



AUDITORÍA INTERNA  
RE C I B I D O

POR: \_\_\_\_\_  
FECHA: 12 / 09 / 2011  
HORA: 08:51 CODIGO: \_\_\_\_\_



14959

Oficio DCAI

Sección: Dirección Coordinación de Auditorías Internas

Asunto: Aprobación de Informe y cumplimiento de recomendaciones

Quito,

09 SEP 2011

Señor  
Francisco Torres Bueno  
Administrador General  
Asamblea Nacional  
Av. Seis de Diciembre y Piedrahita  
Ciudad

De mi consideración:

Remito el informe del examen especial AIAN-0006-2010, realizado a: "Las fases presupuestarias del año 2009, por el período comprendido entre el 01 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2009", aprobado el 07 de septiembre de 2011, 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

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



16h11  
12-Sep-2011

Aprobado  
DCAI- 14959/09-09-20

(E)



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

**AUDITORÍA INTERNA**

**INFORME AIAN-0006-2010**

**ASAMBLEA NACIONAL**

**INFORME**

Examen especial a las Fases Presupuestarias del año 2009 de la Asamblea Nacional, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2009

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### **Directrices presupuestarias**

En el período de examen la Dirección Financiera, no contó con las directrices y políticas presupuestarias internas, que faciliten el desarrollo de las actividades relacionadas con las fases presupuestarias, como son: programación, formulación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de la Asamblea Nacional.

El artículo 8 Facultad Normativa de las Entidades y Organismos, de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, vigente hasta el 2010-10-22 señala:

*“... A base de las políticas generales y de las normas secundarias..., cada entidad y organismo del sector público establecerá y publicará las políticas, los manuales específicos y las demás disposiciones que sean necesarias para su administración financiera y control...”.*

La Norma de Control Interno 220-01 Responsabilidad del Control, vigente hasta el 2009-11-30, actual 402-01, menciona:

*“... Las entidades del sector público delinearán procedimientos de control interno presupuestario para la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación, clausura y liquidación del presupuesto institucional...”.*

El numeral 4 del artículo 20 del Reglamento Orgánico Funcional de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional y el literal e) del artículo 37 del Reglamento Orgánico Funcional, vigentes en el período de examen establecen como una atribución de la Dirección Financiera:

*“...Proponer proyectos nuevos o cambios a reglamentos, manuales, instructivos en el ámbito de su competencia...”.*

Con oficio 226-AIAN-2010 de 2010-11-22, el Auditor Interno, solicitó al Director Financiero informe si la dirección a su cargo, dispone de procedimientos escritos internos que permitan el desarrollo de las actividades relacionadas con las fases

presupuestarias, quien con oficio 425-DF-AN-2010 de 2010-11-30, manifestó lo siguiente:

*“...que, es el ente rector de las finanzas públicas del Estado, vale decir el Ministerio de Finanzas y, específicamente, la Subsecretaría de Presupuestos quien emite, en base a los correspondientes acuerdos ministeriales las normas técnicas de presupuesto que recogen el manejo de todas las etapas del ciclo presupuestario de las entidades públicas...”.*

Lo expresado por el Director Financiero, no modifica el comentario de Auditoría, puesto que la Entidad no cuenta con directrices y políticas presupuestarias internas, basándose el cumplimiento de las etapas presupuestarias en el contenido de los acuerdos ministeriales y normas técnicas emitidos por el Ministerio de Finanzas.

La Dirección Financiera no elaboró las directrices y políticas presupuestarias internas relacionadas con la descripción de tareas, ubicación, requerimientos y a los puestos responsables de su ejecución, en consideración a las disposiciones constantes en la Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, políticas y otras normativas presupuestarias, originando que los servidores responsables del presupuesto ejecuten sus actividades a base de la costumbre, experiencia y criterio personal, aspecto que limitó la aplicación del control previo, concurrente y posterior.

## **Conclusión**

La falta de elaboración de las directrices y políticas presupuestarias de la institución, que describan los pasos que deben seguirse en cada una de las fases, precisando las responsabilidades y participación de los servidores, ocasionó que las actividades se desarrollen a base de la costumbre, experiencia y criterio personal.

## **Recomendación**

### **Al Administrador General**

1. Dispondrá al Director Financiero el establecimiento de directrices, en las que se contemplen las políticas emitidas por el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, que permitan desarrollar adecuadamente los procesos de programación, formulación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de la institución.

### **Requerimiento de necesidades para incluir en la proforma presupuestaria**

La proforma presupuestaria de la Asamblea Nacional para el 2009, se elaboró sin el requerimiento de necesidades de todas las unidades. De acuerdo al Reglamento Orgánico Funcional de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, vigente hasta el 2010-02-17, estaba integrada por los niveles: Legislativo, Directivo, Asesor, Apoyo y Seguridad.

