



Dirección  
General  
Archivo  
Nacional

Sesión N°	10-2017
Fecha	15-Mar-17
Artículo	13

14 de marzo de 2017  
DGAN-AI-011-2017

Señora  
Lilliam Alvarado Agüero  
Secretaria  
Junta Administrativa  
Dirección General Archivo Nacional

Estimada señora:

En atención al acuerdo 17.2 tomado en la sesión número 03-2017 del 25 de enero de 2017, me permito presentar a este órgano colegiado, la revisión del bloque de legalidad de la Liquidación Presupuestaria 2016 de la Dirección General del Archivo Nacional.

Atentamente,

**AUDITORÍA INTERNA**

Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Interna a.i.



Copia Archivo

*Una organización transparente tiene archivos organizados*

Curridabat, 900 metros sur y 150 oeste de Plaza del Sol  
Tel: (506) 2283-1400 / Fax: (506) 2234-7312 / Apartado Postal 41-2020, Zapote, Costa Rica  
ancost@ice.co.cr / www.archivonacional.go.cr / www.mcj.go.cr

JUNTA ADMINISTRATIVA  
ARCHIVO NACIONAL  
fernandobcc

Recibido por: \_\_\_\_\_  
Fecha: 14 MAR 2017  
Hora: 10:56 am



**SA-01-2017**

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

El estudio se efectuó a solicitud de la Junta Administrativa del Archivo Nacional y de acuerdo a las competencias otorgadas mediante norma legal.

### **1.2 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

Verificar el cumplimiento del bloque de legalidad aplicable a los documentos presupuestarios elaborados durante el período, así como la existencia y cumplimiento de los mecanismos de control por parte de la Administración, que inciden en la liquidación presupuestaria.

### **1.3 NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

El análisis comprendió la revisión de los mecanismos, procedimientos, controles y demás actividades realizadas por la Administración, así como la normativa aplicada, para el desarrollo del proceso de registro, elaboración y presentación de los documentos presupuestarios.

Dicho estudio abarcó el período comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

### **1.4 ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

Para la realización de este estudio de auditoría se contó con la colaboración brindada por los funcionarios del Departamento Administrativo Financiero de la DGAN, el apoyo logístico ofrecido y el suministro oportuno de la información requerida.

### **1.5 METODOLOGÍA APLICADA**

La auditoría se efectuó con información solicitada a la administración y, en lo concerniente, a lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público; Ley General de Control Interno (LGCI); Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y, las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) (NTPP).

SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

## 1.6 GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

La liquidación presupuestaria representa un valioso instrumento de rendición de cuentas y, constituye un insumo importante en el proceso presupuestario.

La DGAN tiene una estructura programática compuesta por tres programas: Patrimonio documental de la Nación; Sistema Nacional de Archivos y Actividades Centrales. Para el año 2016 el monto de su presupuesto definitivo fue de ¢3.462.56 millones.

## 2. RESULTADOS

En vista de que, según el análisis de egresos elaborado por la Administración, se presentan partidas que fueron subejecutadas en el período, se procedió a revisar las modificaciones presupuestarias realizadas durante el año 2016, obteniéndose lo siguiente:

### 2.1 Vinculación plan-presupuesto

En la revisión del cumplimiento de la normativa correspondiente, se determinaron debilidades en la administración de las modificaciones presupuestarias, en lo relativo a:

1. *Emisión de la certificación sobre cumplimiento del bloque de legalidad.*
2. *Modificaciones al presupuesto que no se vinculan con el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan anual operativo.*
3. *Foliatura de los documentos que contienen las modificaciones.*

#### 2.1.1 EMISIÓN DE LA CERTIFICACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DEL BLOQUE DE LEGALIDAD

En los expedientes de las modificaciones presupuestarias realizadas por la DGAN en el año 2016, no fue posible localizar algún documento en que se consigne la verificación del cumplimiento del bloque de legalidad respectivo, ni tampoco se tuvo evidencia que para el trámite de esos documentos se consideren guías para establecer el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, que sirvan como instrumentos para facilitar a la administración cumplir con lo dispuesto en las NTPP sobre el particular.

