



CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA



DIRECCIÓN DE AUDITORÍA SIETE

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (DIGESTYC), MINISTERIO DE ECONOMÍA, POR EL PERIODO DEL 1 DE ENERO DE 2015 AL 31 DE JULIO DE 2017.

SAN SALVADOR, 28 DE FEBRERO DE 2018

Teléfonos PBX: (503) 2592-8000, Código Postal 01-107  
<http://www.cortedecuentas.gob.sv>, 1a. Av. Norte y 13a. C. Pte. San Salvador El Salvador, C.A.



## INDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. RESUMEN EJECUTIVO .....	1
2. PÁRRAFO INTRODUCTORIO .....	2
3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	2
3.1 Objetivo General .....	2
3.2 Objetivos Específicos .....	2
3.3 Alcance de la Auditoría .....	2
4. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS .....	3
4.1 Logros de la Auditoría .....	3
5. RESULTADOS DE AUDITORÍA POR ÁREA .....	3
6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS .....	32
7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES.....	33
8. CONCLUSIÓN GENERAL .....	33
9. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA.....	33
10. PÁRRAFO ACLARATORIO .....	34

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

**Señor  
Ministro de Economía  
Presente.**

Hemos finalizado la Auditoría de Gestión a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía, por el periodo del 1 de enero de 2015 al 31 de julio del 2017. Como resultado de nuestra auditoría, presentamos un resumen de los resultados obtenidos en las áreas evaluadas en el proceso de auditoría, según detalle:

### **Area 5.1: Soporte tecnológico a los procesos sustantivos**

En esta área no se identificaron deficiencias que pudiesen dar origen a un hallazgo de auditoría.

### **Area 5.2 : Normativa y procesos sustantivos**

1. Incumplimiento de acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2015-2019.
2. Deficiencias con relación a la encuesta económica anual de los años 2015, 2016 y proyecciones de enero a julio de 2017.
3. Asignación de funciones no congruentes con lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.
4. No se encontró evidencia de haber promovido competencia, durante la contratación del alquiler de un inmueble para reubicar personal de la DIGESTYC
5. Gastos no racionales en el arrendamiento y adecuación del inmueble para el traslado de personal de la DIGESTYC.
6. Fondos comprometidos sin contar con la debida asignación presupuestaria.

### **Área 5.3: Cumplimiento de metas propuestas en el plan operativo**

No identificamos deficiencias que deban ser reportadas como hallazgos de auditoría.

Este Informe contiene tres recomendaciones que deben ser cumplidas, tal como lo regula el Art. 48 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 28 de febrero de 2018.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

**Dirección de Auditoría Siete**



**Señor  
Ministro de Economía  
Presente.**

## **2. PÁRRAFO INTRODUCTORIO**

Con base al Art. 5, numeral 4, Art. 30 numerales 4, 5 y 6 y Art. 31 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República, así como al Plan Anual de Trabajo de la Dirección de Auditoría Siete, mediante la Orden de Trabajo DASI No. 18/2017 de fecha 22 de mayo de 2017, efectuamos Auditoría de Gestión a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, por el período del 1 de enero de 2015 al 31 de julio de 2017.

## **3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

### **3.1 Objetivo General**

Realizar Auditoría de Gestión a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) del Ministerio de Economía, por el período del 1 de enero de 2015 al 31 de julio de 2017, de conformidad con Normas de Auditoría Gubernamental y Políticas Internas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República, para opinar sobre la economía, eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos asignados.

### **3.2 Objetivos Específicos**

1. Evaluar la eficacia en el cumplimiento de los planes operativos de la Entidad y medir por medio de los indicadores, la eficiencia de los procesos, para el cumplimiento de las metas propuestas.
2. Comprobar que los recursos asignados hayan sido utilizados en los procesos misionales de la entidad.
3. Realizar pruebas de cumplimiento para determinar si la DIGESTYC cumplió en todos los aspectos importantes, con las leyes, reglamentos y otras normas aplicables.
4. Analizar y evaluar los informes de auditoría emitidos por firmas privadas y la Unidad de Auditoría Interna; así como dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones de auditorías anteriores, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

### **3.3 Alcance de la Auditoría**

Evaluar la gestión administrativa y operativa de la DIGESTYC, por el período del 1 de enero de 2015 al 30 de julio de 2017, verificando, examinando y reportando sobre: la administración de los recursos y su utilización de conformidad a principios de eficiencia, eficacia y economía.

La auditoría fue desarrollada de conformidad a lo establecido en las Normas de Auditoría emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

#### **4. PRINCIPALES REALIZACIONES Y LOGROS**

##### **4.1 Logros de la Auditoría**

- a) Cumplimiento de recomendación emitida por Corte de Cuentas de la República, en relación al acondicionamiento ambiental de la sala de servidores del Área de Informática de la Dirección General de Estadística y Censos.
- b) Acciones para la realización de la encuesta económica anual, durante el mes de noviembre del 2017, que no se realizaba desde el periodo 2015.
- c) Realización de gestiones para ampliar el ancho de banda del servicio de Internet, asignado a la Dirección General de Estadística y Censos.

#### **5. RESULTADOS DE AUDITORÍA POR ÁREA**

##### **Area 5.1 Soporte tecnológico a los procesos sustantivos**

###### **5.1.1 Hallazgos de Auditoría**

Producto de la evaluación y análisis de la gestión relativa a Soporte tecnológico a los procesos sustantivos, no identificamos hallazgos de auditoría, según lo establecen las Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

###### **5.1.2 Conclusión del área soporte tecnológico a los procesos sustantivos**

Las Tecnologías de Información y Comunicación en la DIGESTYC, se encuentran involucradas en los procesos desarrollados a nivel institucional, ya que los procesos operativos desarrollados por las Gerencias de Estadísticas de Género, Estadísticas Económicas y Estadísticas Sociales y los procesos administrativos de transporte, combustible, activo fijo y almacén, se encuentran soportados por Sistemas de Información automatizados; sin embargo, existen debilidades que impiden que los controles cubran todo el ciclo operacional de cada proceso en un 100%, tal es el caso del Sistema de Transporte, el cual no permite llevar un control de los vales de combustible asignados y consumidos por vehículo y encuesta, los cuales son llevados en archivos de Excel, dicho sistema fue desarrollado por la Unidad de Informática del Ministerio de Economía, la DIGESTYC es únicamente usuaria del mismo. Asimismo, existe un alto nivel de obsolescencia de los equipos informáticos asignados a la institución, ya que el 93.59%, están desfasados y limitan las actividades de los usuarios. Por otra parte, el ancho de banda asignado a la DIGESTYC por parte del Ministerio de Economía, no es capaz de soportar de forma eficaz los servicios de Internet que los usuarios demandan para la transferencia de información.



