



Oficio N°. 011-AIAN-2012
Quito, 18 de enero de 2012

Señora
Julia Ortega
DIRECTORA DE COMUNICACIÓN
ASAMBLEA NACIONAL
Presente.-

De mi consideración:

Por medio de la presente remito el informe del examen especial al Pago de Horas Extras al Personal Permanente y Ocasional de la Asamblea Nacional, por el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010, aprobado el 5 de enero de 2012 por la Contraloría general del Estado, para que sea incorporado en la página web de la Institución.

Atentamente,

Dr. Romeo Olalla
AUDITOR INTERNO

Adjunto: 42 fojas útiles.



Trámite **92116**
Codigo validación **01GPEA7MRD**
Tipo de documento MEMORANDO INTERNO
Fecha recepción 18-ene-2012 12:50
Numeración documento 011-elan-2012
Fecha oficio 18-ene-2012
Remitente OLALLA ROMEO
Razón social AUDITOR INTERNO ASAMBLEA NACIONAL

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/dts/estadoTramite.jsf>

Anexa 42 fojas

TS



Oficio 00496 DCAI
Sección: Dirección de Coordinación de Auditorías Internas
Asunto: Aprobación de Informe y cumplimiento de recomendaciones

Quito, 10 ENE 2012

Señor
Administrador General
Asamblea Nacional
Avda. Seis de Diciembre y Piedrahita
Ciudad

De mi consideración:

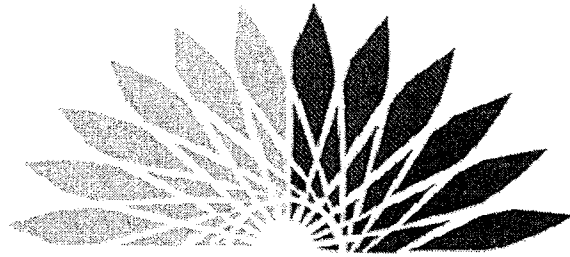
Remito el informe del examen especial AIAN-0004-2011, realizado al: "Pago de Horas Extras al Personal Permanente y Ocasional, por el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010", aprobado el 5 de enero de 2012, en el que constan recomendaciones que agradeceré a usted, disponer su cumplimiento, las que serán objeto de seguimiento en una nueva acción de control y su inobservancia será sancionada, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 31, numeral 12 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Atentamente,
Dios, Patria y Libertad,
Por el Contralor General del Estado

Dr. Carlos Danilo Coloma Harnisth
Director de Coordinación de Auditorías Internas



09h13
12. Ene 12/12



ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

AUDITORÍA INTERNA

INFORME 0004-AIAN-2011

ASAMBLEA NACIONAL

INFORME

Examen Especial al Pago de Horas Suplementarias y Extraordinarias al Personal Permanente y Ocasional de la Asamblea Nacional, por el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.

EXAMEN ESPECIAL A AL PAGO DE HORAS EXTRAORDINARIAS Y SUPLEMENTARIAS AL PERSONAL PERMANENTE Y OCASIONAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

Período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIAN:	Auditoría Interna Asamblea Nacional
AN-AG-AT:	Asamblea Nacional Administración General
Art.:	Artículo
CAL:	Consejo de Administración Legislativa
CURs:	Comprobantes Únicos de Registro
DCAI	Dirección de Coordinación de Auditorías Internas
DF-AN:	Dirección Financiera Asamblea Nacional
DJDJ:	Director Jurídico
DRH-AN:	Dirección de Recursos Humanos Asamblea Nacional
LOSCCA:	Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público
R.M.U.	Remuneración Mensual Unificada
No.:	Número
SENRES:	Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público
UARHs:	Unidades de Administración de Recursos Humanos
USD:	Dólares Americanos

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Carta de presentación	1
CAPITULO I	
INFORMACIÓN INTRODUCTORIA	
Motivo del examen	2
Objetivos del examen	2
Alcance del examen	2
Base legal	2
Estructura orgánica	3
Objetivos de la entidad	5
Monto de recursos examinados	6
Servidores relacionados	6
CAPÍTULO II	
RESULTADOS DEL EXAMEN	
Pago de horas suplementarias y extraordinarias superior al límite establecido	7
Personal contratado con cargo de asesores realizan funciones operativas	10
Registro y liquidación de horas suplementarias y extraordinarias	13
Encargo de funciones	17
Pago de horas suplementarias y extraordinarias a personal que laboró con legisladores y en comisiones especializadas permanentes	21
Requerimientos de pago	25
Informes de actividades	27
Pagos de horas suplementarias y extraordinarias	29
Anexo 1: Servidores relacionados	38
Anexo 2: Cronograma de aplicación de recomendaciones	39



Quito,

Señor
Administrador General
Asamblea Nacional
Ciudad

De mi consideración:

Hemos efectuado el examen especial al Pago de Horas Suplementarias y Extraordinarias al Personal Permanente y Ocasional de la Asamblea Nacional, por el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.

Nuestra acción de control se efectuó de acuerdo con las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado. Estas normas requieren que el examen sea planificado y ejecutado para obtener certeza razonable de que la información y la documentación examinada no contienen exposiciones erróneas de carácter significativo, igualmente que las operaciones a las cuales corresponden, se hayan ejecutado de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, políticas y demás normas aplicables.

Debido a la naturaleza de la acción de control efectuada, los resultados se encuentran expresados en los comentarios, conclusiones y recomendaciones que constan en el presente informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, las recomendaciones deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio.

Atentamente,
Dios, Patria y Libertad,

Dr. Romeo Olalla Aguirre
AUDITOR INTERNO



CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a la Asamblea Nacional se realizó en cumplimiento a las órdenes de trabajo 02-AIAN-11 y 02.1-AIAN-11 de 26 de enero de 2011 y 28 de marzo de 2011 respectivamente, de conformidad con el plan operativo de control de la Unidad de Auditoría Interna para el año 2011 y a la ampliación autorizada por el Subcontralor General del Estado Encargado, mediante oficio 04541-DCAI de 25 de marzo de 2011.

Objetivos del examen

- Determinar que el proceso de pago de horas suplementarias y extraordinarias al personal permanente y ocasional, se haya realizado con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas establecidas al respecto.
- Establecer y verificar que las liquidaciones por concepto de horas suplementarias y extraordinarias se hayan realizado con sustento en las disposiciones legales y con toda la documentación suficiente y competente.

Alcance del examen

El examen especial cubrió el análisis al pago de horas suplementarias y extraordinarias al personal permanente y ocasional de la Asamblea Nacional, por el período comprendido entre el 22 de octubre de 2008 y el 31 de diciembre de 2010.

Base legal

El 29 de noviembre de 2007, la Asamblea Constituyente instituida para esa época, mediante Mandato Constituyente 1 de Plenos Poderes, en su artículo 7, señaló:

“...declara en receso a los diputados principales y suplentes elegidos el 15 de octubre de 2006. Este receso se inicia el 29 de noviembre de 2007, hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio...”

Con Resolución de 21 de enero de 2008, la Asamblea Constituyente nombró un Administrador General Temporal del Congreso Nacional, para que entre otras funciones ejerza la representación legal, judicial y extrajudicial del Congreso Nacional, conozca y resuelva los asuntos administrativos.

El 20 de octubre de 2008, entró en vigencia la Constitución de la República del Ecuador, la que fue publicada en Registro Oficial 449 de la misma fecha, la que en la Disposición Transitoria Cuarta, señala:

“Las servidoras y servidores públicos del Congreso Nacional, salvo los de libre nombramiento y remoción, pasarán a prestar sus servicios en la Asamblea Nacional, los bienes del Congreso Nacional pasarán a formar parte del patrimonio de la Asamblea Nacional.”

El 24 de octubre de 2008, el Pleno de la Asamblea Constituyente de Plenos Poderes, emitió el Mandato Constituyente 23, el que en su artículo 60, El Presupuesto, señala:

“...será aprobado inmediatamente por el Consejo de Administración Legislativa y presentado al Ministerio de Finanzas, para su incorporación en el Presupuesto General del Estado...”

Se debe señalar que la Comisión de Legislación y Fiscalización, terminó sus funciones el 28 de julio de 2009, y a partir de esta fecha toma el nombre de Asamblea Nacional.