El Director Financiero (E), con oficio 059-DGF-CN-2008 de 2008-06-04, solicitó únicamente al Jefe de la Unidad Administrativa Técnica y de Gestión información sobre los requerimientos de inversión para ser ejecutados en el 2009. Sobre este particular el Auditor Interno mediante oficio 177-AIAN-2010 de 2010-09-29, requirió al Jefe de la Unidad Administrativa Técnica y de Gestión, información al respecto; quien con oficio sin número de 2010-11-09, comunicó a ésta Unidad de Control, que dicho petitorio fue atendido con la remisión del cronograma valorado de inversión de rehabilitación del Palacio Legislativo, por 7 427 500,00 USD.

De la revisión efectuada a la programación presupuestaria institucional, se observa que el valor citado en el párrafo precedente, fue considerado en el grupo 75 "Obras Públicas".

Con oficio 279-AGT-CN-08 de 2008-06-20, el Administrador General Temporal del Congreso Nacional, remitió al Presidente de la Asamblea Constituyente la proforma presupuestaria para el 2009, señalando que una de las políticas consideradas para la formulación de la proforma, fue:

*“... Se tomó como base el Presupuesto aprobado para el funcionamiento del Congreso Nacional durante el año 2008, que ascendió a USD 48'229.294,47 USD...”*

Por lo señalado la proforma presupuestaria se elaboró a base del presupuesto codificado para el 2008 y conforme a las directrices y techos presupuestarios emitidos por la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, documento que fue remitido con oficio 079-DGF-CN-2.008 de 2008-07-28 a esta cartera para su inclusión en el Presupuesto General del Estado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 158 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que señalaba:

*“El presupuesto de operación de la Asamblea Nacional, será aprobado por el Consejo de Administración Legislativa y presentado al Ministerio de Finanzas para su incorporación en el Presupuesto General del Estado...”*

El artículo 14.- Proformas Presupuestarias de La Ley de Presupuestos del Sector Público, indicaba:

*“... elaborarán sus proformas presupuestarias, considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación...”*

Con oficio 226-AIAN-2010 de 2010-11-22, el Auditor Interno, solicitó al Director Financiero, informe cuales fueron los criterios utilizados para la asignación de gastos en la proforma presupuestaria, respuesta que fue emitida con oficio 425-DF-AN-2010 de 2010-11-30, que en su parte pertinente señala:

*“...La proforma presupuestaria del año 2009... estaba ajustada a la especial situación por la que atravesaba nuestra Entidad en ese entonces. Es un hecho de conocimiento público que el ex Congreso Nacional se encontraba en receso, consecuentemente las asignaciones presupuestarias respondían a esa especial situación.- Por otro lado es importante no dejar de mencionar que, para el caso del año 2009, período de análisis de la auditoría, el presupuesto de la Asamblea Nacional, por disposición constitucional debía ser el mismo del año 2008, como expresamente lo determina el Artículo 295 de la Constitución de la República...”*

Lo manifestado por el Director Financiero, evidencia que la proforma presupuestaria de 2009, estaba ligada al período de transición que atravesaba la institución.

La transición política por la que atravesó la institución y el no requerimiento a las diferentes unidades de la Entidad de las necesidades financieras, técnicas, humanas y materiales, conllevó a preparar la programación presupuestaria en base del presupuesto codificado de 2008 y conforme a las directrices y techos presupuestarios dispuestos por el Ministerio de Finanzas, ocasionando que en la fase de ejecución del presupuesto se realicen modificaciones en más y en menos por 20 531 846,76 USD, a fin de atender las necesidades de la institución y no permitieron realizar evaluaciones sobre el cumplimiento de los planes y programas institucionales.

### **Conclusión**

La transición política institucional y el no requerimiento de necesidades, ocasionaron que la proforma presupuestaria se realice en base del presupuesto codificado de 2008 y en la fase de ejecución del presupuesto se realicen modificaciones en más y en menos por 20 531 846,76 USD.

### **Recomendación**

#### **Al Administrador General**

2. Dispondrá por escrito a los diferentes niveles directivos, elaboren el requerimiento de necesidades de recursos con la oportunidad que el caso lo requiere, a fin de que lo remitan a la Dirección Financiera.
3. Dispondrá que los Directores de Planificación y Financiero, coordinen la preparación de la proforma presupuestaria y esta se ponga a consideración del Consejo de Administración Legislativa para su revisión, aprobación y remisión al Ministerio de Finanzas para el trámite pertinente.

#### **A los Directores Financiero y de Planificación**

4. Establecerán y comunicarán las fechas límite para que las diferentes unidades de la institución, presenten los requerimientos de necesidades de recursos, con la

finalidad de que sean considerados en la proforma presupuestaria del año fiscal, conforme las directrices del Ministerio de Finanzas y SENPLADES.

### **Programación presupuestaria**

La programación presupuestaria de la institución para el 2009, se realizó en base al presupuesto aprobado del 2008 que ascendió a 48 229 294,47 USD; la proforma fue remitida al Ministerio de Finanzas el 2008-07-28, valor que se lo ajustó a los objetivos y metas considerados en el Plan Operativo Anual.