## Area 5.2 Normativa y procesos sustantivos

### 5.2.1 Hallazgos de Auditoría

#### Hallazgo No. 1

#### Incumplimiento de acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2015-2019.

Comprobamos las siguientes condiciones en relación con el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional del MINEC del periodo 2015-2019, por parte de la DIGESTYC:

- a) Los Planes Anuales Operativos de los años 2015 al 2017 contienen acciones estratégicas establecidas en el Plan Estratégico Institucional 2015-2019 del MINEC, que no fueron ejecutadas en los periodos programados, y otras que no fueron programadas para su ejecución, a pesar de tratarse de actividades asociadas a la misión de la DIGESTYC, según detalle:

No. / Código	2.4. acciones estratégicas por resultado plan estratégico institucional 2015-2019	Plan Anual Operativo 2015	Informe de Seguimiento 2015	Plan Anual Operativo 2016	Informe de Seguimiento 2016	Plan Anual Operativo 2017	Informe de Seguimiento Junio/2017
A.5.1.5.	Producción de estadísticas de género, ambientales y centroamericanas.	✓	x	-	-		
5 5 3 2 7-E	Censo de Población y Vivienda	✓	x	-	-		
5 5 7 1 5-O	Levantar y Procesar las Estadísticas de hechos y actos vitales.(1-O)			-	-	-	-
5 5 7 1 9-O	Diseño, actualización y/o elaboración de manuales administrativos. (5-O)	\$34,832	x	-	-	-	-

- ✓ Incluida  
 X No Ejecutada  
 - No incluida ni ejecutada

- b) El Plan Estratégico Institucional del MINEC para el periodo 2015-2019, incluyó presupuestos anuales que sumaron 25 Millones de dólares, para la Actividad Estratégica A.5.1.7. Censo de Población y Vivienda, a los cuales no se podría dar seguimiento en los Planes Anuales Operativos, debido a que la estructura del presupuesto general se prepara por Áreas de Gestión y por Líneas de Trabajo, no encontrando controles implementados que permitan verificar el presupuesto para cada actividad programada.

La Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, establece:

“Art. 9.- Las funciones del Director General de Estadística y Censos serán las siguientes:  
... c) Dirigir el trabajo de las distintas dependencias de la Dirección General y mantener en ella el orden y la disciplina;”

El Manual de Organización y Funciones de DIGESTYC, en las funciones del Director General, en los siguientes literales establece: “...

- n) Coordinar la elaboración de los planes estratégicos y operativos de la institución;
- q) Dar solución a aquellas situaciones que obstaculizan el logro de los objetivos institucionales;
- r) Realizar las gestiones necesarias para disponer de los recursos necesarios para la operatividad institucional y cumplimiento de sus objetivos;

El Reglamento Interno del Ministerio de Economía, en el Art. 7 Atribuciones del Ministro o la Ministra establece: “Además de las atribuciones definidas para las o los Ministros de Estado en la Constitución, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, y demás leyes, son atribuciones del Ministro o Ministra de Economía, las siguientes:

- a) Dirigir el desarrollo y cumplimiento de las funciones generales asignadas al Ministerio, y para el caso, ejercer jurisdicción en todas las unidades y dependencias orgánicas del mismo; así como en la Representación Permanente del MINEC ante la OMC y OMPI, ubicadas en Ginebra, Suiza;

...

- d) Dirigir el Sistema de Planificación Estratégico y seguimiento del Plan Quinquenal y Anual del MINEC; ...”

La Deficiencia anterior se debe a que el Ministro de Economía y el Director General de la DIGESTYC, no coordinaron esfuerzos para ejecutar las actividades macro que demanda el servicio estadístico nacional.

Las deficiencias anteriores ocasionan que:

- a) La DIGESTYC, no esté realizando investigaciones que le demanda el servicio estadístico nacional, por lo que las proyecciones nacionales en cuanto a población y vivienda, de género y ambientales, no estarían sustentadas en datos reales y confiables. Además, no le es posible proporcionar la información que demanden las instancias nacionales y los organismos internacionales relacionados con esos temas.
- b) No se tienen controles apropiados para dar seguimiento a proyectos de gran escala que abarquen todo el territorio nacional, como es el caso del censo de población y vivienda.

### **Comentarios de la Administración**

Mediante nota de fecha 29/09/2017, suscrita por el Ministro de Economía, manifestó lo siguiente:

“ ...



En armonía con el orden que la Auditoría refiere en su nota oficial, respondo a continuación lo siguiente:

1. Incumplimientos en acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2015-2019.  
a) Los Planes Anuales Operativos de los años 2015 al 2017 contienen acciones estratégicas establecidas en el Plan Estratégico Institucional 2015-2019, que no fueron ejecutadas en los periodos programados, o que no fueron programadas para su ejecución, a pesar de tratarse de actividades Importantes en el quehacer Institucional.

De acuerdo al Reglamento Interno del Ministerio de Economía, son atribuciones del Ministro de Economía:

a) Dirigir el desarrollo y cumplimiento de las funciones generales asignadas al Ministerio, y para el caso, ejercer jurisdicción en todas las unidades y dependencias orgánicas del mismo.  
b) Dirigir el Sistema de Planificación Estratégica y Seguimiento del Plan Quinquenal y Anual del MINEC.

Este Despacho Ministerial considera que ha cumplido con dichas funciones, en primer lugar, desde el mismo momento cuando se aprueba directa o indirectamente, los lineamientos para la Formulación del Plan Anual de Trabajo dirigido a los Directores, Gerentes y Jefes de cada Unidad Organizativa del MINEC, donde se establece en el romano IV. Responsabilidades en el Proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto 2015 del Instructivo respectivo. (Se adjunta copia Íntegra de Instructivo para la Formulación del Presupuesto y Plan Anual de Trabajo 2015 con su Seguimiento, así mismo de los Instructivos de los años 2016 y 2017).