Estructura orgánica

En el período analizado, estuvieron vigentes dos estructuras orgánicas así:

Con Resolución CAL-08-013 de 18 de noviembre de 2008, el Consejo de Administración Legislativa, aprobó el Reglamento Orgánico Funcional de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, vigente hasta el 17 de febrero de 2010, en el que se establecieron los siguientes niveles organizacionales:

- Nivel Legislativo : El Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización
Las Comisiones Especializadas
- Nivel Directivo : Presidencia de la Comisión Legislativa y de
Fiscalización
Consejo de Administración Legislativa (CAL)
Secretaría General
- Nivel Asesor : Asesoría Jurídica
Auditoría Interna
Planificación
- Nivel de Apoyo : El Administrador General
Dirección Administrativa
Dirección de Recursos Humanos
Dirección Financiera
Dirección de Comunicación
Servicios Tecnológicos
- Nivel de Seguridad : Edecán Legislativo
Escolta Legislativa

El 18 de febrero de 2010, mediante Resolución de la misma fecha, se expidió el Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional, publicado en el Registro Oficial 182 de 29 de abril de 2010, el que está integrado por los siguientes niveles:

- Nivel Legislativo y Fiscalizador : El Pleno de la Asamblea Nacional
El Presidente de la Asamblea Nacional
Consejo de Administración Legislativa (CAL)
Las Comisiones Especializadas Permanentes y
Ocasionales
La Secretaría General de la Asamblea Nacional

Nivel Asesor	: Unidad de Técnica Legislativa Unidad Técnica de Fiscalización y Control Político Unidad de Control de Ejecución del Presupuesto General del Estado Participación Ciudadana Auditoría Interna
Nivel de Apoyo, dirigido por el Administrador General	: Planificación Asesoría Jurídica Recursos Humanos Administrativo Financiera Comunicación Relaciones Internacionales Protocolo Servicios Tecnológicos Edecán Escolta Legislativa

Objetivos de la entidad

La Función Legislativa tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- Contar con una agenda legislativa, que garantice el buen vivir.
- Fiscalizar la gestión pública.
- Establecer un plan de participación ciudadana para los procesos de legislación, fiscalización y rendición de cuentas.
- Establecer un sistema de gestión organizacional de calidad para un desempeño institucional óptimo.

Monto de recursos examinados

En el período examinado se analizó el valor de 662 559,70 USD, por concepto de pago de horas suplementarias y extraordinarias descompuesto de la siguiente manera:

Concepto	Año 2008 USD	Año 2009 USD	Año 2010 USD	Total USD
Horas suplementarias y extraordinarias	51 478,36	284 217,03	326 864,31	662 559,70

Servidores relacionados

Anexo 1.

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Pago de horas suplementarias y extraordinarias superior al límite establecido

En los meses de octubre del 2008 y junio de 2010, se realizaron pagos en exceso rebasando el límite establecido en la normativa vigente, esto es hasta un máximo de 60 horas, los mismos que se detallan a continuación:

No.	Unidad	Fecha	CUR	R.M.U USD	No. Horas	Tipo	Total Horas Mes	Valor USD	Diferencia	
									Exceso	Diferencia USD
1	Servicios Tecnológicos	2008-10-01	1395	3 684,20	36,09	EX	63,31	1 065,47	3,31	97,55
		2008-10-01	1074		27,22					
2	Servicios Tecnológicos	2008-10-01	1074	2 419,49	28,18	EX	63,31	547,77	3,31	64,07
		2008-10-01	1395		35,13					

Estos valores en exceso fueron reintegrados por los servidores beneficiarios durante el desarrollo del examen, mediante depósito en la cuenta única del Tesoro Nacional y por descuento vía rol de pagos.

Por otra parte se determinó que a un servidor de la Secretaría General, la Dirección Financiera pagó en el mes de junio de 2010, el valor de 985,54 USD, correspondiente a 115:04 horas suplementarias, de acuerdo al detalle de la Dirección de Recursos Humanos correspondía el monto de 658,01 USD, por 54:32 horas suplementarias y 14:47 extraordinarias, lo que deriva en una diferencia a favor de la institución de 327,53 USD, valor que fue descontado con Comprobante Único de Registro 2915 de 20 de agosto de 2010.

Al respecto, el artículo 121 de la Codificación de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y de Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, señala:

“Art. 121.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- Cuando las necesidades institucionales lo requieran y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y

autorizar, al servidor o trabajador de las entidades y organismos contemplados en el artículo 101 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias o suplementarias al mes...”

La Norma de Control Interno 110-09 “Control interno previo” vigente hasta el 13 de diciembre de 2009, señala:

“...Las entidades y organismos del sector público establecerán mecanismos y procedimientos para analizar las operaciones y actividades que hayan proyectado realizar, antes de su autorización, o de que ésta surta sus efectos, con el propósito de determinar la propiedad de dichas operaciones y actividades, su legalidad y veracidad y finalmente su conformidad con el presupuesto, planes y programas.

El control previo será ejecutado por el personal responsable del trámite normal de las operaciones y actividades...”

La Norma de Control Interno 403-08 “Control previo al pago” en vigencia, indica:

“...Las servidoras y servidores de las instituciones del sector público designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, devengar y solicitar pagos vía electrónica, entre otros, previamente observarán las siguientes disposiciones:

- a) Todo pago corresponderá a un compromiso devengado, legalmente exigible, con excepción de los anticipos previstos en los ordenamientos legales y contratos debidamente suscritos;*
- c) Los pagos estarán debidamente justificados y comprobados con los documentos auténticos respectivos*
- e) Que la transacción no haya variado respecto de la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto...”*

Esta situación se presentó por cuanto al momento de la preparación de los reportes que sustentan estos procesos, la responsable de llevar a cabo esta actividad en la Dirección de Recursos Humanos, en su detalle hizo constar en más las horas trabajadas por el servidor en un mismo mes y por otra parte la Dirección Financiera, antes del pago no realizó un adecuado control previo al desembolso, lo que ocasionó que se realicen pagos en más por concepto de horas suplementarias y extraordinarias.

El Auditor Interno, con oficios 144, 146, 147 y 148 AIAN-2011 de 3 y 7 de junio de 2011, comunicó sobre lo manifestado al Director Financiero, Administrador General Temporal, Directora de Recursos Humanos (e) y a la Secretaria Ejecutiva 5, servidora de Recursos Humanos como analista responsable de los procesos, respectivamente, a fin de que emitan sus criterios.

Con diferentes comunicaciones emitieron sus respuestas; sin embargo en las mismas no se hace referencia a la desviación determinada por Auditoría.

Conclusión

Se cancelaron valores en exceso por horas suplementarias y extraordinarias, esto por la falta de un adecuado control de los procesos que están bajo la responsabilidad de las Direcciones de Recursos Humanos y Financiera, generando pagos en más por concepto de estos rubros, mismos que fueron cobrados por la entidad durante el desarrollo del examen.

Recomendaciones

Al Director de Recursos Humanos

1. Dispondrá a la servidora responsable del control de horas suplementarias y extraordinarias, que previo a la elaboración y aprobación de las mismas por trabajos ejecutados, verifique que estas se encuentren debidamente encuadradas a base de los reportes presentados por los jefes inmediatos.

Al Director Financiero

2. Dispondrá a los servidores encargados de los procesos de control interno previo y del pago de horas suplementarias o extraordinarias, apliquen correctamente la normativa respectiva y así evitar que en lo posterior se presenten pagos que sobrepasen los límites establecidos en las disposiciones legales al respecto.

Personal contratado con cargo de asesores realizan funciones operativas

La Comisión Legislativa y de Fiscalización suscribió tres contratos de servicios ocasionales el 19 de mayo, 23 y 25 de junio de 2009, con personas para que presten sus servicios en la Dirección Administrativa en calidad de Asesores de Nivel 1 y 2 respectivamente, hasta el 31 de diciembre del 2009.

Por disposición de la Directora Administrativa, desempeñaron funciones en el área de Infraestructura y Mantenimiento Técnico, ejecutando actividades relacionadas con mantenimiento preventivo y correctivo de las edificaciones del Palacio Legislativo, Edificios Acuaris y Pichincha; además, se desempeñaron como fiscalizadores de las readecuaciones de los referidos inmuebles y los Edificios Dinadep y Alameda II, en razón de que la Institución denominada en ese entonces Comisión Legislativa y de Fiscalización se encontraba atravesando por un período de transición, donde no existía una estructura administrativa, la tarea Legislativa en todos sus niveles se encontraba sin funciones y por la urgencia con la que se requería la terminación de estos trabajos para uso de los señores Asambleístas, estos servidores cumplieron funciones fuera del horario normal de labores, por cuyos trabajos se canceló horas suplementarias y extraordinarias en los meses de julio y agosto del 2009.