Con oficio 058-DGF-CN-2.008 de 2008-06-04, el Director Financiero (E), solicitó a la Directora de Planificación, la remisión de la planificación estratégica de la institución, donde conste la misión, visión, objetivos estratégicos y operativos, las acciones para su cumplimiento, metas de producción e indicadores de desempeño, debidamente aprobadas por el Administrador General Temporal con la finalidad de considerarlos en la proforma presupuestaria, requerimiento que no fue atendido.

Con oficio 279-AGT-CN-08 de 2008-06-20, el Administrador General Temporal del Congreso Nacional respecto a la planificación estratégica y plan operativo anual, informó al Presidente de la Asamblea Nacional lo siguiente:

*"...El Plan de Fortalecimiento Institucional prevé la elaboración y aprobación de los siguientes productos:- 1. Plan Estratégico Institucional 2008-2012.- 2. Estatuto Orgánico por Procesos.- 3. Plan Plurianual 2009-2011.- 4. Plan Operativo Anual 2009.- 5. Estudio de Planificación del Recurso Humano.- 6. Manual de Procesos de la Institución.- 7. Manual de Clasificación y Valoración de Puestos Institucional.- 8. Manual de Funciones.- 9. Manual de Normas y Procedimientos.- De los documentos referidos, se ha culminado el Plan Estratégico Institucional; el Estatuto Orgánico por Procesos presenta un avance del 80% y el resto de productos continúan su elaboración de acuerdo al cronograma desarrollado, en el cual se estima su culminación hasta el 30 de septiembre de 2009..."*

La Directora General de Planificación, mediante oficio 101-DPCN-08 de 2008-09-05, remitió el plan operativo anual 2009, al Administrador General Temporal, para su aprobación y posterior ingreso en forma oficial en el aplicativo informático Off line de la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación SENPLADES.

El plan operativo anual referido fue desarrollado en base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo a nivel de Gobierno y directrices formuladas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES; pero su conclusión fue posterior a la fecha de envío de la proforma presupuestaria al Ministerio de Finanzas para su aprobación, trámite que se lo realizó con oficio 079-DGF-CN-2.008, suscrito por el Director Financiero el 2008-07-28.

El artículo 22 del Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público establece:

*"Contenido básico de los programas institucionales.- El programa institucional que corresponda a cada entidad u organismo, para efecto de su presupuestación, deberá contener... b) Los objetivos que se pretendan alcanzar, así como la justificación de las actividades y proyectos;..."*

El numeral 2.2.4.1 del Acuerdo Ministerial 447 de 2007-12-20, Normas Técnicas de Presupuesto, prevé:

*"...2.2.4. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA INSTITUCIONAL.- 2.2.4.1. VINCULACIÓN PLANIFICACIÓN-PRESUPUESTO.- Los planes operativos constituirán el nexo que permita vincular los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto. Para tal efecto, los objetivos y metas del plan plurianual se expresarán en objetivos y metas operativos de los planes anuales, de los que se definirán el conjunto de acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución..."*

Con oficio 226-AIAN-2010 de 2010-11-22, el Auditor Interno, solicitó al Director Financiero, informe si los objetivos institucionales fueron considerados para medir la eficiencia y eficacia dentro del campo presupuestario, quien con oficio 425-DF-AN-2010, manifestó:

*"...En el año 2009... nuestra entidad tuvo objetivos concretos cuando la Comisión Legislativa y de Fiscalización inició sus funciones de legislación y de fiscalización y se encontraba en pleno proceso de transformación.- Por lo señalado habría resultado, para esta Dirección, aventurado, emitir criterios de medición como los que se hacen referencia..."*

Con oficio 181-AIAN-2010 de 2010-09-29, el Auditor Interno solicitó a la Directora de Planificación actuante en el período de análisis, remita copia de la documentación enviada al Director Financiero en atención al oficio 058-DGF-CN-2.008 de 2008-06-04, sin recibir respuesta hasta el 2010-12-02, fecha de la conferencia final de comunicación de resultados.

La falta de coordinación entre los Directores Financiero y de Planificación a fin de establecer los elementos comunes del plan operativo y expresarlos en categorías programáticas correspondientes y enmarcadas en las necesidades reales de la institución considerando el techo presupuestario asignado para la elaboración de la proforma institucional; ocasionaron que el plan operativo elaborado en septiembre de 2008, se ajuste al valor de la proforma remitido al Ministerio de Finanzas en julio del mismo año.

### **Conclusión**

La falta de coordinación no permitió establecer los elementos comunes del plan operativo, ocasionando que sea la proforma presupuestaria la que haya servido de base para la elaboración del plan operativo anual, vinculando los objetivos y metas de los planes plurianuales con las metas y resultados de los programas incorporados en el presupuesto.

### **Recomendación**

#### **Al Administrador General**

5. Dispondrá a los Directores de Planificación y Financiero, coordinen la elaboración de la planificación operativa y programación presupuestaria, cuidando que en estas se vinculen los objetivos y metas de los planes con los resultados de los programas incorporados en el presupuesto, lo que permitirá evaluar periódicamente su cumplimiento.