En segundo lugar, conforme a lo establecido por las Normas Técnicas de Control Interno Específicas (NTCIE - MINEC) en el Capítulo IV. Normas Relativas a la Valoración de Riesgos, describe en su artículo 27 que: "Las Direcciones y Gerencias del MINEC comunicarán bajo su responsabilidad por medio escrito a la Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional y a la Gerencia Financiera, cualquier modificación de las metas del plan anual de trabajo, quienes incluirán los respectivos cambios al proceso de seguimiento." En este punto, considero que es oportuno preguntar, (y lo expreso con mucho respeto a esa Dirección de Auditoría ), a la Unidad de Planificación que refiere el precitado artículo, así como también a la Unidad de Planificación de la DIGESTYC sobre las acciones correctivas que tuvieron que hacerse oportunamente para el cumplimiento de lo planteado en los respectivos planes de trabajo de la DIGESTYC; y también a su Director General conforme lo contemplan las funciones básicas descritas en el Manual de Organización y Funciones de DIGESTYC (Ver páginas 22 y 23 del Manual anexo), específicamente a lo señalado en la letra n) que dice que dicho funcionario es el que coordina la elaboración de los planes estratégicos y operativos de la dependencia. Además, la letra q) del Manual que expresa que el mismo funcionario debe dar solución a aquellas situaciones que obstaculizan el logro de los objetivos institucionales."

Mediante nota de fecha 27/09/2017, suscrita por el Director General de la DIGESTYC, manifiesta lo siguiente:

"...

Un anexo de la carta de Ustedes, que la Señora Vice Ministra a su vez, anexa a la nota enviada a mi persona en carácter de Director General de la DIGESTYC para que le dé respuesta, es el mismo documento anexo de la carta fechada el día 22 de septiembre,

por parte de Ustedes, dirigida a mi persona. De manera que Solicitaría que esta respuesta sea considerada para efectos de respuesta a la solicitud de aclaraciones que me dirigieron de manera directa el 22 de los corrientes.

Me parece que existen algunos puntos en los que es el Ministerio de Economía y no la DIGESTYC quien tendría que dar las aclaraciones correspondientes. En lo que estimo que puedo dar aclaraciones, en calidad de Director General de la DIGESTYC, lo expreso a continuación:

1. Considero que un factor esencial para algunos de los incumplimientos señalados por la Auditoría de la Corte de Cuentas se encuentra referido en el literal c) y que puede decirse que es un hallazgo resultante de la Auditoría de la Corte de Cuentas. Textualmente se dice:

“c) Los montos presupuestados en los Planes Anuales Operativos aprobados para los años 2015 a 2017, no son consistentes con la operatividad institucional, puesto que no existe forma de identificar los costos asociados a cada actividad debido a que el presupuesto se prepara por áreas de gestión y líneas de trabajo.”

Al respecto, comento lo siguiente:

- i. En efecto, no existe por parte de la Dirección General un conocimiento preciso de costos, de egresos e ingresos por dependencias conforme el presupuesto gubernamental o de actividades especiales, ni mucho menos por otro tipo de actividades (venta de servicios, pago de alquileres de cafetines, venta de residuos como papel desechado o periódicos, por ejemplo).
- ii. He señalado en anteriores oportunidades en cartas dirigidas a Ustedes que los informes financieros que he solicitado a la Gerencia Administrativa y al Jefe del Departamento Financiero de la DIGESTYC en mi carácter de Director General son imprecisos y generales.
- iii. En ocasiones en que he pedido explicaciones me indican que así reciben informes y orientaciones administrativas que provienen del Ministerio de Economía, entiendo, especialmente de la Dirección de Administración y Finanzas.
- iv. Considero que el presupuesto por áreas de gestión y líneas de trabajo tiene la finalidad de desarrollar la eficiencia del uso de los recursos financieros para lograr los propósitos, pero no tiene la finalidad de complicar el conocimiento de las asignaciones y ejecuciones presupuestarias identificadas de manera precisa por dependencias y actividades.

La identificación clara y precisa de egresos e ingresos por unidades, gerencias, departamentos, de los recursos financieros, es una necesidad, sobre todo por parte de las personas que ejercen funciones de conducción institucional, como es el caso del Director General de la DIGESTYC.

Una ilustración de lo problemático que ha sido obtener información precisa del aspecto financiero de la DIGESTYC puede tenerse con el reciente caso de la existencia de una cuenta del Fondo de Actividades Especiales que se ha manejado sin firma y sin conocimiento del Director General, situación que se hizo del conocimiento de la Corte de Cuentas de manera verbal y por escrito por parte del Director General.



2.3. Los literales d) y e) están relacionados con lo presupuestado para la actividad estratégica A.5.1.7. Censo de Población. El seguimiento a la ejecución y conducción presupuestaria por parte del Director General, sumamente limitado e interrumpido con regularidad, incide negativamente también en la promoción de la necesidad nacional del Censo de Población y Vivienda, y puede explicarse por lo relacionado en el numeral 1, referido a la información limitada y no precisa que se tiene de los aspectos administrativos y financieros. Ello no ha sido un obstáculo para desarrollar actividades relacionadas con el Censo de Población y Vivienda, por parte de la DIGESTYC; con los recursos disponibles, y la disposición al trabajo por parte del personal, se han realizado las siguientes actividades:

- i. Se hizo la planificación y propuesta de presupuesto del Censo de Población y Vivienda. Se trabajó con una delegación del Banco de Desarrollo, BID durante una semana completa revisando la planificación y el presupuesto. La elaboración del plan y el presupuesto en una primera versión que sirvió de base para la discusión con el BID, fue preparada por el Lic. Saúl García Carballo.
- ii. Se han desarrollado 14 Jornadas de Capacitación en Cartografía en la perspectiva de la realización de la primera fase de la Cartografía Censal. 7 jornadas de capacitación se realizaron en la sede de DIGESTYC en Ciudad Delgado, con apoyo del PNUD y otras dislocadas en diferentes municipios a donde acude personal de municipalidades circundantes.
- iii. Se introdujo la modalidad de formar personal de Cartografía en las Municipalidades. En la actualidad se cuenta con aproximadamente 350 personas de las municipalidades formadas en Cartografía. Y se propone con algunas municipalidades levantar el Censo Municipal de Población y Vivienda en dirección al Censo Nacional de Población y Vivienda. Se han iniciado conversaciones con tres Alcaldías en esta dirección de ejecución del Censo Municipal de Población y Vivienda.
- iv. El BID tiene prácticamente en la dimensión de análisis técnico, pre aprobado el Presupuesto para el Censo de Población que se espera y proyecta ejecutar a mediados del 2018. Se menciona que se estiman 25 millones de dólares para el Censo de Población y Vivienda y 20 millones de dólares para el Censo Económico, Censo Agropecuario y la Encuesta de Gastos de los Hogares. Lidera los trámites y gestiones político gubernamentales relacionados con el Censo Nacional de Población y Vivienda, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, SETEPLAN, en razón de la necesidad de aprobación de la Asamblea Legislativa y la necesidad de un Decreto Presidencial para estos efectos.
- v. Se ha recibido apoyo de dos consultores internacionales especializados en Censos de Población y Cartografía patrocinados por el BID y el UNFPA.
- vi. Se ha participado en talleres para examinar técnica y operativamente la planificación y ejecución de Censos de Población, tocando aspectos como las condiciones de seguridad, la experiencia censal centroamericana y latinoamericana. Las entidades promotoras y patrocinadoras de estos eventos han sido, SETEPLAN, BID, UNFPA, CENTROESTAD-SICA.
- vii. Las condiciones nacionales sobre seguridad en las comunidades no son un problema grave para la DIGESTYC. Se estima que se puede realizar el Censo de Población y Vivienda en el año 2018. Se ha elaborado un documento al respecto.
- viii. Se ha trabajado con la disposición de acuerdo a la Ley Orgánica del Servicio Estadístico de que la DIGESTYC es la única institución nacional que puede y debe realizar los Censos oficiales. El Censo de Población y Vivienda del 2007 fue realizado en el