El artículo 66 numeral 17 de la Constitución de la República del Ecuador, estipula:

“Se reconoce y garantizará a las personas.-... Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley...”

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), señala:

“Art. 5.- Servidores no comprendidos en el Servicio Civil.- No están comprendidos en el Servicio Civil.- e) los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia ley...- Los servidores de las instituciones del Estado comprendidos en los literales e), f) y h), de este artículo, serán sujetos de derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece esta Ley.”

El artículo 225 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), vigente hasta el 5 de octubre de 2010, señala:

“Art. 225.- Prohibición de pago de horas suplementarias y extraordinarias.- Las autoridades y servidores que conforman el nivel jerárquico superior de las entidades contempladas en el artículo 102(actual 101); contratados profesionalmente y los puestos de libre nombramiento y remoción comprendidos en el literal b del artículo 93 (actual 92) de la LOSCCA por ningún concepto percibirán el pago de horas suplementarias y extraordinarias.”

El Reglamento Sustitutivo para el Pago de Horas Suplementarias y Extraordinarias para Funcionarios y Servidores de las Instituciones, Entidades, Organismos y Empresas del Estado, publicado en el Registro Oficial 64 de 20 de julio de 2005, en su artículo 6 textualmente señala:

“Art. 6.- Prohibición de pago de horas suplementarias y extraordinarias.- Los dignatarios, autoridades y funcionarios que conforman el nivel jerárquico superior de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado contempladas en el artículo 101; los asesores y, los puestos de libre nombramiento y remoción comprendidos en el literal b) del artículo 92 de la LOSCCA, por ningún concepto percibirán el pago de horas suplementarias y extraordinarias.”

Lo señalado se generó en razón de que el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, no contaba con el perfil de los cargos solicitados para estas actividades y a la necesidad urgente de trabajo que tenía la institución, toda vez que en esas fechas estaba por instalarse el nuevo período de la función legislativa y para el efecto se necesitaba la adecuación de las oficinas en los edificios antes señalados, en tal razón las autoridades dispusieron que estos asesores realicen actividades operativas en la entidad, las que fueron cumplidas fuera del horario normal de trabajo en forma satisfactoria a los intereses de la Asamblea Nacional, y por los que se cancelaron los beneficios antes señalados.

El Auditor Interno, mediante oficio 22-AIAN-2011 de 18 de enero de 2011, solicitó al Director de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, lo siguiente: “...remita la base legal y más normativa técnica y administrativa, que sirve de base para el pago de horas extras.”

Respecto de lo requerido, el Director de Recursos Humanos con oficio 0030-DRH-AN de 27 de enero de 2011, manifestó:

“...la base legal que sustenta el pago de horas suplementarias y/o extraordinarias se basaron en el Art. 121 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones y a los Artículos 221, 222 y 223 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa...”

Con oficios 107 y 117-AIAN-2011 de 14 y 26 de abril de 2011, respectivamente, el Auditor Interno comunicó al Director de Recursos Humanos y a la Directora Administrativa sobre este particular a fin de que emitan sus criterios.

El Director de Recursos Humanos, con memorando 994-DRH-AN-2011 de 5 de mayo de 2011, en relación a nuestra comunicación, manifestó:

“...La razón por la cual se les contrató como Asesores obedeció a que el Sistema de Gestión de Recursos Humanos no contaba con el perfil del cargo solicitado (Ingeniero Civil o Arquitecto); además, las actividades para las cuales se requería su concurso fueron consideradas de interés institucional por lo que se recomendó su contratación con esa denominación...”

La Directora Administrativa, con comunicación sin número de 26 de abril de 2011, señaló:

“...El CAL, el 15 de diciembre de 2009, recién emite el Reglamento para reconocimiento y pago de horas suplementarias y extraordinarias de la Asamblea Nacional, y en el Art. 2 exceptúa de este derecho a los servidores de libre nombramiento y remoción previstos en el numeral 3 del Art. 161 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los asesores en general y el personal que labora en los despachos de los y las Asambleístas.- Del ordenamiento jurídico citado, se puede advertir que hasta el 15 de diciembre de 2009, no existía impedimento alguno para que los servidores legislativos con funciones de asesores perciban horas extraordinarias o suplementarias...”

Lo manifestado tanto por el Director de Recursos Humanos, como por la Directora Administrativa, ratifican el comentario de Auditoría al evidenciarse que los trabajos extras fueron ejecutados por servidores contratados en calidad de Asesores Nivel 1 y 2 de la Dirección Administrativa.

Conclusión

Personal contratado con cargo de asesores realizaron funciones operativas en razón de las necesidades de llevar a cabo determinadas actividades primordiales en la entidad.

Recomendación

Al Administrador General

3. Dispondrá al Director de Recursos Humanos, que previo a la elaboración de los contratos de servicios ocasionales, se analicen las necesidades de las contrataciones con la finalidad de alcanzar que los reclutados cumplan a satisfacción con las actividades para las cuales fueron contratados.

Registro y liquidación de horas suplementarias y extraordinarias

La Dirección de Recursos Humanos, emite el informe mensual donde se detalla el número de horas suplementarias y extraordinarias elaboradas por los diferentes servidores de la entidad, documento que es firmado por el Director de Recursos Humanos, quien acredita el mes y número de horas laboradas, mismo que es remitido a la Dirección Financiera, para que procedan con el trámite de pago.

De acuerdo al memorando 1377-DF-AN-2011 y oficio 292-DF-AN-2011 de 26 y 28 de julio de 2011, respectivamente, suscrito por el Director Financiero, se evidencia que el servidor responsable del procesamiento de la nómina del personal legislativo a partir de noviembre de 2009, es el Asistente Financiero 4, quien entre sus funciones debe:

“...Aplicar todas las normas de control interno financiero y legislación conexas al respecto, sobre el procesamiento de la nómina de servidores legislativos...”

El documento generado por la Dirección Financiera sobre las horas suplementarias y extraordinarias del mes por el que se tramita el pago, difiere con el reportado por la Dirección de Recursos Humanos, como se demuestran a continuación:

No.	Área Administrativa	Meses de ejecución de horas según reporte Recursos Humanos	Tipo de Hora	Meses de ejecución de horas según Financiero	CUR	Fecha CUR
1	Secretaría General	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18
2	Asesoría Jurídica	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18
3	Administración General	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18
4	Secretaría Actas	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18
5	Asesoría Jurídica	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18
6	Secretaría General	Mayo 2010	Suplementarias	Abril 2010	2094	2010-06-18

El Director de Recursos Humanos, con memorando 1189-DRH-10 de 14 de junio del 2010, remitió a la Dirección Financiera, el detalle de horas suplementarias y extraordinarias del mes de mayo de 2010, de un servidor que presta los servicios en la Dirección Administrativa; sin embargo este beneficio se acreditó a un asistente administrativo, que trabaja en el despacho de un asambleísta, además en un caso se liquidó valores en más por 99,70 USD en la Dirección Financiera, en relación de lo reportado por la Dirección de Recursos Humanos.

Respecto de estas desviaciones, Auditoría verificó, que se ha procedido a realizar los descuentos conforme se demuestra en las liquidaciones de haberes de los servidores que se beneficiaron con este pago.

Los literales c y d, del numeral 3, del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señalan:

“3.- Autoridades de la Unidad Financiera y servidores.-...c) Asegurar el funcionamiento del control interno financiero.-d) Adoptar medidas para el funcionamiento del sistema de administración financiera...”

Las Normas de Control Interno 210-05 “Oportunidad en el registro de los hechos económicos” y 230-10 “Control previo al pago”, vigentes hasta el 13 de diciembre de 2009 y las 403-08 y 405-05, en vigencia a partir del 14 de diciembre de 2009, señalan:

“Las operaciones deben registrarse en el momento en que ocurren, a fin de que la información continúe siendo relevante y útil para la entidad que tiene a su cargo el control de las operaciones y la toma de decisiones. El registro oportuno de la información en los libros de entrada original, en los mayores generales y auxiliares, es un factor esencial para asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información...”

“Los funcionarios designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, entre otros, previamente verificarán que:- la transacción no ha variado respecto a la propiedad, legalidad y conformidad con el presupuesto.”

La situación anotada se origina en razón de que no existió un adecuado control interno previo al desembolso en la Dirección Financiera para proceder al pago de horas suplementarias y extraordinarias, lo que ocasionó que se presenten diferencias entre los reportes remitidos por la Dirección de Recursos Humanos y los generados por la Dirección Financiera, situación que no permite exista consistencia y uniformidad entre una y otra información, generando pagos en exceso por concepto de horas suplementarias y extraordinarias.

