban dicho programa de acuerdo con las instrucciones de un folleto denominado Sistema de Auditoría Fiscal - Curso Básico para Auditores - Guía del Participante preparado por el Director del Negociado y varios ayudantes del Secretario con fecha de impresión del 11 de abril de 2003.

En carta del 24 de agosto de 2005 el Director del Negociado nos informó que el procedimiento que sustituiría las **Guías para la Investigación de Planillas** aún no había sido evaluado.

- b. Los formularios **Ajustes al Ingreso Neto Tributable (Modelo SC-2844)**; **Casos Aceptados (Modelo SC-2845)**; **Casos Notificados (Modelo SC-2846)** y el **Informe de Investigación sobre Contribución Patronal (Modelo SC-2627)**, mencionados en las **Guías**, se sustituyeron por los siguientes formularios: **Ajustes al Ingreso Neto Tributable (Modelo SC-3112)**; **Resumen de la investigación - Casos Convenidos Ingresos (Modelo SC-3114)**; **Resumen de la Investigación - Casos Objetados Ingresos (Modelo SC-3118)** y el **Informe de Investigación sobre Contribución Patronal (Modelo SC-3121)**, respectivamente. Además, el formulario **Hoja de Trabajo (Modelo SC-2843)** se había integrado al SAF.

Al 31 de diciembre de 2004 los **modelos SC-2627 y del SC-2844 al SC-2846** no habían sido derogados luego de ser sustituidos por los **modelos SC-3112, SC-3114, SC-3118 y SC-3121** que se integraron en el SAF.

En la **Sección 6130 de la Ley Núm. 120** se dispone que el Secretario prescribirá y promulgará las reglas y los reglamentos necesarios para el cumplimiento del **Código**.

En la **Reforma Administrativa del 1996** se establece que el Director del Negociado preparará y someterá al Secretario Auxiliar de Rentas Internas los borradores de reglamentos que se requieran para llevar a cabo sus funciones. Además, aprobará los procedimientos de trabajo, las normas, las guías y los métodos de investigación que deberán seguirse en todas las auditorías que se efectúen en el Negociado.

Las situaciones comentadas en los **apartados a. y b.** impiden al personal del Negociado contar con procedimientos actualizados para realizar sus funciones en forma eficaz. Además, dichas situaciones afectan adversamente la productividad del personal y la eficacia de las investigaciones y auditorías a los contribuyentes. También ocasiona que éstas no se realicen de manera uniforme.

Los funcionarios que actuaron como Director(a) del Negociado y Secretario(a) Auxiliar del Área de Rentas Internas durante el período auditado no cumplieron con su responsabilidad de hacer las gestiones necesarias para que se enmendaran las **Guías para la Investigación**

**de Planillas** y los modelos mencionados. Los funcionarios que actuaron como Secretario(a) de Hacienda durante dicho período tampoco velaron por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, mencionadas.

**Véase la Recomendación 1.a.7).**

### **Hallazgo 6 - Deficiencias relacionadas con las responsabilidades y los deberes del Comité de Selección de Casos**

- a. Mediante la **Orden Administrativa del 2002** se creó el Comité de Selección de Casos a Ser Investigados (Comité). El mismo estaba compuesto por la Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas o su representante autorizado, el Director del Negociado de Auditoría Fiscal y cualquier otro empleado seleccionado por el Director del Negociado. El Comité tenía, entre otras funciones, recibir todos los casos y determinar cuáles serán investigados; evaluar los casos de disoluciones, quiebras, reintegros extraordinarios, confidencias y casos exentos para determinar si ameritan investigarse; y determinar, basándose en el concepto de costo beneficio, la acción a seguir con relación a los casos ya seleccionados y comenzados.

En entrevistas a funcionarios del Negociado y en el examen de información solicitada determinamos lo siguiente:

- 1) El Comité no se reunía con regularidad y cuando lo hacían no se preparaban actas de las reuniones ni se mantenían minutas u otra evidencia de las mismas. El 21 de octubre de 2004 la Directora del Negociado nos indicó que no se preparaban actas debido a que los asuntos discutidos eran de carácter confidencial. En otra carta del 10 de diciembre de 2004 la Directora del Negociado nos indicó las fechas de las reuniones<sup>9</sup>, pero no pudo informar a nuestros auditores los nombres de los funcionarios que participaron en las mismas.