Ministerio de Economía y según tengo informado el listado cartográfico censal producto de ese Censo no está en poder de la DIGESTYC.

4.2. Con relación a la "Producción de Estadísticas de Género, Ambientales y Centroamericanas" (A.5.1.5.) puedo mencionar que durante esta gestión se ha creado la Gerencia de Estadísticas de Género, con un presupuesto etiquetado de la Asamblea Legislativa, con apoyo del Grupo Parlamentario de Mujeres y de la entonces Presidenta de la Asamblea Legislativa, Diputada Lorena Peña...

Las actividades de la Gerencia de Estadísticas de Género, han sido, entre otras: la Encuesta de Violencia contra la Mujer, la participación en el desarrollo del Sistema Nacional Estadístico de Violencia contra la Mujer. Participación en investigaciones estadísticas con la Oficina Internacional de Migraciones, OIM; proceso de ejecución de la encuesta de uso del tiempo. Participación en eventos internacionales relacionados con la problemática de la Mujer y el Género.

4.3. En lo relacionado con las asignaciones presupuestarias, como se mencionó, no se tiene conocimiento preciso de presupuestos ejecutados, ni como se ejecutaron en cada actividad, aunque las actividades centrales de la DIGESTYC en lo relacionado con la EHPM y las estadísticas de Hechos Vitales se han realizado.

4.4. El diseño, actualización y elaboración de manuales administrativos que tiene fondos asignados no se tiene conocimiento de su proceso de actualización y ejecución presupuestaria. Hace aproximadamente un año hubo una reunión para establecer el procedimiento de selección de personal actualizado, pero hasta el momento no se tiene la propuesta de actualización por parte de la Unidad de Planificación, probablemente porque no existe una legislación completa en la Ley del Servicio Civil, al respecto..."

5. En mi opinión las debilidades en la conducción presupuestaria de la DIGESTYC radican en un sedimento atávicas de fallas institucionales que se asientan en la transgresión de la normativa jurídica expresada en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional."

### **Comentarios de los Auditores**

La comunicación realizada al Ministro de Economía, es en su calidad de responsable general de dirigir el Sistema de Planificación Estratégico y dar seguimiento al Plan Quinquenal y Anual del MINEC, según lo que establece el Reglamento Interno del MINEC, en tal sentido, ante las deficiencias reportadas y las explicaciones brindadas se comenta lo siguiente:

- a. Para el período de enero 2015 a julio 2017, se identificaron deficiencias en el seguimiento del cumplimiento de las actividades principales incluidas en los Planes Anuales Operativos de la DIGESTYC, sin que se evidenciara un señalamiento por parte del Ministerio de Economía y de la Dirección General de la DIGESTYC, ya que según registros se ha incumplido parte de lo programado en el Plan Estratégico para el quinquenio 2015-2019; sin embargo, tomando en consideración que hay acciones que forman parte de la misión institucional que no están siendo atendidas eficazmente



- b. La responsabilidad de la gestión de recursos para el desarrollo del Censo de Población y Vivienda, al ser incluida en el Plan Estratégico Institucional 2015-2019, corresponde no sólo al Director General de la DIGESTYC, sino principalmente al Ministro de Economía, pues por tratarse de una actividad que vinculada a todo el entorno nacional los recursos deben ser gestionados por el Titular de la cartera de Estado de la cual DIGESTYC, solo es una dependencia.

Con relación a la respuesta del Director General de la DIGESTYC se comenta:

1. Se evidencia la falta de un adecuado control administrativo del presupuesto institucional.
2. Se destaca la falta de coordinación con el Ministro de Economía y de apoyo financiero en la realización de las acciones preparatorias del Censo de Población y Vivienda, en vista de que se han hecho gestiones ante los organismos financieros internacionales como el BID, para buscar el financiamiento de esta macro actividad; sin embargo, el titular del ramo no coordinó ninguna gestión sobre ello.

No obstante, las actividades identificadas como 55321-0, 55715-0 y 55719-0, no están incluidas entre las acciones estratégicas por resultado del Plan Estratégico 2015-2019, las cuales son actividades operativas muy importantes en el quehacer de la DIGESTYC y por tanto su cumplimiento y seguimiento son necesarios.

Para la Actividad A.5.1.5. Producción de Estadísticas de Género, se confirma que se espera ejecutar acciones hasta el año 2017, sin explicar los incumplimientos del año 2015 y su falta de ejecución en los años 2016 y 2017, pues de las 3 acciones programadas sólo se reporta como no ejecutada, la acción 5.1.3.3.1.1. Revisión y selección de indicadores ambientales disponibles en DIGESTYC.

La actividad 55327-E Censo de Población y Vivienda, fue reprogramada para su ejecución del 2%, 16%, 56%, 10% y 16% para cada uno de los años del quinquenio, según memorando Secretaría No. 70 de fecha 8 de febrero 2016, remitido por la DIGESTYC a la Gerencia de Planificación; sin embargo, para 2015, no se reportaron como realizadas las acciones 7.1.1. Perfil del Proyecto y Hoja de Ruta, y 7.1.2. Elaboración de presupuesto realizado, para el mes de octubre ni en los meses siguientes; sólo la acción 7.1.3. Presentación del Proyecto a los Titulares, fue reportada como realizada en el mes de diciembre 2015.

Para el año 2016, no se programó acción alguna como correspondía, según el avance del 16% comprometido por la Dirección en el memorando citado.