El Auditor Interno, con oficio 144-AIAN-2011 de 3 de junio de 2011, comunicó lo señalado al Director Financiero, con la finalidad de que exponga su criterio al respecto, quién con oficio 231-DF-AN-2011 de 20 de junio de 2011, señaló:

“... En efecto, como consta en la comunicación de Auditoría, por un error involuntario, se procedió al pago de horas extraordinarias y suplementarias de la manera señalada en la misma; sin embargo, se procedió a la rectificación de dicho error, recuperando los valores, para lo cual se adjunta en cuatro fojas útiles, la documentación que respalda lo afirmado.- Es importante precisar que al respecto, he procedido por escrito, a reiterar la obligación de observar estrictamente las disposiciones legales, en el procesamiento de la nómina del personal de servidores legislativos, que tiene a su cargo la Unidad de Contabilidad de esta Dirección...”

Mediante comunicación de 27 de julio de 2011, el Asistente Financiero 4, responsable del proceso de control interno de nómina, en atención a la conferencia final de resultados efectuada el 27 de julio de 2011, señaló:

“...Esto se debe a que en el documento que envía Recursos Humanos incluye varios meses a los que corresponde el pago de las horas extras y, aunque en el rol de pagos aparece un mes específico, el pago corresponde no solo a dicho mes, sino a los que constan en el documento base, que es el memorando que remite Recursos Humanos informando el número de horas suplementarias y extraordinarias.-En este caso, se puede concluir que podría tratarse de una falencia de presentación, que en nada influye en cuanto a los valores efectivamente pagados...”

Lo comentado tanto por el Director Financiero, como por el Asistente Financiero 4, ratifican el comentario de Auditoría ya que evidencian que en el momento del registro de las operaciones en la Dirección Financiera para proceder al pago de horas suplementarias o extraordinarias no existió un adecuado control interno, lo que permitió que se presenten diferencias entre la información generada por la Dirección de Recursos Humanos y la Financiera.

Conclusión

La falta de control y verificación de la documentación que soporta el pago de horas suplementarias y extraordinarias en la Dirección Financiera, ocasionó que no se registren adecuadamente los detalles reportados por la Dirección de Recursos Humanos, generando falta de consistencia entre una y otra información, produciendo pagos en exceso por concepto de horas suplementarias o extraordinarias.

Recomendación

Al Director Financiero

4. Dispondrá al Asistente Financiero 4, responsable del control interno del pago de la nómina legislativa, la verificación remitida por la Dirección de Recursos Humanos relativa a las horas suplementarias y extraordinarias, con la finalidad de asegurar

que la misma sea la pertinente y que su registro guarde consistencia con lo reportado.

Encargo de funciones

En la documentación de respaldo de los pagos por concepto de horas suplementarias y extraordinarias, se determinó que en cinco documentos denominados “Formulario de Trabajos Suplementarios y/o Extraordinarios” diseñados para uso exclusivo de la Dirección de Recursos Humanos, en el casillero asignado para la firma de autorización del Administrador General como autoridad nominadora, consta la firma de la Directora Administrativa como Administradora General Encargada, sin que se haya ubicado el documento de encargo para que la indicada servidora, cumpla estas funciones, como se demuestra en el siguiente detalle:

No.	Fecha de autorización de pago de horas suplementarias y extraordinarias	Oficio del Administrador General, solicitando el encargo al Presidente de la Asamblea Nacional	Fecha de oficio	Período de encargo
1	03 de septiembre de 2009	127-AN-AG-FT-09	28 de agosto de 2009	31 de agosto a 4 de septiembre de 2009
2	03 de septiembre de 2009	127-AN-AG-FT-09	28 de agosto de 2009	31 de agosto a 4 de septiembre de 2009
3	01 de marzo de 2010	663-AN-AG-FT-10	19 de febrero de 2010	22 de febrero a 3 de marzo de 2010
4	01 de marzo de 2010	663-AN-AG-FT-10	19 de febrero de 2010	22 de febrero a 3 de marzo de 2010
5	02 de marzo de 2010	663-AN-AG-FT-10	19 de febrero de 2010	22 de febrero a 3 de marzo de 2010

Mediante oficio 102-AIAN-2011 de 31 de marzo de 2011, el Auditor Interno solicitó al Director de Recursos Humanos:

“... confiera una copia certificada de la Historia Laboral en la Institución de la señorita...” (Directora Administrativa)

El Director de Recursos Humanos, con oficio 064-DRH-AN-11 de 1 de abril de 2011, nos remitió copia certificada de la historia laboral de la mencionada servidora, en la que no existen fechas de encargo de funciones para la posición de Administrador General.

Con oficio 108-AIAN-2011 de 14 de abril de 2011, el Auditor Interno se dirigió a la Directora Administrativa para solicitarle lo siguiente:

“... De la revisión y análisis a la documentación de respaldo que reposa en los archivos de la Dirección Financiera por concepto de pago de horas extraordinarias y suplementarias, se observa que ... formularios denominados: “De trabajos suplementarios y/o extraordinarios”, de 03 de septiembre de 2009, (2); 01 de marzo de 2010,(2); 02 de marzo de 2010,(1); y 10 de septiembre de 2010,(1), en la parte de “Autorización”, consta su firma bajo la denominación de “Administrador General.- En su historia laboral de esta Institución, debidamente certificada por el Director de Recursos Humanos con oficio 064-DRH-AN-11 de 1 de abril de 2011, no se refleja el cargo de Administrador General en las fechas referidas en el párrafo precedente...”

La Directora Administrativa, mediante comunicación de 25 de abril de 2011, señaló:

“...Cuando el señor Administrador General se ausentaba de su función, comunicaba de este particular al señor Presidente de la Asamblea Nacional y a la vez indicaba que la suscrita se iba encargar de la Administración General conforme podrá verificar de los oficios Nos.127 AN-AG-FT-09 de 28 de agosto de 2009 trámite 2966, 663-AN-AG-FT-10 de 19 de febrero de 2010 trámite 23114; 1240-AN-AG-FT-10 de 16 de agosto de 2010 trámite 41656; 1291-AN-AG-FT-10 de 10 de septiembre de 2010 trámite 43622 y comunicación de 22 septiembre de 2010 remitida a mi persona desde la ciudad de México.- El señor Administrador General personalmente me entregaba copia de dichos oficios y adicionalmente de manera verbal me disponía me haga cargo de la Administración General.- Con sustento en la documentación y disposiciones expresas antes referidas, procedía a suscribir y autorizar la documentación que corresponde a la jerarquía del puesto de Administrador General, entre las que se encuentran las autorizaciones para pago de horas suplementarias y extraordinarias en las fechas motivo de los resultados parciales del examen citado...”

Lo manifestado por la Directora Administrativa, ratifica lo comentado por Auditoría, por cuanto no se evidencia que los oficios sumillados por la máxima autoridad, en los que se aceptaba que la referida servidora cumpla por encargo las funciones de Administradora General, hayan sido remitidos a la Dirección de Recursos Humanos para la emisión de las respectivas acciones de personal del encargo.

Con oficio 122-AIAN-2011 de 02 de mayo de 2011, el Auditor Interno solicitó al Director de Recursos Humanos lo siguiente:

“...se sirva ratificar si en los archivos de su Dirección reposa la mencionada documentación que avalen los encargos y esta se halle reflejada en la historia laboral de la señorita...”

Mediante memorando 1351-DRH-AN-11 de 11 de julio de 2011, el Director de Recursos Humanos, respecto de lo solicitado informó lo siguiente:

“...El hecho de que estos encargos no se hayan registrado en la historia laboral de la servidora, obedece a que los mismos no fueron comunicados a la Dirección de Recursos Humanos para la generación de las correspondientes acciones de personal; particular que ha sido subsanado una vez que se nos ha facilitado los documentos mediante los cuales se dispone el encargo de funciones...”

De lo señalado se infiere, que cuando el Administrador General debía ausentarse de la función que cumplía en la entidad, sugería al Presidente de la Asamblea Nacional, que se encargue estas funciones a la servidora que se desempeñaba como Directora Administrativa, el oficio sumillado por la máxima autoridad aceptando su planteamiento no fue remitido a la Dirección de Recursos Humanos para que proceda a legalizar los encargos mediante las acciones de personal correspondientes; sin embargo, de esta informalidad administrativa, la servidora ejecutó actividades previstas para la Administración General.