Si bien la elaboración de los documentos presupuestarios (modificaciones y presupuestos extraordinarios), responden a las necesidades propias de la institución para lograr alcanzar los objetivos planteados durante el año, se logró establecer que, actualmente, no se brinda al jerarca un informe que refleje aquellos ajustes efectuados al presupuesto institucional y al plan anual de la DGAN, producto de las



SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

modificaciones tramitadas durante el período en estudio, por cuanto, el Coordinador de la Unidad Financiero Contable indica, que en la documentación que se adjunta a cada documento presupuestario (modificaciones presupuestarias y presupuestos extraordinarios) *“...se incluyen las justificaciones de los movimientos que se realizan, tanto para los incrementos como para las disminuciones, de acuerdo con las propuestas de variaciones que realizan los jefes de departamento encargados de administrar sus presupuestos asignados...no se realizan informes trimestrales sobre los documentos presupuestarios aprobados”*.

La norma 2.1.3 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), señala que es responsabilidad del jerarca procurar que exista un ambiente de control propicio para el desarrollo efectivo del Subsistema de Presupuesto Institucional, por lo que debe emprender las medidas pertinentes para su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y evaluación, de manera que se logre cumplir con los objetivos, garantizando la aplicación efectiva de la normativa técnica que rige en general el Subsistema de Presupuesto y, en forma específica, a cada una de las fases del proceso presupuestario en todos los niveles institucionales.

Por su parte, la norma 4.3.13 refiere que el jerarca institucional debe regular aspectos específicos de las modificaciones presupuestarias y establece que, *“...toda normativa interna que se emita deberá incluir la obligación del titular subordinado de mayor rango de brindar al jerarca un informe trimestral sobre las modificaciones presupuestarias que hayan sido aprobadas en el trimestre respectivo por las instancias designadas, con amplia información sobre los principales ajustes efectuados por ese medio al presupuesto institucional y al plan anual...”*.

En cuanto al cumplimiento del bloque de legalidad respectivo, se indica a la Auditoría Interna que *“...Siempre se verifica el cumplimiento del bloque de legalidad en todas las modificaciones presupuestarias que se realizan, pero no se imprimen en las guías. A partir del año 2017 se imprimirán las guías de las modificaciones presupuestarias”*.

Al consultarse a la Administración sobre el procedimiento para conciliar el resultado de la liquidación presupuestaria, con las cuentas Caja, Bancos e Inversiones Transitorias, del Balance de Situación, se acota que *“...El procedimiento no se encuentra redactado, pero anualmente se realiza un reporte de verificación de superávit, para conciliar las cuentas circulantes del balance general, con el superávit presupuestario...”*.

Las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), en su norma 4.2.4, establecen, sobre el desarrollo de instrumentos para la verificación del bloque de legalidad, lo siguiente:

SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

*“Los jefes deberán girar las instrucciones para que se desarrollen las herramientas necesarias que les posibilite confirmar que el documento presupuestario sometido a su aprobación cumple con el bloque de legalidad que le es aplicable, así como de las políticas y lineamientos emitidos por esa instancia. Para el desarrollo de estas herramientas, podrán tomarse como referencia las herramientas que elabore y publique la Contraloría General de la República en su página electrónica”.*

Asimismo, en la norma 4.2.14, se instituye la información complementaria que se debe adjuntar a los documentos presupuestarios, debiéndose incorporar entre otros, las certificaciones sobre el cumplimiento de los requisitos del bloque de legalidad aplicables al presupuesto inicial y sus variaciones, así como al plan anual en los términos y condiciones que establezca la Contraloría General de la República.

#### **2.1.2 MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO QUE NO SE VINCULAN CON EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y LAS METAS DEFINIDOS EN EL PLAN ANUAL OPERATIVO**

Se genera una ausencia de información sobre el efecto que tienen las modificaciones presupuestarias realizadas en el período sobre el plan anual de la institución, lo que podría ocasionar que el Jefe no cuente con insumos suficientes para tomar acciones futuras, asimismo, eventualmente podría no permitir la identificación del costo presupuestario para alcanzar las metas y objetivos asociados.

La normativa técnica refiere a que toda variación al presupuesto deberá ser justificada, especificando en cada caso, los cambios o ajustes que requiere el plan anual, en consecuencia a los objetivos del Sistema de Control Interno (SCI), que sugieren la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad, mediante el establecimiento de actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.