## Ejecución Presupuestaria

Comprende el conjunto de acciones destinadas a la utilización de recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto con el propósito de obtener bienes y servicios, en cantidad y calidad para atender las necesidades de la institución a favor de la población.

La proforma presupuestaria para el 2009 remitida al Ministerio de Finanzas el 2008-07-28, ascendió a 48 229 294,47 USD, de los cuales, dicho ente asignó inicialmente a la Asamblea Nacional el valor de 21 070 012,62 USD, monto que fue reformado en el proceso de la ejecución en 20 531 846,76 USD, conforme se plasma en el siguiente cuadro:

PARTIDA	DESCRIPCIÓN - PARTIDA	ASIGNACIÓN INICIAL	REFORMAS	ASIGNACIÓN CODIFICADA	DEVENGADO	SALDO DE ASIGNACIÓN	% EJECUCIÓN
		(A)	(B)	(C=A+B)	(D)	(E=C-D)	F
51	Gastos Personal en	10 710 884,01	19 560 958,91	30 271 842,92	29 462 024,50	809 818,42	97,32%
53	Bienes y Servicios de Consumo	2 316 564,73	3 046 783,63	5 363 348,36	4 210 791,96	1 152 556,40	78,51%
57	Otros Gastos Corrientes	341 175,88	0,00	341 175,88	299 521,33	41 654,55	87,79%
58	Transferencias y Donaciones Corrientes	43 903,00	32 000,00	75 903,00	75 746,18	156,82	99,79%
71	Gastos Personal en para Inversión	0,00	2 700 000,00	2 700 000,00	2 381 000,00	319 000,00	88,19%
75	Obras Públicas	4 885 195,00	-4 748 661,80	136 533,20	136 533,20	0,00	100,00%
84	Bienes de Larga Duración	2 772 290,00	-59 233,98	2 713 056,02	2 329 229,12	383 826,90	85,85%
	Total USD	21 070 012,62	20 531 846,76	41 601 859,38	38 894 846,29	2 707 013,09	93,49%

Evidenciándose entre las asignaciones inicial y codificada un incremento equivalente al 97,47%, que se produjo principalmente por modificaciones de las partidas que a continuación se detallan:

- 510510 Servicios Personales por Contrato: Incremento en la partida presupuestaria, debido a la potestad que tiene cada asambleísta para la contratación de dos asesores y dos asistentes, conforme al artículo 159 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

- 510799 Otras Indemnizaciones Laborales: Incremento producido para financiar indemnizaciones de 42 personas que se acogieron al Plan de Redimensionamiento, por renuncia voluntaria.
- 530207 Difusión, Información y Publicidad: Incremento efectuado por los servicios de difusión de información oficial y pública, relacionados con la terminación de las funciones de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y de la instauración de la Asamblea Nacional.
- 710702 Supresión de Puesto: Incremento debido a la ejecución del Plan de Redimensionamiento de Personal de la Institución.
- 750101 Construcciones y Edificaciones: Disminución debido a la no ejecución de la rehabilitación del Palacio Legislativo.

En consecuencia, el presupuesto codificado para el ejercicio económico de 2009 ascendió a 41 601 859,38 USD. Al finalizar este período el presupuesto devengado fue de 38 894 846,29 USD quedando un saldo de 2 707 013,09 USD no utilizado que representa el 6,51% del presupuesto codificado.

El artículo 158 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa menciona:

*“El presupuesto de operación de la Asamblea Nacional, será aprobado por el Consejo de Administración Legislativa y presentando al Ministerio de Finanzas para su incorporación al Presupuesto General del Estado.- Sus reformas serán aprobadas por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y enviadas al Ministerio de Finanzas para su respectiva implementación...”*

El Acuerdo 447 del Ministerio de Finanzas, publicado en el Registro Oficial 259 de 2008-01-24, numeral 2.1.4, señala entre los principios presupuestarios la universalidad, unidad, programación, equilibrio y estabilidad, plurianualidad, eficiencia, eficacia, transparencia y flexibilidad, que en su parte pertinente estipula:

*“...El presupuesto será un instrumento flexible en cuanto sea susceptible de modificaciones para propiciar la más adecuada utilización de los recursos para la consecución de los objetivos y metas de la programación”.*

Con oficio 1506-AG-FT-10 de 2010-12-09 el Administrador General de la Entidad, en atención a la conferencia final de resultados efectuada el 2010-12-02, relató el período de transición en el que se vio inmersa la Institución a partir del 2007-01-25, hasta el 2009-07-31 fecha en la que se reunieron los 124 Asambleístas electos, recalcando lo siguiente:

*"...Lo descrito..., tuvo incidencia directa en todas las fases de los Presupuestos de la Institución correspondiente a los años 2008 y 2009, esto es en la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento; y, clausura y liquidación presupuestaria, puesto que se iban cumpliendo de acuerdo a las orientaciones y decisiones que se iban adoptando de acuerdo a las circunstancias en las que se suscitaban en las diferentes fechas, hasta la conformación de la norma..., la incertidumbre de saber si la norma redactada en Montecristi iba a ser rechazada o aceptada por el pueblo ecuatoriano; aprobada la Carta Magna, a su vez el contenido del último Mandato Constituyente, el número de Asambleístas que iban a conformar la Comisión Legislativa, el número del personal que iba a ser contratado, etc., todo lo cual, conlleva a que sea materialmente imposible que el presupuesto en sus diferentes etapas cumpla irrestrictamente lo previsto en el ordenamiento jurídico sobre la materia, en particular la planificación y ejecución del mismo..."*