El literal a), del numeral 2, del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señalan:

“Art. 77.- Máximas autoridades titulares y responsables.-...- a) Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos...- 2.- Autoridades de las unidades administrativas y servidores.- a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior...”

El literal b), del artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), estipula:

“Art. 24.- Deberes de los servidores públicos.-....- b) Desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la

diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia...”

El artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, señala:

“Art. 17.- Acción de personal.-... Las acciones de personal referentes a ingresos, reingresos o restituciones, ascensos, traslados, traspasos, cambios administrativos, licencias y comisiones con o sin remuneración, sanciones, incrementos de sueldos, subrogaciones o encargos, cesación de funciones, contratos, vacaciones y demás actos relativos a la administración de los recursos humanos de la entidad, se registrarán en la Unidad de Administración de Recursos Humanos o en la que hiciere sus veces y se incorporarán al expediente del servidor, cuyo control y custodia corresponde a dicha unidad...”

De los antecedentes expuestos por los servidores y la documentación presentada, Auditoría Interna determinó, que por la falta de previsión de la Dirección Administrativa para remitir los documentos autorizados por el Presidente de la Asamblea Nacional a la Dirección de Recursos Humanos, a fin de que procedan a legalizar los encargos con las acciones de personal correspondientes, generó que la servidora cumpla las actividades de Administradora General sin la legalización del documento que confirme este encargo.

Conclusión

La falta de previsión de la Dirección Administrativa para remitir los documentos autorizados por la máxima autoridad de esta institución a la Dirección de Recursos Humanos, no permitió que se prepare las acciones de personal con el fin de legalizar estos encargos.

Recomendaciones

Al Administrador General

5. Dispondrá al Director Administrativo, coordine con la Dirección de Recursos Humanos y más dependencias administrativas, sobre la obligación que tienen de

remitir las comunicaciones de encargos de funciones, a fin de que estas sean procesadas en Recursos Humanos, mediante las acciones de personal correspondientes.

6. Dispondrá al Director de Recursos Humanos, mantenga actualizada la documentación de los expedientes de los servidores que reposan en los archivos respectivos, con la finalidad de que la información generada por esta Dirección sea confiable y oportuna para la toma de decisiones.

Pago de horas suplementarias y extraordinarias a personal que laboró con legisladores y en comisiones especializadas permanentes

Se canceló valores por concepto de horas suplementarias y extraordinarias en los meses de octubre y noviembre del 2008, a servidores que según la historia laboral registrada en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, trabajaban en los Despachos de Legisladores y Comisiones Especializadas Permanentes.

El Administrador General Temporal, con memorando 1413-AGT-CN-08 de 14 de octubre de 2008, dispuso a la Directora de Recursos Humanos encargada, lo siguiente:

"...que en los próximos días las instalaciones del Palacio Legislativo serán utilizadas por los señores asambleístas, y se requiere tener a punto todas las instalaciones, he dispuesto que el personal de la Dirección General de Servicios Administrativos, de la Jefatura de Mantenimiento Técnico, de la Unidad Administrativa Técnica y de Gestión, y de la Dirección General de Sistemas Informáticos Legislativos, labore los días: sábado... y domingo... del presente mes y año..."

Mediante Resolución de 21 de enero de 2008, el Presidente de la Asamblea Constituyente, nombró al señor Doctor... en calidad de Administrador General Temporal del Congreso Nacional, delegándose a través del numeral 2 del artículo 2 de la referida Resolución que:

“Conozca y resuelva todos los asuntos administrativos del Congreso Nacional, que no requieran de decisión de la Comisión Directiva de la Asamblea Constituyente o del Presidente de la Asamblea Constituyente...”

La Directora General de Recursos Humanos encargada, en base de lo señalado, comunicó a varios servidores para que colaboren en estas actividades con el propósito de que las instalaciones del Palacio Legislativo estén listas para ser utilizadas por las nuevas autoridades, actividades que fueron cumplidas a entera satisfacción de la institución; sin embargo, este proceso de cambio administrativo de las actividades no ha sido registrado por la Dirección de Recursos Humanos en los expedientes de éstos servidores.

El Auditor Interno, con oficios 144, 146, 147 y 148 de 3 y 7 de junio de 2011, dirigidos al Director Financiero, Directora de Recursos Humanos Encargada, al Administrador General Temporal y a la Secretaría Ejecutiva 5 del Área de Recursos Humanos, respectivamente, solicitó emitan sus comentarios al respecto:

El Director Financiero, con oficio 217-DF-AN-2011 de 9 de junio de 2011, manifestó:

“...De los documentos señalados se desprende que dicho personal, en primer lugar, no estaba asignado a Comisiones Especializadas Permanentes, como se establece en el memorando del señor Administrador General Temporal al emitir la disposición antes referida...- No obstante que lo señalado, evidencia claramente la legalidad de dichos egresos, no está por demás señalar que , las Comisiones Especializadas Permanentes como tales, no estuvieron en funcionamiento en el período analizado por Auditoría..., la tarea legislativa del ex Congreso Nacional, en todos sus niveles, quedó eliminada, debido a que, la misma fue asumida por la Asamblea Constituyente y, resultaría inaplicable asumir que personal del ex Congreso Nacional, laboraba en Comisiones Especializadas Permanentes, inexistentes.”

Con memorandos 1213 y 1231-DRH-11 de 15 y 17 de junio del 2011, la Directora de Recursos Humanos encargada y la Secretaría Ejecutiva 5 de la Dirección en mención respectivamente, señalaron lo siguiente:

“...Con el propósito de adecuar las instalaciones del Palacio Legislativo para el funcionamiento de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, el entonces Administrador General Temporal del Congreso Nacional..., autorizó a la Dirección General de Recursos Humanos que disponga las medidas necesarias para que el personal permanente de la Institución que sea requerido

colabore con el Departamento de Mantenimiento Técnico y la Dirección General de Sistemas Informáticos del Congreso Nacional...- considerando que en esa fecha el Congreso Nacional se encontraba en receso y, por ende, las Comisiones Legislativas Permanentes no se encontraban funcionando, por lo que el Reglamento Interno de la Administración de Personal de la Función Legislativa resultaba inaplicable..."

Lo mencionado por la Directora de Recursos Humanos encargada y la Secretaría 5 de la Dirección en mención, ratifican el comentario de Auditoría, al señalar que el Administrador General Temporal, autorizó a la Dirección de Recursos Humanos disponga las medidas necesarias para que el personal permanente de la entidad colabore con el Departamento de Mantenimiento Técnico y la Dirección General de Sistemas Informáticos del Congreso Nacional, sin evidenciarse por parte de ésta Unidad de Control las acciones de personal que legalicen estos cambios administrativos.

El Administrador General Temporal, con comunicación de 10 de junio de 2011, manifestó:

"...1.8 Sobre la base de la inminencia de la utilización de las instalaciones del Palacio Legislativo..., autoricé a la Dirección General de Recursos Humanos que disponga las medidas necesarias para que personal permanente de la Institución pase a colaborar en el Departamento de Mantenimiento Técnico y en la Dirección General de Sistemas Informáticos del Congreso Nacional...- 1.12..., los trabajos cancelados como horas suplementarias y extraordinarias de los 5 funcionarios referidos anteriormente..., no se realizaron cuando ellos prestaban sus servicios en las Comisiones Especializadas, sino en circunstancias de que la transición legislativa obligaba a que todo el personal del Congreso Nacional, preste su contingente en las diferentes Direcciones operativas de la Institución...- 1.14..., el Congreso Nacional se encontraba en receso y por tanto las Comisiones Especiales Permanentes no estaban funcionando..."

El literal b), del artículo 24 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones, vigente en el período del examen señala:

"Deberes de los servidores públicos.- Son deberes de los servidores públicos:...
b) Desempeñar personalmente, las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia y con la diligencia que emplean generalmente en la administración de

sus propias actividades, cumpliendo las disposiciones reglamentarias de su dependencia...”

Auditoría determina, que en los registros de la historia laboral constante en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos no se incluían los cambios de personal, por ende no se elaboraron las respectivas acciones que legalicen estos procesos administrativos, los que fueron realizados con el respaldo de memorandos circulares enviados por la Directora de Recursos Humanos encargada a los servidores designados para que cumplan estas actividades, esta situación impidió contar con datos actualizados y confiables de los servidores, produciéndose incoherencia entre la información proporcionada por el personal inmerso en el proceso y la obtenida en la Dirección de Recursos Humanos.