Por otro lado, el 24 de enero de 2005 la Asesora del Área de Rentas Internas Especializada en Auditoría Fiscal (Asesora) nos indicó que como miembro del Comité

---

<sup>9</sup> Entre el 1 de febrero de 2002 y el 31 de agosto de 2004 el Comité se reunió en cinco ocasiones: 10 de febrero y 10 de septiembre de 2002, 23 de septiembre y 15 de diciembre de 2003 y 10 de mayo de 2004.

había participado en las reuniones. Nos informó, además, que no se especificaba quiénes participaban debido a que las reuniones eran informales. En carta del 21 de enero de 2005 la Asesora nos informó de las personas que participaron en las reuniones que se comentan en el **Apartado a.1)**.

En el **Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230** se dispone, como parte de la política pública del Gobierno, que exista un control previo de todas las operaciones del Gobierno y que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado.

En el **Artículo 18 del Reglamento Núm. 4284, Reglamento para la Administración de Documentos Públicos en la Rama Ejecutiva**, emitido el 15 de noviembre de 1991 por el Administrador de Servicios Generales se dispone que:

La documentación de una transacción oficial en una dependencia debe completarse según requerido para, entre otras cosas: facilitar información a la Rama Legislativa y a otras dependencias autorizadas sobre la manera que se llevan a cabo las transacciones del Gobierno; y para proteger los derechos fiscales, legales y otros derechos del Gobierno y de personas afectadas por las transacciones del Gobierno. Se dispone, además, que al formular y llevar a cabo la política pública del Gobierno, los funcionarios del Gobierno son responsables de incluir en la documentación de sus organismos toda la información esencial de sus actividades importantes. Decisiones y hechos importantes deben ser incluidos en un documento. Deben tomarse minutas de reuniones importantes de Juntas, Comités y reuniones de funcionarios, y éstas, con la copia de la agenda y documentos incidentales de dichas reuniones, deben formar parte del documento.

Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración y de control interno los comités como el mencionado debe reunirse con regularidad y redactar las actas de las reuniones con información detallada sobre los asuntos discutidos y las decisiones tomadas. Asimismo, debe asegurarse de que se mantengan, como evidencia, las hojas de asistencia de las personas que participan en las reuniones.

La situación comentada impide al Comité mantener información sobre los asuntos discutidos en las reuniones celebradas, los acuerdos tomados y los miembros que

asistieron a las mismas. Además, impiden a los auditores corroborar si los procesos del Comité se efectuaron conforme a la reglamentación vigente, y si éste cumplió con sus deberes y responsabilidades. También pueden propiciar la comisión de irregularidades en las operaciones del Negociado y que éstas no se puedan detectar debido a la falta de información.

Los miembros del Comité no cumplieron adecuadamente con su responsabilidad en lo concerniente a la situación comentada.

En la carta de la Auditora Interna, ésta nos indicó, entre otras cosas, que:

A partir de 2005, se convoca a todos los miembros del Comité de Selección de Casos y se toman minutas. Las convocatorias y minutas están disponibles en la Secretaría del Área de Rentas Internas. Éstas indican las personas que participaron.

**Véase la Recomendación 1.b.**

**ANEJO 1**

**DEPARTAMENTO DE HACIENDA  
NEGOCIADO DE AUDITORÍA FISCAL  
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PRINCIPALES  
QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>PERÍODO</b>	
		<b>DESDE</b>	<b>HASTA</b>
Hon. Juan A. Flores Galarza	Secretario de Hacienda	2 ene. 01	31 dic. 04
CPA Xenia Vélez Silva	Secretaria de Hacienda	1 ene. 99	31 dic. 00
Sra. Sara S. Vázquez Tirado	Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas	13 dic. 04	31 dic. 04
Lic. Rebeca Vargas Ruiz	”	1 nov. 02	12 dic. 04
Lic. Ismael Vincenty Medina	Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas	2 ene. 01	31 oct. 02
CPA Rosa M. Rodríguez Ramos	Secretaria Auxiliar del Área de Rentas Internas	1 jul. 99	31 dic. 00
CPA Alejandro Méndez Ramos	Secretario Auxiliar del Área de Rentas Internas	1 ene. 99	30 jun. 99
CPA Maité Ortiz Martínez	Directora del Negociado de Auditoría Fiscal	16 ene. 04	31 dic. 04
Sra. Melba Benítez Rivera	”	1 mar. 02	15 ene. 04
Sr. Benigno Colón Torres	Director del Negociado de Auditoría Fiscal	1 ago. 01	28 feb. 02
Sr. Waldo Soto García	”	7 mar. 01	31 jul. 01
Vacante	”	6 sep. 00	6 mar. 01
Sr. Tomás E. Pagán Rodríguez	”	1 ene. 99	5 sep. 00
Sra. Mayda Díaz Ortiz	Jefa de la División de Investigaciones	1 ene. 99	31 dic. 04