Por lo expuesto se determina que en el presupuesto asignado a la entidad, no se consideró las necesidades reales de recursos por el período de transición que atravesaba la institución, ya que al 2009-07-31, la Comisión Legislativa y de Fiscalización, terminó sus funciones e inició las actividades la Asamblea Nacional, ocasionando que la administración se vea en la necesidad de efectuar 47 reformas, modificando el presupuesto inicial en 20 531 846,76 USD, equivalente al 97,47%, situación que le permitió cumplir su misión en forma satisfactoria.

Lo comentado afectó la programación y ejecución del presupuesto institucional de la Asamblea Nacional, pues la utilización de los recursos dependieron del entorno socio político de la entidad.

### **Conclusión**

En el presupuesto inicial asignado por el Ministerio de Finanzas para el 2009, no se consideró el período de transición de la Asamblea Nacional, mismo que sufrió modificaciones presupuestarias que le permitieron cubrir las necesidades

institucionales, afectando a la programación y ejecución del presupuesto institucional.

## **Recomendación**

### **Al Director Financiero**

6. Establecerá los lineamientos generales a fin de solventar técnicamente ante el Ministerio de Finanzas las reales necesidades presupuestarias que requiere la entidad para el desarrollo adecuado de sus actividades y evitando que las mismas sufran modificaciones y reformas sustanciales y por ende cumplir las metas y objetivos institucionales en forma satisfactoria.

### **Procesos cumplidos en la fase de ejecución presupuestaria**

En el proceso de ejecución presupuestaria se verificó respecto a:

#### **Establecimiento de compromisos**

Que la solicitud de certificación presupuestaria, se realizó con posterioridad a la fecha de emisión de la factura que soporta el bien o servicio recibido, tal como se evidencia en los siguientes casos:

- Con oficio 001-SEAN-2009 de 2009-08-04, el Edecán del Presidente de la Comisión Legislativa, solicitó al Administrador General, autorización para el mantenimiento del vehículo JEEP TROOPER GRIS QUEJ-415; pedido que fue autorizado con sumilla inserta: *"Directora Administrativa proceda autorizado"*.

Con oficio DA-2990-2009 de 2009-08-05 la Directora Administrativa, requirió al proveedor efectúe dicho servicio, emitiéndose la correspondiente factura el 2009-08-14.

La solicitud de certificación de disponibilidad presupuestaria, fue gestionada por la Directora Administrativa con memorando DA-3214-2009 de 2009-08-19, y la respuesta favorable fue emitida con memorando 1143-DF-AN-2009 de 2009-08-20

*Adriana*

por el Director Financiero.

- El funcionario del Centro de Atención al Cliente de la entidad con memorando AN-CAC-003-2009 de 2009-08-12, solicitó a la Directora Administrativa la contratación de una empresa para el traslado de equipos informáticos a los edificios Alameda II, Dinadep y Acuarios.

La Directora Administrativa con memorando 3562-DA-AN-2009 de 2009-09-03, solicitó al Director Financiero certificación de disponibilidad presupuestaria, requerimiento que fue atendido con memorando 01265-DF-AN-2009 de 2009-09-07. Emitiéndose la orden de trabajo 537-2009 el 2009-09-09.

El 2009-09-14 con memorando 114-IAN-2009, el custodio de activos fijos (e), informó a la Directora Administrativa que el trabajo se cumplió a cabalidad y adjuntó la factura 0002062 de 2009-09-01. Documentos que fueron remitidos al Director Financiero para el pago correspondiente.

El segundo inciso del artículo 33 de la Ley de Presupuestos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 76 de 1992-11-30, menciona:

*“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos ni autorizar o contraer obligaciones, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y exista el saldo disponible suficiente...”*

Las Normas de Control Interno 220-02 y 402-02 Control interno previo al compromiso vigente hasta el 2009-11-30 y desde el 2009-12-14, señalan:

*“...En el control previo a la autorización para la ejecución de un gasto, las personas designadas verificarán previamente que:... 3. Exista la partida presupuestaria con la disponibilidad suficiente de fondos no comprometidos a fin de evitar desviaciones financieras y presupuestarias”.*

Con oficio 219-AIAN-2010 de 2010-11-18, el Auditor Interno comunicó del particular a la Directora Administrativa (E) de la Asamblea Nacional, quién con oficio 406-DA-AN-2010 de 2010-11-29, indicó lo siguiente:

*“... En el caso de mantenimiento de vehículos..., por la naturaleza del servicio, se requiere al taller de mantenimiento que realizare la revisión y arreglo correspondiente, en razón de que no es factible que primero se realice la revisión, se determine lo que hay que hacer, se emita una proforma, posteriormente se requiera la certificación de disponibilidad presupuestaria y finalmente se disponga el arreglo del vehículo...- En relación al proceso de contratación de traslados de equipos informáticos a los edificios Dinadep, Alameda II y noveno piso del Acuarios... en efecto, con la observación realizada se ha podido ver que la factura emitida por la empresa..., tiene una fecha anterior al proceso precontractual y contractual, mismo que no ha sido advertido por el custodio de Activos Fijos ni este despacho...”.*

Lo manifestado por la Directora Administrativa no modifica el comentario de Auditoría, pero se considera que estas debilidades se presentaron en determinadas situaciones, respecto al universo de operaciones desarrolladas en el 2009.