Para el año 2017, a pesar de haberse cumplido con lo programado, las acciones ejecutadas no corresponden al 56% de avance programado por la Dirección en el mismo memorando.

Por tanto, con base en las respuestas del Ministro de Economía y del Director General de la DIGESTYC, la condición se mantiene.

## Hallazgo No. 2

### Deficiencias con relación a la encuesta económica anual de los años 2015, 2016 y proyecciones 2017.

Detectamos que, para el levantamiento de la encuesta económica anual, no se consideraron los siguientes aspectos.

- a) Las autoridades del MINEC no suscribieron el convenio de entendimiento con el BCR para los periodos 2015, 2016 y de enero a julio de 2017, que serviría de base para la realización de la encuesta económica.
- b) El Ministerio de Economía mediante memorándum 08/2016 de fecha 26/04/2016, suprimió los fondos destinados para el levantamiento de la Encuesta Económica Anual (EEA), para el año 2016.

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, establece:

"Art. 16.- Los Ministros y Viceministros tendrán, además de las obligaciones determinadas en la Constitución, leyes secundarias y otros reglamentos, las que siguen:

...

2.- Conocer, tramitar y resolver los asuntos de su competencia, excepto aquellos que, por disposición de la Constitución, leyes, reglamentos o disposición expresa del Presidente de la República, sean reservados al conocimiento de éste o del Consejo de Ministros;

...

11.- Cumplir y hacer cumplir todas las disposiciones legales y reglamentarias que se relacionen con el desempeño de sus funciones.

Art. 37.- Compete al Ministerio de Economía:

...

18.- Mantener y dirigir los servicios de estadísticas del Estado, disponer y atender oportunamente el levantamiento de censos que determine la Ley, y dar publicidad de sus resultados;

..."

El Reglamento Interno del Ministerio de Economía, en los siguientes Artículos establece:

"Art. 7.- Atribuciones del Ministro o la Ministra

Además de las atribuciones definidas para las o los Ministros de Estado en la Constitución, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, y demás leyes, son atribuciones del Ministro o Ministra de Economía, las siguientes:

- e) Dirigir el desarrollo y cumplimiento de las funciones generales asignadas al Ministerio, y para el caso, ejercer jurisdicción en todas las unidades y dependencias orgánicas del mismo; así como en la Representación Permanente del MINEC ante la OMC y OMPI, ubicadas en Ginebra, Suiza;
- f) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo; ...
- g) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar las acciones relacionadas con la Secretaría a su cargo; ...

Art. 9.- Las funciones del Director General de Estadística y Censos serán las siguientes:

...

e) Proyectar y procurar la ejecución de estudios, investigaciones o encuestas de carácter estadístico, económico, económico-social, etc., a fin de mejorar o ampliar las investigaciones existentes;

...

f) Suministrar datos e informes estadísticos a las diferentes oficinas y organismos del Estado, a los organismos internacionales y en general a los particulares que soliciten información estadística; ..."

La deficiencia se debe a que el Ministro de Economía tomó decisiones bajo los argumentos de reducciones en el presupuesto institucional para el año 2016, que fueron por un monto de \$110,000.00 y sin que afectaran a la Unidad Presupuestaria de la DIGESTYC, sino más bien, constituía un aumento de \$250,000.00, aprobado por la Asamblea Legislativa. Además, la encuesta económica anual no se incluyó en el presupuesto por considerar que esta encuesta debía ser financiada por el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), por ser el usuario directo de dicha información.

La deficiencia ha provocado el atraso de dos años en la generación y entrega de la información estadística de la encuesta económica anual, la cual es utilizada por el BCR, para realizar el cálculo del PIB, y a su vez confirma estos datos a los organismos financieros internacionales; por lo que se está viendo afectada la imagen del país en el ámbito internacional y la toma de decisiones macroeconómicas del gobierno central.

### **Comentarios de la Administración**

Mediante nota de fecha 21 de agosto de 2017, suscrita por el Ministro de Economía expresa lo siguiente:

"Este Despacho Ministerial manifiesta que no ha existido decisión alguna de suprimir la asignación presupuestaria destinada para el levantamiento de dicha encuesta a partir del 2016, pues no existe una línea de trabajo en nuestro presupuesto con el nombre de dicha encuesta. No obstante, me permito informarle que este Despacho Ministerial remitió, en el marco de la fase de Formulación de Presupuesto para el Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas su Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015 al Ministerio de Hacienda solicitando \$20.9 millones. Luego de los análisis respectivos y dada la compleja situación fiscal que enfrenta el Órgano Ejecutivo, motivó que el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa asignaran a esta Secretaría de Estado \$20.46 millones (ver Ley de Presupuesto del año fiscal 2015) que significó una disminución de \$451,840.00. Asimismo, las disminuciones significativas en nuestro presupuesto han continuado, así para el presente año fiscal 2017, la asignación conforme a la Ley de Presupuesto, es de \$18.97 millones, experimentando una disminución de \$1.9 millones menos en total para los gastos de funcionamiento.

Fue en ese marco de reducciones financieras, que hubo la orientación a todos los procesos del Ministerio de Economía que realizan los ajustes pertinentes en sus respectivos presupuestos operativos, incluyendo a la Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC, a la cual se sugirió que se realizarán gestiones ante el Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR, según lo expresado en memorándum 08/2016

del 26 de abril de 2016, a efecto de encontrar el financiamiento necesario para realizar la Encuesta Económica, ya que el principal usuario de este instrumento es el Banco Central de Reserva, para el cálculo de las cuentas nacionales.