Conclusión

Se realizaron cambios administrativos de servidores que laboraban con Legisladores y en las Comisiones Especializadas Permanentes, con el propósito de que las instalaciones del Palacio Legislativo estén listas para ser utilizadas por las nuevas autoridades, actividades cumplidas a satisfacción de la institución; sin embargo, no se prepararon las acciones de personal que legalicen dichos movimientos, estos trámites fueron respaldados en memorandos circulares suscritos por la Directora de Recursos Humanos encargada, lo que genera que estos procesos no consten en los registros del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, impidiendo obtener información actualizada y confiable del personal de la entidad.

Recomendación

Al Director de Recursos Humanos

7. Disponga al servidor encargado de realizar el trámite de los movimientos de los servidores mediante las correspondientes acciones de personal, registre los mismos en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos que mantiene su dirección, con el fin de conseguir que la información que proporcionan sea actualizada y confiable para los objetivos que persigue la entidad.

Requerimientos de pago

Existen tres casos de requerimiento de autorización de pagos de horas suplementarias y extraordinarias por parte del Jefe inmediato al Administrador General, por lapsos de tiempo que van de uno a cuatro meses posteriores a la realización de los trabajos.

Los artículos 223 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), vigente hasta el 5 de octubre de 2010 y 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público, mencionan:

“Art. 223.- Autorización para laborar en horas suplementarias y extraordinarias.- La autoridad nominadora dispondrá y autorizará a los funcionarios y servidores a laborar en horas extraordinarias y/o suplementarias, siempre y cuando existan disponibilidades presupuestarias...”

“Art.114.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- Cuando las necesidades institucionales lo requieran, y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes...”

El artículo 6 del Reglamento para reconocimiento y pago de horas suplementarias y extraordinarias en la Asamblea Nacional, aprobado el 15 de diciembre del 2009, señala:

“Artículo 6.- Autorización previa de trabajo.- El Administrador General, autorizará al personal legislativo administrativo para que labore en horas extras previa a la ejecución de aquellas, sobre la base de la solicitud motivada de los Directores y titulares de las diferentes unidades administrativas...”

Con oficio 153-AIAN-2011 de 10 de junio de 2011, el Auditor Interno, comunicó al Director de Recursos Humanos este particular a fin de que emita su criterio:

“...En determinadas situaciones se observa que el requerimiento para la autorización del pago de horas extraordinarias y/o suplementarias efectuado por parte del jefe inmediato hacia el Administrador General, son posteriores a las labores ya cumplidas por los servidores...”

Mediante memorando 1352-DRH-AN-11 de 11 de julio de 2011, el Director de Recursos Humanos manifestó lo siguiente:

“...En situaciones de excepción, existen actividades que deben cumplirse de manera urgente y por tanto no es posible planificar ni anticipar la ocurrencia de estas, por lo que los requerimientos de autorización de esta ejecución se realiza de manera posterior a las labores cumplidas por los servidores, debo destacar que situaciones como éstas ocurren como una excepción y no es la generalidad de los casos...”

Lo señalado por el servidor, evidencia que por casos de excepción se realizaron requerimientos de pago por horas suplementarias y extraordinarias en forma posterior a los trabajos ejecutados por los servidores.

La situación anotada se genera por la urgencia del servicio requerido impidió para que los jefes departamentales, no hayan solicitado de manera oportuna al Administrador General, la autorización previa para que servidores, que están bajo su responsabilidad, puedan cumplir actividades en horas suplementarias o extraordinarias fuera del horario normal, debiendo realizarse egresos por este concepto sin que previamente se hayan asignado los recursos indispensables para atender estas obligaciones.

Conclusión

La urgencia del servicio no permitió que en tres casos los jefes departamentales soliciten oportunamente al Administrador General la autorización para que servidores laboren en horas fuera del horario normal, lo que generó se realice desembolsos para cancelar dichos servicios, sin que previamente se hayan asignado los recursos indispensables para atender estas necesidades.

Recomendación

Al Director Financiero

8. Disponga al servidor responsable de control interno previo verifique que la documentación que respalda los procesos administrativos se encuentren debidamente justificadas y enmarcadas dentro de la legalidad, veracidad y autenticidad de las disposiciones legales que regulan estos procesos.

Informes de actividades

En los formularios de trabajo suplementarios y/o extraordinarios preparados por la Dirección de Recursos Humanos, los servidores beneficiarios de horas suplementarias y extraordinarias en la parte posterior preparan a mano el informe de las actividades realizadas, en otros casos estos son presentados en documentos independientes del formulario de Recursos Humanos, en ellos consta la firma del beneficiario y está avalado por el Jefe departamental y, por último, existe otro informe que es preparado y legalizado únicamente con la firma del beneficiario; por lo expuesto no existió uniformidad en la presentación de estos; sin embargo fueron aceptados por la administración para continuar con el trámite.

El artículo 32 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), vigente en el período del examen, señala:

“Art. 32.- Del control de la ejecución de las horas suplementarias y extraordinarias de trabajo.- La verificación y control del trabajo efectivo ejecutado en las jornadas extraordinarias y suplementarias de trabajo, estará bajo la responsabilidad directa del Jefe inmediato que las dispuso, sin perjuicio de que las UARHs establezca una metodología de control cruzado...”

El artículo 8, del Reglamento para Reconocimiento y Pago de Horas Suplementarias y Extraordinarias en la Asamblea Nacional, aprobado el 15 de diciembre del 2009, vigente en el período de examen, señala:

“Artículo 8.- Informe.- El servidor autorizado a laborar horas extras, previo a la liquidación y pago, presentará un informe detallado de las actividades cumplidas, única y exclusivamente en la jornada suplementaria o extraordinaria, mismo que será aprobado por el jefe inmediato.”

Con oficio 153-AIAN-2011 de 10 de junio de 2011, el Auditor Interno comunicó al Director de Recursos Humanos lo siguiente:

“...Se observa que las actividades ejecutadas en los tiempos suplementarios y extraordinarios en unas ocasiones son reportadas por los servidores en el formulario denominado “de trabajos suplementarios y/o extraordinarios”, y, en otras son presentadas en un documento independiente suscrito por el servidor y avalado por el jefe inmediato, por ende no se observa uniformidad en la presentación de la información...”

El Director de Recursos Humanos, mediante memorando 1352-DRH-AN-11 de 11 de julio del 2011, señaló:

“...El requerimiento de un informe adicional es procedente cuando se realizan actividades diferentes y se considera necesario un mayor detalle, no es un requisito reglamentario. Lo importante es que exista el aval del jefe inmediato respecto a las funciones cumplidas durante el tiempo suplementario y/o extraordinario mismo que se evidencia con su firma en el formulario y/o en el informe de labores...”

Lo manifestado por el Director de Recursos Humanos, refleja que no existió uniformidad en la presentación de los informes de trabajos extras; sin embargo, de una forma u otra estos fueron avalados por los jefes inmediatos.

Esta situación se ha presentado por cuanto la Dirección de Recursos Humanos, no ha establecido por escrito procedimientos adecuados con el objeto de estandarizar sobre la preparación y presentación de los informes de las actividades ejecutadas por los servidores beneficiarios del pago de horas suplementarias y extraordinarias, ocasionando que se generen informes que no estén encuadrados en lo previsto en el Reglamento correspondiente que beneficie los intereses de la institución.

Conclusión

La falta de procedimientos por escrito por parte de la Dirección de Recursos Humanos, con el fin de estandarizar sobre la preparación y presentación de los informes de las actividades realizadas fuera del horario normal de trabajo, ha ocasionado que se generen informes que no estén encuadrados en lo previsto en el Reglamento correspondiente.

Recomendación

Al Administrador General

9. Dispondrá al Director de Recursos Humanos proceda a dar directrices con el fin de estandarizar el documento o formulario exclusivo donde se presente obligatoriamente el correspondiente informe de actividades realizadas por parte de los servidores beneficiarios, mismo que deberá estar respaldado con la firma del jefe inmediato quien avalará el proceso.