Por lo tanto la Dirección Administrativa, no solicitó previo a la realización del gasto la respectiva asignación presupuestaria, determinándose que no existe un adecuado control interno que permita cumplir a cabalidad todos los requisitos legales pertinentes y necesarios para ejecutar una obligación, ocasionando que los recursos presupuestarios disponibles no queden comprometidos, cuando la autoridad competente decida la realización de los gastos con o sin contraprestación de servicios.

### **Afectación presupuestaria**

La afectación presupuestaria en los comprobantes únicos de registro, difieren en el código y concepto de la partida con la que se certificó la disponibilidad de recursos financieros, como se detalla a continuación:

- Con memorando 1010-DF-AN-2009 de 2009-07-30, el Director Financiero certificó la disponibilidad de recursos financieros con cargo a la partida 530404 “Maquinarias y Equipos”, para evaluar el daño del equipo DOCUCOLOR 5252 del Departamento de Publicaciones y Centro de Copiado; revisado el CUR 2703 de 2009-10-15, que soporta el pago, se evidencia que el registro de la afectación por este concepto fue a la partida 530299 “Otros Servicios Generales”.

- En el CUR 2848 de 2009-10-28, la afectación presupuestaria fue a la partida 530899 “Otros de Uso y Consumo Corriente”, por la adquisición de patch cord para escritorio; mientras que en el memorando 1147-DF-AN-2009 de 2009-08-20, consta que la certificación de disponibilidad de recursos financieros para esta adquisición, será con cargo a la partida 840103 “Mobiliarios”.

Al respecto el artículo 31 de la Ley de Presupuestos del Sector Público señala:

*“Los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva asignación presupuestaria y el saldo disponible suficiente. En ningún caso se adquirirán compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto”.*

Con oficio 220-AIAN-2010 de 2010-11-18, se comunicó al Director Financiero sobre lo señalado en los párrafos precedentes quien con oficio 419-DF-AN-2010 de 2010-11-29, manifestó:

*“...en relación a la certificación presupuestaria, obedece, a casos excepcionales, que se originan en el hecho de que, cuando se recibe un pedido de certificación presupuestaria, en ocasiones resulta extremadamente difícil identificar con claridad el concepto y, en contraste, cuando se recibe la documentación completa para el pago, se cuenta con elementos de juicio más amplios que permiten identificar con claridad el tipo de gasto y consecuentemente la partida presupuestaria a la cual aplicarlo...”.*

Lo manifestado por el Director Financiero no modifica el comentario de Auditoría, sin embargo, establecimos que estas debilidades se presentaron en determinadas situaciones, respecto al universo de operaciones desarrolladas en el 2009.

La afectación presupuestaria a una partida distinta a la certificada y comprometida, se produce por el inadecuado control interno previo a la certificación y al momento de su registro, ocasionando que la información financiera y los resultados presupuestarios de su ejecución no sean confiables.

## **Conclusión**

La falta de un adecuado control interno institucional, ha ocasionado que ciertas actividades en la fase de ejecución, se hayan realizado sin observar disposiciones legales, reglamentarias y políticas gubernamentales.

## **Recomendación**

### **Al Administrador General**

7. Dispondrá a los Directores Financiero y Administrativo de la Asamblea Nacional, establezcan procedimientos de control interno, para las diferentes fases del ciclo presupuestario, los que permitirán alcanzar resultados óptimos en su aplicación en beneficio de la Institución.

## **Evaluación presupuestaria**

La evaluación presupuestaria es una herramienta importante para la gestión de las entidades del sector público, por cuanto determina sus resultados mediante el análisis y medición de los avances físicos y financieros.

En atención al oficio 168-AIAN-2010 de 2010-09-09 suscrito por el Auditor Interno, el Director Financiero informó con oficio 292-DF-AN-2010 de 2010-09-20, que a partir de enero de 2008, fecha desde que la entidad empezó a operar con el eSIGEF, se efectúan evaluaciones presupuestarias de modo concurrente, con la finalidad de ajustar las cifras disponibles y sus proyecciones a los diferentes requerimientos de gasto y necesidades institucionales.