Lo anterior es de suma importancia debido a que, si no existe una vinculación en forma integrada de los egresos ejecutados, asociados con los logros alcanzados de las metas del plan anual, no se podría asegurar que la institución cuenta con un adecuado proceso de evaluación y rendición de cuentas; aunado a que esta situación provocaría una limitación para que la Administración realice oportunamente los ajustes que se requieran en el plan y el presupuesto.

Así las cosas, de las ocho modificaciones elaboradas en el período que va del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016, ninguna considera o incluye el efecto que tienen los ajustes propuestos en el cumplimiento del Presupuesto y Plan Operativo Institucional.



Dirección  
General  
Archivo  
Nacional

#### SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

Además, no se ha contemplado como sana práctica de control, que los encargados de las Unidades Ejecutoras resalten en sus propuestas, el impacto de estas modificaciones en los objetivos y las metas definidos en el plan operativo institucional de cada programa y actividad de la que son responsables.

#### 2.1.3 FOLIATURA DE LOS DOCUMENTOS QUE CONTIENEN LAS MODIFICACIONES.

Se comprobó que en los documentos que conforman el expediente de cada una de las modificaciones presupuestarias tramitadas en el período 2016, no se consigna el respectivo número de folio; situación que riñe con lo dispuesto en la norma 3.6 de las NTPP, que indica que las actuaciones que se realicen en las distintas fases del proceso presupuestario deberán ser debidamente respaldadas, documentadas y conservadas en **expedientes administrativos** elaborados de manera física o digital; los cuales deberán estar disponibles y ser de fácil acceso para todos los sujetos interesados.

La conformación, custodia y manejo de los citados expedientes es responsabilidad exclusiva de la administración como parte de sus obligaciones en materia de control interno y cumplimiento de principios constitucionales de legalidad, transparencia, publicidad, rendición de cuentas, evaluación de resultados y libre acceso a los departamentos e información administrativa de interés público.

La ausencia de este control podría incrementar el eventual riesgo de que todos aquellos actos, documentos o trámites que se efectuaron durante la formulación de la modificación no estén archivados en orden cronológico y, por lo tanto, se debilita la garantía de la calidad y completitud de la pieza documental.

#### 2.2 Saldos en cuentas que fueron afectadas en diferentes modificaciones presupuestarias

En el análisis del informe de ejecución presupuestaria, elaborado por la administración, se observa lo siguiente:

Ejecución Presupuestaria y remanentes 2016				
Millones de colones				
Partidas	Presupuestado	Ejecución	Remanente	% Remanente
REMUNERACIONES	1.870,03	1.836,23	33,80	98%
SERVICIOS	540,0	512,35	27,61	95%
MATERIALES Y SUMINISTROS	41,67	38,49	3,17	92%
BIENES DURADEROS	994,12	164,77	829,35	17%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	16,77	13,70	3,07	82%
<b>Total</b>	<b>3.462,56</b>	<b>2.565,55</b>	<b>897,01</b>	<b>74%</b>

Fuente: Elaboración Departamento Administrativo Financiero

SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

Observando este análisis, se tomó la partida **SERVICIOS**, la cual presenta un cumplimiento presupuestario bastante aceptable, sin embargo, algunas cuentas de estas partidas, que fueron aumentadas mediante las diferentes modificaciones presupuestarias, muestran saldos con porcentajes superiores al 50% (Ver cuadro 1); es decir, podría entenderse que se dio una subejecución de partidas que fueron aumentadas mediante modificación presupuestaria y que, en apariencia, no era necesario incrementar, ya que, incluso, hay algunas que muestran saldos superiores a lo modificado:

**CUADRO 1**  
**CUENTAS CON SALDOS NO EJECUTADOS SUPERIORES AL 50%**  
(Millones de colones)

SERVICIOS	MODIFICACIONES						TOTAL MODIFICACIÓN	SALDO AL 31/12/2016	NO EJECUTADO
	1-2016	4-2016	5-2016	6-2016	7-2016	8-2016			
1.02.03			200.000			500.000	700.000	360.188	51.46%
1.03.02	858.000						858.000	809.050	94.29%
1.03.07		10.000.000	2.650.000				12.650.000	10.657.504	84.25%
1.04.01					18.000		18.000	18.000	100%
1.07.01*	979.000						979.000	2.339.754	
1.08.06*				100.000			100.000	883.290	
1.08.07*				259.750			259.750	1.398.032	