Pagos de horas suplementarias y extraordinarias

En la ejecución de los presupuestos de los años 2008, 2009 y 2010, de la partida 510509 "horas extraordinarias y suplementarias", se efectuaron modificaciones de acuerdo al siguiente detalle:

Año	Presupuesto Inicial USD	Presupuesto Modificado USD	Presupuesto % Incremento Asignado vs. Modificado	Presupuesto Codificado USD	Presupuesto % Incremento vs. Año anterior
2008	20 000,00	65 000,00	225%	85 000,00	
2009	35 000,00	260 000,00	642,86%	295 000,00	247,06%
2010	245 000,00	54 000,00	12,04%	299 000,00	1,36%

Como se desprende del cuadro precedente, el 2009, es el año que más modificaciones sufrió ésta partida al tener un incremento de 642,86%. Cabe aclarar que estas reformas presupuestarias, corresponden a trasposos de créditos entre ítems de los grupos de gastos de personal y modificaciones autorizadas y efectuadas por el Ministerio de Finanzas.

Es necesario resaltar que la proforma presupuestaria inicial presentada por 48 229 294,47 USD, por la Asamblea Nacional, fue modificada por el Ministerio de Finanzas, asignándole únicamente el valor de 21 070 012,62 USD, monto que fue reformado en el proceso de la ejecución en 20 531 846,76 USD, es decir todas las partidas sufrieron variaciones en la ejecución.

El artículo 4 de la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público, vigente en el 2009, señala:

“Art. 4.- Reforma a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.- El numeral 7 del artículo 48 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control dirá: “Aprobar los aumentos y rebajas de créditos que alteren los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado, hasta por un total del 5% respecto de las cifras aprobadas por la Legislatura...”

Con oficio 151-AIAN-2011 de 10 de junio de 2011, el Auditor Interno solicitó al Director Financiero de la Asamblea Nacional, el detalle de las modificaciones efectuadas a la partida referida durante los años señalados, quien con oficio 230-DF-AN-2011 de 20 de junio de 2011, manifestó:

“...Durante los años 2008, 2009 y 2010, como es de su conocimiento, la conformación y operación de la Asamblea Nacional, tuvo significativas modificaciones por efecto de la transición, en primer lugar, la instalación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y luego a Asamblea Nacional; así como, por el número de Asambleístas en cada caso.- Lo señalado, obviamente, tuvo un fuerte impacto en los egresos por prestación de servicios institucionales...”

- En el año 2010, se evidencia que la afectación presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias, se realiza a las partidas: 510105 “Remuneraciones Unificadas”, por un monto de 20 326,62 USD; y 510510 “Servicios Personales por Contrato”, por un valor de 10 386,49 USD, y no a la

510509, que es la partida a la que corresponde el concepto del gasto; en tal razón, no se realizan modificaciones presupuestarias en la partida correspondiente para cancelar estos beneficios, cargando estas erogaciones a otras partidas con la finalidad de cubrir los compromisos ya devengados.

El artículo 38 de la Ley de Presupuestos, vigente a la fecha de las afectaciones presupuestarias objeto del comentario, señala:

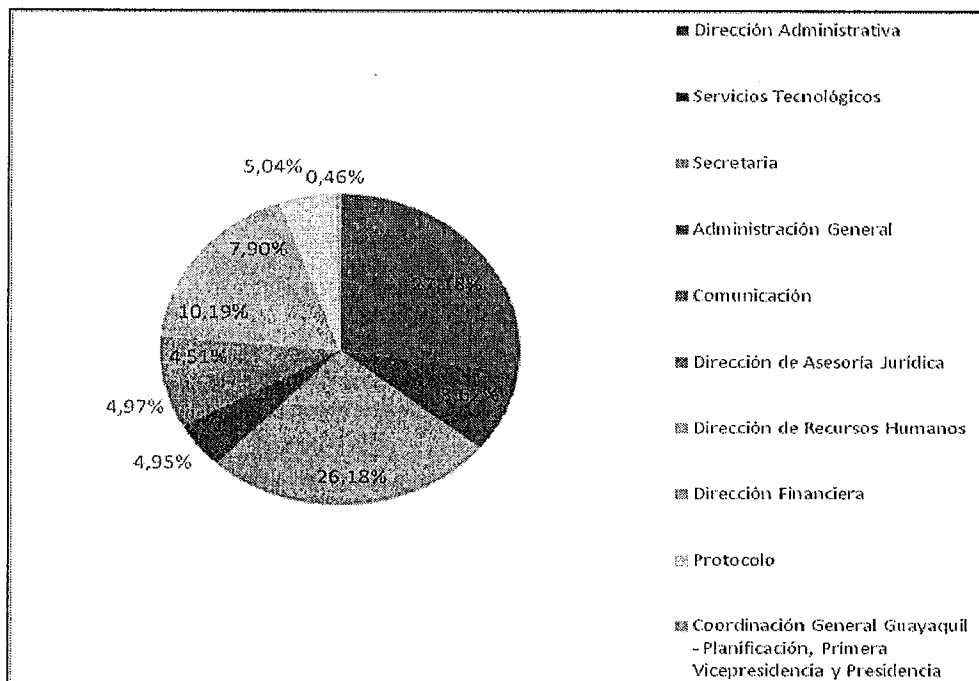
“...Las entidades y organismos...efectuarán el pago de sus obligaciones contra la Cuenta Corriente Única... siempre y cuando exista disponibilidad en sus saldos y una obligación legalmente exigible...”

- De los documentos que soportan el pago de horas suplementarias y extraordinarias, no se evidencia la coordinación que debe existir entre la Autoridad Nominadora, Dirección de Recursos Humanos y Dirección Financiera, con la finalidad de conocer la disponibilidad de fondos en la partida correspondiente previo a la solicitud para laborar horas suplementarias y extraordinarias, y posterior autorización del requerimiento de pago.

Los pagos por este rubro, durante el período de análisis, se efectuaron a 13 áreas administrativas de la institución, de acuerdo a los siguientes cuadros estadísticos:

No.	Unidad	No. Personas	%	Valor Cancelado USD	%	No. Horas Suplement.	%	No. Horas Extraordinarias	%
1	Dirección Administrativa	76	33,33%	180 060,65	27,18%	8774,69	22,68%	5252,9	48,12%
2	Servicios Tecnológicos	24	10,53%	57 127,04	8,62%	2493,66	6,45%	1506,86	13,80%
3	Secretaría	47	20,61%	173 473,52	26,18%	12956,02	33,49%	1256,13	11,51%
4	Administración General	3	1,32%	32 779,39	4,95%	3129,18	8,09%	182,72	1,67%
5	Comunicación	21	9,21%	32 949,5	4,97%	2068,9	5,35%	337,15	3,09%
6	Dirección de Asesoría Jurídica	9	3,95%	29 911,79	4,51%	1400,13	3,62%	302,02	2,77%
7	Dirección de Recursos Humanos	26	11,40%	67 485,61	10,19%	3989,03	10,31%	731,63	6,70%
8	Dirección Financiera	9	3,95%	52 356,11	7,90%	2233,97	5,77%	642,43	5,88%

9	Protocolo	6	2,63%	33 383,25	5,04%	1478,56	3,82%	652,74	5,98%
10	Coordinación General Guayaquil - Planificación, Primera Vicepresidencia y Presidencia	7	3,07%	3 032,84	0,46%	166,46	0,43%	52,53	0,48%
TOTALES		228	100,00%	662 559,7	100,00%	38690,6	100,00%	10917,11	100,00%



Las áreas en las que existió mayor concentración de horas extraordinarias y suplementarias son: Dirección Administrativa, Secretaría, Dirección de Recursos Humanos, Servicios Tecnológicos y Dirección Financiera.

El literal c), del numeral 3, del artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, señala:

“Art. 77.- Máximas autoridades, titulares y responsables...son responsables de los actos, contratos o resoluciones emanados de su autoridad. Además se establecen las siguientes atribuciones y obligaciones específicas...3. Autoridades de la Unidad Financiera y servidores.- c) Asegurar el funcionamiento del control interno financiero...”

Los artículos 233 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), vigente hasta el 5 de octubre del 2010, y 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público, expresan:

“Art. 233.- Autorización para laborar en horas suplementarias y extraordinarias.- La autoridad nominadora dispondrá y autorizará a los funcionarios y servidores a laborar en horas extraordinarias y/o suplementarias, siempre y cuando existan disponibilidades presupuestarias...”

“Art. 114.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- Cuando las necesidades institucionales lo requieran, y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes...”