Revisada la herramienta informática, se corrobora la presentación de las programaciones; indicativa anual y financiera cuatrimestral. Pero no se evidencia el informe de evaluación de ejecución presupuestaria enviada al Ministerio de Finanzas para su conocimiento, en los que se haga mención al grado de cumplimiento de las políticas presupuestarias, causas de los desvíos respecto a la programación y ejecución, con sus respectivas conclusiones y recomendaciones de ser el caso, y su

publicación en la página web de la Entidad.

El Acuerdo 447 Normas Técnicas de Presupuesto, referente a la Evaluación de la Ejecución Presupuestaria 2.5.3.2, menciona que esta fase comprende:

*“... el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera al nivel del presupuesto de la institución y de los programas que lo conforman, sustentada en los estados de ejecución presupuestaria; y, el análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas presupuestarios, en combinación con los recursos utilizados, en términos de los conceptos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto traducidos a indicadores de resultados”.*

El numeral 2.5.8.2 “Evaluación Institucional”, estipula en el párrafo cuarto lo siguiente:

*“...Los informes institucionales trimestrales y anuales serán publicados en la página web que debe mantener cada institución según la ley.”*

La norma de Control Interno 220-04 Control de la Evaluación en la Ejecución del Presupuesto señala:

*“...La evaluación presupuestaria es una herramienta importante para la gestión de las entidades del sector público, por cuanto determina sus resultados mediante el análisis y medición de los avances físicos y financieros obtenidos. Comprende la determinación del comportamiento de los ingresos y gastos, así como la identificación del grado de cumplimiento de las metas programadas, a base del presupuesto aprobado... El propósito de la evaluación presupuestaria es proporcionar información a los niveles responsables del financiamiento, autorización y ejecución de los proyectos, programas y actividades, sobre su rendimiento en comparación con lo planeado, además, debe identificar y precisar las desviaciones en el presupuesto, para su corrección oportuna...”.*

Con oficio 226-AIAN-2010 de 2010-11-22, el Auditor Interno, solicitó al Director Financiero, informe si se han emitido informes de evaluación financiera y si estos han sido publicados en la página web de la institución, manifestando con oficio 425-DF-AN-2010 de 2010-11-30, lo siguiente:

*“... que no se emitieron en el año 2009, informes de evaluación financiera, orientados hacia el cumplimiento de las políticas presupuestarias y a los desvíos de las mismas, por la sola razón de que... habría constituido emitir juicios de valor sin ningún sustento práctico; pues nuestra Institución durante el año 2009, entre enero y julio tuvo necesidades de recursos financieros*

*totalmente diferentes a aquellas que se presentaron a partir del mes de agosto de dicho año...”.*

Lo expresado por el Director Financiero, revela que la Entidad se vio limitada a realizar la evaluación institucional por el período de transición que atravesaba.

Lo comentado se debe a la falta de una programación presupuestaria adecuada en relación de las reales necesidades de la institución y de indicadores institucionales, que permitan conocer el impacto sobre la gestión institucional respecto de lo ejecutado con lo planificado, sin poder plantear medidas correctivas en el proceso de ejecución para el logro de los objetivos institucionales.

### **Conclusión**

Las evaluaciones presupuestarias de 2009 se realizaron en forma cuantitativa, sin relacionarlas con la planificación operativa de la Asamblea Nacional, no se consideraron indicadores de eficiencia y eficacia frente a los objetivos que permitan medir el logro respecto del cumplimiento de metas institucionales y conocer el impacto de la gestión institucional entre lo planificado y ejecutado.

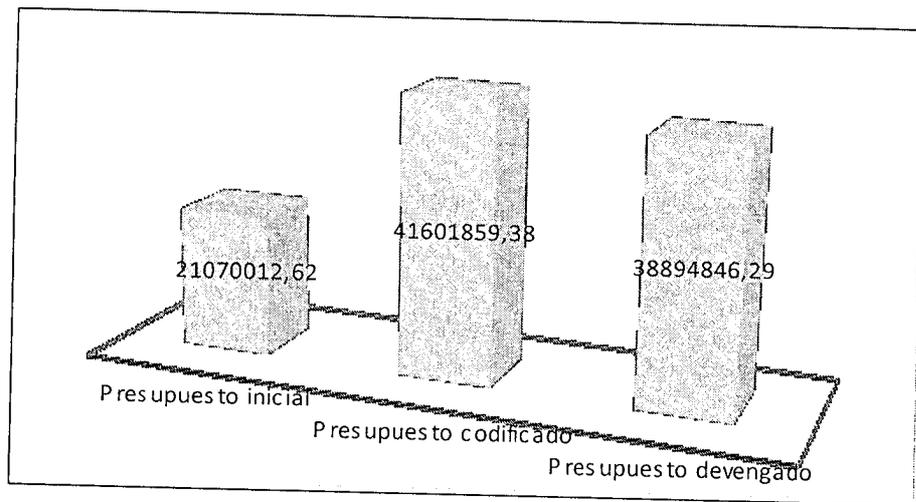
### **Recomendación**

#### **Al Administrador General**

8. Dispondrá al Director Financiero, que en la elaboración de la programación presupuestaria, coordine con la Dirección de Planificación, a fin de vincular entre el presupuesto y el plan operativo anual institucional, los que deberán contener indicadores de gestión que permitan medir la eficiencia, eficacia y efectividad en el logro de metas institucionales.