Reitero, que no existió una supresión de asignación presupuestaria, y que, ante los recortes presupuestarios a nuestro Proyecto de Presupuesto original, una de las opciones de equilibrar el presupuesto de gastos de la DIGESTYC era y sigue siendo, la modificación y actualización del Convenio entre el BCR y el MINEC, que refiere la fuente de financiamiento de la Encuesta Económica Anual. Esta encuesta (EEA), es de utilidad fundamental para los análisis y estudios del BCR, además de que dispone de recursos financieros para costearla. Esta tarea de actualización del Convenio con el BCR fue instruida al señor Director General de la DIGESTYC de manera escrita, a principios del año 2016. Asimismo, manifiesto que esta pauta para orientar al referido Director, viene de una iniciativa existente en el año 2015. Reitero, que no existió una supresión de asignación presupuestaria, y que, ante los recortes presupuestarios a nuestro Proyecto de Presupuesto original, una de las opciones de equilibrar el presupuesto de gastos de la DIGESTYC era y sigue siendo, la modificación y actualización del Convenio entre el BCR y el MINEC, que refiere la fuente de financiamiento de la Encuesta Económica Anual. Esta encuesta (EEA), es de utilidad fundamental para los análisis y estudios del BCR, además de que dispone de recursos financieros para costearla. Esta tarea de actualización del Convenio con el BCR fue instruida al señor Director General de la DIGESTYC de manera escrita, a principios del año 2016. Asimismo, manifiesto que esta pauta para orientar al referido Director, viene de una iniciativa existente en el año 2015. Finalmente, deseo expresar que este Despacho, ha hecho su parte en la corresponsabilidad de planificar y gestionar soluciones ante las manifiestas limitaciones financieras dentro de esta Secretaría de Estado y la DIGESTYC. Evidencia de ello, es que he instruido a la Vice ministra de Comercio e Industria para que retome la relación con el BCR al más alto nivel, y se resuelva el financiamiento de la Encuesta Económica Anual de manera más conveniente para ambas instituciones. Sobre el particular, adjunto Ayudas Memoria de las reuniones actuales realizadas en el Despacho de la mencionada Viceministra, a fin de acordar una solución interinstitucional que permita en lo que reste del año 2017, hacer el levantamiento de la Encuesta Económica 2015 y 2016, y proyecciones 2017, como corresponde.”

Mediante nota de fecha 25/09/2017, suscrita por el Ministro de Economía, manifiesta lo siguiente:

“...

Conforme a su requerimiento de día 19 del presente mes, REF.DA7-AG-DIGESTYC-O72/2017, expreso mi posición...

b) El Ministerio de Economía decidió en fecha 26/04/2016, en su calidad de máxima autoridad, suprimir los fondos destinados para el levantamiento de la Encuesta Económica Anual, bajo los argumentos de reducciones en el presupuesto Institucional para el año 2016, que sólo fueron de \$110,000.00 y que no afectaron a la Unidad Presupuestarla de la DIGESTYC, sino más bien, incluyeron un aumento de \$250,000.00, aprobado por la Asamblea Legislativa, a la propuesta inicial hecha por el MINEC para dicha Unidad Presupuestaria; de igual modo se mantuvo la falta de financiamiento para dicha Encuesta para el presente año 2017, bajo el argumento de que debía ser financiada por el BCR por ser el usuario directo de dicha información.



Sobre la presente observación, es preciso recordar que en mi nota de respuesta del día 21 de agosto de este año, a su nota REF.DA7-AG-DIGESTYC-58 la cual adjunto, explico varios argumentos que definen la posición de este Despacho, pudiendo adicionar que la gestión encomendada a la Vice Ministra de Comercio e Industria, está próxima a tener resultados satisfactorios para normalizar la gestión con la Encuesta Económica Anual.”

### Comentarios de los Auditores

Después de analizar los comentarios y evidencias presentados por la administración, la deficiencia no se da por superada por las razones siguientes:

- a) En lo confirmado por el Ministro de Economía en relación con el Convenio firmado en 2007 y prorrogado, según documento, sólo para el año 2008, no se aclara con base a qué acuerdo nuevo o convenio, se siguió ejecutando la colaboración entre ambas instituciones en los subsiguientes años hasta el año 2016, puesto que la Encuesta Económica Anual no dejó de realizarse sino hasta ese año.
- b) Según respuesta del señor Ministro que fue remita en la etapa de requerimiento de información y explicaciones sobre la supresión del presupuesto destinado a la Encuesta Económica Anual a partir del año 2016, en la que afirma que dicha encuesta no se consideró debido a las reducciones del presupuesto institucional para los años 2016 y 2017, pero comprobamos que éstas, no afectaron el presupuesto votado por la Asamblea Legislativa para la DIGESTYC, por lo que no es una justificación válida.

### Hallazgo No. 3

#### Asignación de funciones no congruentes con lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.

Detectamos que a la Sub Dirección General de Estadística y Censos, mediante acuerdo ejecutivo No. 190 del Ministerio de Economía de fecha 8 de febrero de 2017 y en el Manual de Funciones de la DIGESTYC, se le han asignado funciones, que son propias de la Dirección General de la DIGESTYC, lo que se detalla en el siguiente cuadro:

Funciones según la Ley del Servicio Estadístico Nacional	Funciones según acuerdo ejecutivo No. 190, Suscrito por el Ministro de Economía	Funciones Asignadas a la Sub Dirección según Manual de Organización y Funciones de la DIGESTYC
"Art. 10.- El Sub-Director General será consejero técnico y administrativo del Director General y tendrá las mismas funciones y atribuciones de éste en su ausencia o impedimento."	1) "Conformar las Unidades Ejecutoras de los Programas Presupuestarios del Ministerio de Economía, de acuerdo al siguiente detalle. Programa Presupuestario 3: Generación de la Información Estadística. Nombre de la Unidad Organizativa con funciones de la UEP: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).	Funciones Básicas ✓ Apoyar en la coordinación y monitoreo de las actividades técnicas y administrativas designadas; ✓ Apoyar en el establecimiento de normas y métodos que se deben adoptar en la producción estadística; ✓ Promover la objetividad y transparencia de los procesos de evaluación de personal;

Funciones según la Ley del Servicio Estadístico Nacional	Funciones según acuerdo ejecutivo No. 190, Suscrito por el Ministro de Economía	Funciones Asignadas a la Sub Dirección según Manual de Organización y Funciones de la DIGESTYC
	<p>Nombre del Responsable de la UEP, Licenciada. Juana Mabel Hernández Montes. Cargo: Sub Directora de la DIGESTYC. Justificación para la conformación de UEP.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Unidad Organizativa propuesta es del primer nivel operativo. Se propone la subdirección por ser la responsable de llevar a cabo los procesos técnicos y administrativos de la DIGESTYC.</li> <li>2. Es la Unidad responsables directa del proceso de identificación y diseño del programa presupuestario</li> <li>3. Es la Unidad responsable de generar oportunamente las estadísticas censales y encuestas continuas a nivel nacional, que sirvan de base para la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo económico y social del país, además de coordinar el Servicio Estadístico Nacional.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Velar por la elaboración y disponibilidad de las normativas y manuales de la institución, así como que se den a conocer a todo el personal;</li> <li>✓ Apoyar en la coordinación de la realización de los planes estratégicos y operativos de la institución;</li> <li>✓ Velar por la actualización de los aspectos filosóficos institucionales y estructura organizacional;</li> <li>✓ Realizar reuniones de trabajo con las áreas técnicas y administrativas cuando así sean requeridas;</li> <li>✓ Velar por el mantenimiento del orden, disciplina y productividad institucional;</li> <li>✓ Dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, procurando la optimización y racionalización de los recursos institucionales;</li> <li>✓ Promover un clima organización y laboral adecuado;</li> </ul>