Con oficio 151-AIAN-2011 de 10 de junio de 2011, el Auditor Interno solicitó al Director Financiero de la Asamblea Nacional, informe sobre la coordinación existente entre la Autoridad Nominadora, Directores de Recursos Humanos y Financiero, con el fin de darles a conocer sobre la disponibilidad de fondos en la partida para horas extraordinarias y suplementarias, quien con oficio 230-DF-AN-2011 de 20 de junio del 2011, señaló:

“... esta Dirección en base a las respectivas autorizaciones de las autoridades competentes, en lo que al pago de horas extraordinarias y suplementarias se refiere, lo que hace y le corresponde conforme a sus funciones, es únicamente proceder al pago del trabajo ejecutado por los servidores legislativos, originado en horas extraordinarias y suplementarias; efectuando cuando el caso lo ha ameritado, hacer los traspasos de crédito que han sido necesarios, procedimiento absolutamente permitido por la Ley.”

- El pago de horas suplementarias y extraordinarias fue autorizado por el Administrador General, en base al requerimiento de los jefes departamentales, que autorizan a funcionarios y servidores a laborar en horas suplementarias y extraordinarias, del análisis a los pagos efectuados a los servidores por horas extraordinarias y suplementarias durante el período del examen, se determinó, que estas fueron pagadas considerando las fracciones de hora es decir de 1 a 59 minutos.

El Secretario Nacional Técnico Encargado, en relación a una consulta formulada por la Contraloría General del Estado, sobre el pago de horas suplementarias y extraordinarias, con oficio SENRES-RH-2008 0002081 de 1 de abril de 2008, manifestó:

“...Con Resolución SENRES-2005-24, publicada en el Registro Oficial 64 de 20 de julio de 2005, se expide el Reglamento sustitutivo para el pago de horas suplementarias y extraordinarias para funcionarios y servidores de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado. El citado Reglamento determina que los funcionarios y servidores de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado que por necesidades debidamente justificadas y relacionadas con el cumplimiento de sus funciones específicas, se considere necesario que trabajen fuera de las ocho horas diarias efectivas determinadas en la ley, tendrán derecho a percibir el pago por concepto de horas suplementarias y extraordinarias de trabajo.- La planificación, autorización y/o disposición de horas suplementarias o extraordinarias deberá realizarse en horas, en virtud de que no se establece en la normativa legal correspondiente el fraccionamiento de las mismas...”

Con memorando 219 DJDJ de 09 de mayo del 2008, el Director de Asesoría Jurídica de la Contraloría General del Estado, se pronunció respecto a la procedencia del pago por concepto de fracciones de horas suplementarias y extraordinarias, en los siguientes términos:

“...Las horas suplementarias y extraordinarias que reconoce la..., deben estar sujetas a las disposiciones de la LOSCCA, su Reglamento y la Resolución SENRES-2005-24. Al efecto los artículos 224 del Reglamento de la LOSCCA y 3 de la Resolución SENRES-2005-24, en su orden, disponen en la parte pertinente lo siguiente: “...El valor de la hora suplementaria y extraordinaria de trabajo será...”, y, “... El valor de la hora suplementaria y extraordinaria de trabajo será...”.- De las normas antes invocadas, se establece que el reconocimiento por horas suplementarias y extraordinarias, se debe calcular en base a la hora cumplida y no fracciones, por lo tanto, no es procedente que la... pague por concepto de horas suplementarias y extraordinarias por fracciones de hora.”

El Administrador General de la Asamblea Nacional, posterior a la conferencia final de resultados, mediante oficio 1933-AN-AG-FT-11 de 13 de julio de 2011, señaló:

*“...Las disposiciones legales precisadas precedentemente, guardan íntima relación con lo prescrito en la letra e) del Art. 5 y Art. 101 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, cuyos textos decían.- **“Art. 5.- Servidores no comprendidos en el servicio civil.- No están comprendidos en el servicio***

*civil.- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa que se rigen por su propia ley...- La LOSCCA, en consecuencia, no era aplicable en la Función Legislativa y por ende a sus servidores, misma que en el Art. 121 del Libro II, regulaba el pago de horas suplementarias y extraordinarias.- El Consejo de Administración Legislativa-CAL, el 15 de diciembre de 2009, emite el Reglamento para Reconocimiento y Pago de Horas Suplementarias y Extraordinarias de la Asamblea Nacional, normativa que se ha aplicado para el pago de horas suplementarias y extraordinarias a favor de los servidores legislativos...- En el marco jurídico citado, es imprescindible hacer notar que las normas que regulan el cálculo para el pago de horas extraordinarias y suplementarias, consideran como unidad de tiempo a la **hora** que está conformada por minutos y segundos; por lo que no se puede interpretar que para dicho cálculo solo se reconozcan horas completas, sino que éste se lo debe realizar considerando también, el trabajo ejecutado durante unidades de tiempo adicionales, menores a la hora, -minutos y segundos- es decir, dicho esfuerzo puede ser realizado también durante tiempo que no necesariamente puede ser una hora exacta, sino que estará en función a las necesidades reales de trabajo, que puede abarcar además, una fracción de tiempo menor a esa unidad de medida...- En este contexto jurídico y lógico, así como por lo dispuesto en el numeral 17 del Art. 66 de la Constitución de la República que establece que las personas no están obligadas a realizar un trabajo gratuito o forzoso, se ha procedido al reconocimiento y pago de las horas extraordinarias incluidas las fracciones de hora”.*

Auditoría Interna comparte el criterio del Administrador General, referente a que ninguna persona está obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso de acuerdo a lo preceptuado por la Constitución de la República del Ecuador; sin embargo, se debe tener en cuenta que los servidores legislativos estaban sujetos a derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establecía la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones, conforme a lo señalado por el Director de Recursos Humanos en oficio 0030-DRH-AN de 27 de enero de 2011, que indicó:

“...En atención a su oficio...mediante el cual solicita la base legal y más normativa técnica y administrativa, que sirvió de base para el pago de horas extras, entre el período comprendido entre el 2008-10-22 y el 2009-12-31, me permito indicar a usted, que la base legal que sustenta el pago de horas suplementarias y/o extraordinarias se basaron en el art.121 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones y a los Artículos 221, 222, y 223 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente en el período señalado...”

Las situaciones descritas se dan por una débil planificación, respecto de los recursos a ser utilizados para el pago de horas suplementarias y extraordinarias; ausencia de

control interno previo a la afectación presupuestaria, escasa coordinación entre las áreas involucradas en el proceso, falta de lineamientos en los que consten claramente tareas y responsabilidades asignadas a cada servidor, con el fin de evitar la concentración de trabajo en determinadas personas, y emisión de reportes por parte de la Dirección de Recursos Humanos hacia la Dirección Financiera, sin tomar en cuenta la normativa que regula el pago de horas suplementarias y extraordinarias, repercutiendo estas causas en la ejecución presupuestaria al sobrevalorar una partida diferente al concepto por el que se produjo el gasto en beneficio económico de los servidores que cumplieron trabajos a satisfacción de la entidad.

Conclusión

La poca planificación en la determinación de recursos para el pago de horas suplementarias o extraordinarias, ausencia de control previo a la afectación presupuestaria, escasez de coordinación entre las áreas involucradas, falta de lineamientos de tareas y responsabilidades de los servidores de la entidad, fueron las causas que afectaron la ejecución presupuestaria al sobrevalorar una partida diferente al concepto por el que se produjo el gasto en beneficio económico de los servidores que cumplieron trabajos a satisfacción de la entidad.

Recomendaciones

Al Administrador General

10. Dispondrá a los responsables de las áreas administrativas que, previo a la solicitud de autorización para la ejecución de trabajos suplementarios y extraordinarios, analicen que éstas corresponden realmente a necesidades institucionales debidamente planificadas y cuyos resultados coadyuven al cumplimiento de metas y objetivos institucionales.
11. Dispondrá al Director de Recursos Humanos, se abstenga de emitir reportes que contengan fracciones de hora suplementarias y extraordinarias y al Director Financiero, no efectuar pagos por fracciones de horas suplementarias y

extraordinarias, éstos deberán ser únicamente por horas completas y no fraccionadas.

Al Director Financiero

12. Dispondrá al Contador y al responsable de Control Interno Previo, que previo a la afectación presupuestaria se verifique la disponibilidad de fondos en la partida a la que corresponde el gasto, con la finalidad de realizar las reformas necesarias y evitar errores en los registros presupuestarios.

13. Circularizará mensualmente a los responsables de las áreas administrativas sobre la disponibilidad de fondos que existe en la partida presupuestaria de horas suplementarias y extraordinarias, con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias al autorizar trabajar en horas suplementarias o extraordinarias y así evitar realizar reformas permanentes para cubrir el costo de las actividades ejecutadas fuera de las horas normales de trabajo.

Atentamente,

Dr. Remeo Olalla Aguirre

AUDITOR INTERNO