#### **Utilización de recursos presupuestarios**

Comportamiento del presupuesto institucional inicial con sus modificaciones respecto del devengado.



Para el efecto y en vista que en la institución no se establecieron indicadores para la evaluación del presupuesto 2009, Auditoría para su análisis consideró los indicadores que a continuación se detallan:

- **Indicadores de efectividad**

Al relacionar el presupuesto inicial aprobado para actividades institucionales con el presupuesto devengado, se obtiene lo siguiente:

$\frac{\text{Presupuesto devengado}}{\text{Presupuesto inicial}} = \frac{38894846.29}{21070012.62} = 184.60\%$
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Este indicador refleja que la asignación presupuestaria fue ínfima respecto a las necesidades reales de la institución, puesto que el presupuesto aprobado para el 2009 fue disminuido en un 43,68%, respecto a la proforma enviada por la Asamblea Nacional, no se opina sobre el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, debido a la falta de integración entre la planificación y programación presupuestaria a nivel de actividades.

- Al relacionar el presupuesto devengado con el presupuesto codificado para actividades institucionales, el resultado fue el siguiente:

Presupuesto devengado	=	38894846.29	=	93.49%
Presupuesto codificado		41601859.38		

Este indicador demuestra que la ejecución del presupuesto institucional, en términos cuantitativos es adecuada y eficiente.

### **Conclusión**

El presupuesto de la institución demuestra una ejecución óptima, efectuándose modificaciones que permitieron cubrir las necesidades de la institución, obteniendo como resultado la ejecución del presupuesto codificado en el 93,49%.

### **Recomendación**

#### **Al Administrador General**

9. Dispondrá al Director Financiero, que de manera conjunta con la Dirección de Planificación elaboren la programación presupuestaria y operativa de manera vinculada a fin de que se logre una adecuada consistencia a nivel de programas y actividades.

### **Liquidación presupuestaria**

Es la fase del ciclo presupuestario que corresponde a la elaboración y exposición, al nivel consolidado, de la ejecución presupuestaria registrada a la clausura del ejercicio fiscal anual.

En respuesta al oficio 168-AIAN-2010 de 2010-09-09, suscrito por el Auditor Interno, el Director Financiero con oficio 292-DF-AN-2010 de 2010-09-20, informó:

*“... desde enero de 2008, no existen liquidaciones presupuestarias, porque le corresponde al Ministerio de Finanzas en base a las respectivas cédulas presupuestarias cortadas al 31 de diciembre, en este caso, del año 2009”.*

Por lo señalado no se evidencia el envío de la liquidación presupuestaria de la Asamblea Nacional a la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas.

El artículo 112 del Reglamento a la Ley de Presupuestos del Sector Público en la parte pertinente estipula:

*“...Envío de proyectos de liquidación.- Las entidades y organismos señalados en el literal a) del artículo 2 de la Ley, remitirán al Ministerio de Finanzas, hasta el 15 de enero del año siguiente, tomando como referencia la fecha de clausura de los presupuestos del Sector Público, los proyectos de liquidación con los datos referentes a la ejecución presupuestaria y al movimiento de caja registrados durante el ejercicio...”.*

La norma técnica de presupuesto 2.6.2.3 *“Información de soporte para la liquidación”*, señala:

*“Las cifras contenidas en la liquidación se respaldarán en la información financiera, contable y presupuestaria del ejercicio fiscal cerrado, que las instituciones remitirán obligatoriamente al MEF hasta el 31 de enero del año subsiguiente...”.*

El Auditor Interno con oficio 226-AIAN-2010 de 2010-11-22, solicitó al Director Financiero información respecto a lo comentado, con oficio 425-DF-AN-2010 de 2010-11-30, señala que la información relacionada al presupuesto se encuentra en línea con el Ministerio de Finanzas, mediante la aplicación del eSIGEF, siendo dicha institución la que consolida la liquidación de los presupuestos anuales del sector público.

Auditoría hace referencia, a que si bien el artículo 112 del Reglamento a la Ley de Presupuestos, establece la fecha de envío de la información financiera contable y presupuestaria del ejercicio fiscal cerrado al Ministerio de Finanzas, esta no es consistente con la normativa legal aplicada por las innovaciones tecnológicas que se ha implementado al eSIGEF y por consiguiente con las normas presupuestarias que se emiten cada año, lo que impide el cumplimiento de disposiciones legales al respecto por parte de la administración.

**Conclusión**

La no remisión de la liquidación presupuestaria a la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas y las innovaciones tecnológicas implementadas en el eSIGEF, impiden el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de presupuesto.

**Recomendación**

**Al Director Financiero**

10. Realizará las gestiones pertinentes en el Ministerio de Finanzas con el fin de obtener información que viabilice la aplicación del proceso en la fase de liquidación presupuestaria.

Atentamente,

Dr. Romeo Olalla Aguirre  
AUDITOR INTERNO



*Handwritten signature or mark in the bottom left corner.*