La Ley Orgánica del Servicio Estadístico en el Art. 9 establece que las funciones del Director General de Estadística y Censos, serán las siguientes:

- a) Dictar las disposiciones internas que regularán el trabajo del personal bajo su responsabilidad;
- b) Proponer al Ministerio de Economía el nombramiento del Personal a su cargo;
- c) Dirigir el trabajo de las distintas dependencias de la Dirección General y mantener en ella el orden y la disciplina;
- d) Dictar resoluciones acerca de los métodos y sistemas técnicos que deban aplicarse a las diversas investigaciones estadísticas y censales que se realicen en el país;
- e) Determinar las fuentes de información, periodicidad, recolección y publicación de los datos estadísticos, y autorizar las cédulas o formularios que deban emplearse en las distintas estadísticas;



- f) Proyectar y procurar la ejecución de estudios, investigaciones o encuestas de carácter estadístico, económico, social, etc., a fin de mejorar o ampliar las investigaciones existentes;
- g) Asesorarse cuando lo considere conveniente de técnicos o especialistas para la preparación y ejecución de investigaciones estadísticas;
- h) Dirigir las publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos y procurar que se editen oportunamente;
- i) Suministrar datos e informes estadísticos a las diferentes oficinas y organismos del Estado, a los organismos internacionales y en general a los particulares que soliciten información estadística;
- j) Promover la educación y entrenamiento profesional del personal estadístico, para la cual gestionará cada año el otorgamiento de un mínimo de tres becas en Institutos, Universidades u organismos especializados dentro o fuera del país;
- k) Autorizar con su firma la correspondencia de la Dirección General, pudiendo delegar esta facultad en el Sub-Director General, el Secretario General o los Jefes de Departamento y de Sección;
- l) Representar a la Dirección General ante las entidades públicas y privadas.

Art. 10.- El Sub-Director General será consejero técnico y administrativo del Director General y tendrá las mismas funciones y atribuciones de éste en su ausencia o impedimento.

Las Normas Técnicas de Control Interno Específicas del Ministerio de Economía, en el Art. 43, establece: "La Dirección General de Estadística y Censos, desarrollará sus funciones, de conformidad a la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional y demás normativas relacionada.

El Manual de Organización y Funciones vigente de la Dirección General de Estadística y Censos, en la misión del Puesto de Trabajo de la Dirección General indica:

Misión de la Dirección General

Planificar, coordinar, dirigir y controlar las actividades que realiza la institución, representar a la institución ante las entidades públicas y privadas y dictar disposiciones internas que permitan normar los aspectos administrativos y técnicos en la producción de cifras estadísticas del país, basado en las normas que rigen al aparato estatal y las metodologías y normas internacionales que permiten una comparación de cifras, con la finalidad de ofrecer al país cifras oportunas, de calidad y útiles en la toma de decisiones y evaluación de las políticas y programas gubernamentales.

La deficiencia se debe a que el Ministro de Economía a través Acuerdo Ministerial No. 190 de fecha 8 de febrero de 2017 y del Manual de Funciones Institucional, asignó a la Subdirección de la DIGESTYC funciones que son propias del Director General y que están definidas en la ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.

Lo anterior ha generado dualidad de mando que afecta en la consecución de los objetivos institucionales, generando un ambiente laboral inadecuado dentro de las diferentes unidades administrativas y operativas de la Dirección General de Estadística y Censos. Por otra parte, se está dejado de lado la función de asesoría técnica y administrativa del Sub Director General, que debería estar desarrollándose en coordinación con el Director General.

### **Comentarios de la Administración**

Mediante nota sin referencia de fecha 25 de septiembre de 2017, remitida por el despacho Ministerial, se expresa lo siguiente:

"Conforme a su requerimiento de día 19 del presente mes, REF.DA7-AG-DIGESTYC-072/2017 expreso mi posición sobre la observación planteada en torno al cuestionamiento al Acuerdo Ejecutivo en este Ramo, No.190 de fecha 8 de febrero de 2017. La Auditoría expresa que existe una asignación de funciones a la Subdirección General de la Dirección General de Estadísticas y Censos que no son congruentes con la estructura administrativa y la Ley Orgánica del Servicio Nacional.

En primer lugar, quiero referirme a lo establecido por la Ley Orgánica del Servicio Estadístico, en su artículo 5, que reza así, "La Dirección General de Estadística y Censos es un organismo dependiente del Ministerio de Economía"; mientras que en el Manual de Organización y Funciones se expresa claramente en el descriptor de puestos, la subordinación de la DIGESTYC al Ministro de Economía y a la Viceministra de Comercio e Industria. Complementariamente en dicho documento aparece la Estructura Administrativa Actual del Ministerio de Economía reflejando el status de dependencia orgánica de la DIGESTYC.

Los dos documentos anteriores, así como también, el Reglamento Interno del Ministerio de Economía, en su artículo 7, dejan claro que la DIGESTYC no es un ente autónomo que le permita ejercer una descentralización administrativa, por el sólo hecho de haber una ley (Ley Orgánica del Servicio Estadístico); por lo consiguiente, al no tener autonomía orgánica, debe guardar supeditación a la estructura administrativa central, o sea, la DIGESTYC es una Unidad Especializada en la cuestión estadística y en ese sentido, asesora al Despacho Ministerial, pero en los asuntos administrativos, llámese éstos: Compras, presupuesto, contratación de personal, designación de personal para misiones oficiales al exterior, etc., esa Dirección debe sujetarse a la máxima autoridad de la Secretaría de Estado. Esto no contradice lo que usted señala de cuál es la Misión de la Dirección General que indica, que ella "dictará las disposiciones internas que permitan normar los aspectos administrativos y técnicos en la producción de cifras estadísticas del país.... "; al contrario, ambas razones se armonizan perfectamente, Así mismo, por la observación de la formulación presupuestaria, se debe citar a los artículos 30 y 41 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en los cuales se establece que el cumplimiento de la política presupuestaria en cada institución será responsabilidad de su más alta autoridad, así como también la responsabilidad institucional de las acciones administrativas para una correcta aplicación de la ejecución presupuestaria, y ejecución física y financiera. Finalmente, conviene recordarse que la Subdirección General de la DIGESTYC, está en una relación jerárquica dentro de la Estructura Organizativa del MINEC y no es una Unidad Staff, tal como se refleja en el documento Manual de Organización y Funciones de DIGESTYC, vigente a partir de 15 de abril de 2016. Por

todo lo antes expresado y documentado, le pido se tenga por evacuada la información solicitada en los términos expuestos,”