Fuente: Elaboración de la Auditoría Interna con insumos facilitados por la Administración

\*Estas cuentas fueron aumentadas y su saldo es superior a lo modificado

En esta partida, se dieron movimientos en cuentas como *Servicio de Correo; Publicidad y Propaganda; Servicios de Transferencia Electrónica de Información* y, como se observa en el cuadro anterior, su ejecución no se completó al 100%, siendo que, incluso, en casos como *Actividades de Capacitación, Mantenimiento y Reparación de Equipo de Comunicación* y *Mantenimiento y Reparación de Equipo y Mobiliario de Oficina*, aumentadas en las diferentes modificaciones presupuestarias realizadas en el año 2016, sus saldos superan el monto que se les aumentó, lo que podrá referir a que no era necesario modificar tales subpartidas o cuentas.



Dirección  
General  
Archivo  
Nacional

#### SA-01-2017

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

Esta situación, aunque es mínima en comparación con la ejecución del presupuesto asignado para el año 2016, podría, eventualmente, debilitar la finalidad del presupuesto como instrumento de gestión, en los criterios de eficacia, eficiencia y economía en la prestación de los bienes y servicios públicos.

### 3. CONCLUSIONES

3.1 El plan y el presupuesto son instrumentos fundamentales para lograr el adecuado uso de los recursos que disponen las instituciones públicas y, para la rendición de cuentas correspondiente, máxime para una entidad como la DGAN.

3.2 Resulta relevante, además del fortalecimiento de las actividades de planificación y su vinculación con el presupuesto, fortalecer los procesos relativos a la ejecución presupuestaria, de manera que permitan alcanzar la razonabilidad, confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información que se produce en esa fase, para la toma de decisiones y, así enfrentar con éxito el cumplimiento de sus funciones.

3.3 Bajo ese orden de ideas, es necesario que en la DGAN se fortalezcan las acciones tendentes a lograr mejoras en el trámite de las modificaciones presupuestarias y, en su vinculación con el plan, adecuar los procesos de registros contables y presupuestarios para alcanzar una congruencia razonable entre ambos registros, así como alcanzar niveles de ejecución presupuestaria conforme a la programación.

3.4 Aunado a lo anterior, también se requiere, cuando corresponda, la elaboración de procedimientos y la emisión de manuales que orienten el proceso de ejecución presupuestaria. Lo anterior, resulta fundamental para que el plan y el presupuesto cumplan con su cometido.

### 4. RECOMENDACIONES

#### A la Junta Administrativa:

4.1 Instruir a las instancias correspondientes para que se atiendan las recomendaciones emitidas en el presente informe.

4.2 Elaborar e implementar un procedimiento o mecanismo de control, que establezca que en el trámite de las modificaciones presupuestarias se cumpla con los requerimientos establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público.



**SA-01-2017**

Liquidación presupuestaria y bloque de legalidad modificaciones presupuestarias

4.3 Definir e implementar un mecanismo de coordinación y las mejoras en los sistemas de información relativos al proceso de ejecución del plan-presupuesto, para establecer la vinculación de la ejecución financiera del presupuesto con los resultados alcanzados en el plan.

4.4 Ajustar la normativa interna para la elaboración y presentación de la liquidación presupuestaria y de las modificaciones al presupuesto, de conformidad con las Normas técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, publicadas mediante resolución R-DC-24-2012 en el Alcance No. 39 a La Gaceta No. 64 del 29 de marzo de 2012.

4.5 Consignar el folio de cada uno de los documentos que conforman el expediente de las modificaciones presupuestarias.

4.6 Facilitar a la Auditoría Interna un cronograma de actividades en el cual se señale la forma, tiempo y responsables de atender las recomendaciones emitidas en el presente informe.

Atentamente,

Gioconda Oviedo Chavarría  
Auditora Interna a.i.



Copia: Archivo