Mediante nota de fecha 14 de diciembre de 2017, suscrita por el apoderado general judicial del Ministro de Economía, da respuesta a los hallazgos relacionados al Ministro de Economía expresando lo siguiente: “Que el Art. 5 de la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, define a la DIGESTYC como un Organismo dependiente, lo cual se argumenta ampliamente en la nota presentada por el Lic. Eric Alexander Alvayero Chávez, en su calidad de Director de Asuntos Jurídicos del MINEC y también como representante del señor Ministro de Economía en la lectura del BORRADOR DE INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN A LA DIGESTYC (MINEC), POR EL PERÍODO DEL 01 DE ENERO DE 2015 AL 31 DE JULIO DE 2017, y por lo tanto, reafirmamos que la condición de la DIGESTYC es de subordinación a los lineamientos y directrices del Ministerio de Economía, aplicándole todas las normativas propias del MINEC, ya que no tiene de ninguna forma autonomía financiera, administrativa así como personalidad jurídica propia, en ese sentido se debe entender que el Ministro de Economía como máxima autoridad de esta Secretaría de Estado puede establecer funciones por medio del acuerdo respectivo a los empleados, sin contravenir las Leyes, Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo u otro cuerpo legal que aplique.”

#### **Comentarios de los Auditores**

Después de analizar los comentarios del señor Ministro de Economía, es de aclarar que en ningún momento se está cuestionando la dependencia directa que tiene la Dirección General de Estadística y Censos con respecto al Ministerio de Economía; sin embargo, dentro de la LEY ORGANICA DEL SERVICIO ESTADISTICO NACIONAL, se le otorgan facultades a esta Dirección que tienen connotaciones legales, las cuales no podrían ser delimitadas a través de un acuerdo ministerial o un Manual de funciones institucional, ya que en dicha ley están claramente definidas las funciones del Director y Subdirector General de la DIGESTYC. Además, si la entidad cuenta con un Director General no es coherente que al Subdirector se le asignen funciones que son propias de dicho Director, por lo tanto, la deficiencia no se da por superada.

En relación a los comentarios presentados posterior a la lectura de borrador de informe expresamos lo siguiente: La observación no contradice la subordinación de la DIGESTYC al Ministerio de Economía, pues la Ley del Servicio Estadístico Nacional así lo establece, pero a pesar de la subordinación legal, también la misma ley le asigna atribuciones y funciones que no podrían ser delegadas a otro funcionario porque se estaría en contra de la misma La Ley. En ese sentido y tomando en cuenta lo expuesto por la Administración, la observación se mantiene.

#### **Hallazgo No. 4**

##### **No se encontró evidencia de haber promovido competencia, durante la contratación del alquiler de un inmueble para reubicar personal de la DIGESTYC**

Constatamos que la contratación para el arrendamiento del inmueble denominado Edificio y Torre Montecristo, no permitió la libre competencia, ya que carece del detalle

de los edificios o inmuebles identificados para este fin, de igual forma no se consideró como una opción para la selección del inmueble, el inventario de propiedades del Estado que contiene el Sistema Informático de Bienes en Desuso, ya que no se encontró evidencia de ningún reporte o informe que desvirtuara esa opción.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece:

Art. 24.- Fuera de los contratos mencionados en este capítulo, las instituciones podrán contratar de acuerdo a las normas de Derecho Común, pero se observará, todo lo dispuesto en esta Ley en cuanto a su preparación, adjudicación y cumplimiento, en cuanto les fuere aplicable.

Art. 73-A. El titular de la institución, junta directiva, consejo directo o concejo municipal, según sea el caso, que promueva un proceso adquisitivo de manera preventiva, deberá argumentar la contratación directa con una justificación técnica de la necesidad de la obra, bien o servicio...

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, cita:

Art 3.- Las adquisiciones y contrataciones se regirán por los principios de publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa y racionalidad del gasto público.

b) Libre Competencia: Propiciar la participación dinámica e independiente del mayor número de ofertantes en los procedimientos de selección, otorgándoles las mismas condiciones y oportunidades, bajo los parámetros establecidos por la Ley.

La Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público 2015, cita:

Art. 7.- Dentro del rubro de Adquisición de Bienes y Servicios, se deberá atender las siguientes prohibiciones:

g) Arriendo de Bienes Inmuebles: Racionalizar el arriendo de bienes inmuebles, revisando previamente el inventario de propiedades del Estado que contiene el Sistema Informático de Bienes en Desuso vía web diseñado por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, o buscando apoyo institucional e interinstitucional para suplir necesidades. En caso de ser indispensable, se debe optimizar el uso de los espacios en inmuebles con cánones de arrendamiento accesibles y acordes al lugar de ubicación del inmueble, el cual debe ser compatible en cuanto a características y condiciones mínimas con el tipo de oficina a instalar o funcionar, debiendo para dicho fin documentarse, haciendo uso de los medios escritos y tecnológicos disponibles. En la medida de lo posible, los arrendamientos de inmuebles deberán contratarse mediante procesos que promuevan la competencia, a fin de contar con diversas opciones, previo a tomar la decisión respectiva y de esa manera, poder comparar el valor de los cánones que se están ofertando en la zona donde se pretende arrendar...

La deficiencia se debe a que el Ministro de Economía autorizó el traslado del personal administrativo, sin antes haber efectuado un adecuado proceso de contratación de servicios de arrendamiento que reflejara las gestiones realizadas tomando en

consideración las diferentes opciones que se adaptarían a las necesidades del servicio requerido, tomando en cuenta el costo beneficio de la decisión.

Como consecuencia, no se puede evidenciar la transparencia en el proceso ni se puede verificar que se haya promovido la libre competencia durante el proceso de contratación del arrendamiento del inmueble en el que fueron ubicadas algunas áreas de la DIGESTYC.

### **Comentarios de la Administración**

La Comunicación de la presente condición fue emitida para el señor Ministro de Economía, sin embargo, quien emite la respuesta es el Director de Administración y Finanzas del referido Ministerio en donde se expone lo siguiente:

"Para la observación planteada en este numeral de parte de la Auditoría, se ha basado en la premisa de que la contratación del arrendamiento del inmueble Montecristo tuvo que realizarse conforme a las anteriores disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP y su Reglamento, sin embargo debe aclararse que el arrendamiento de bienes inmuebles para uso del Estado, no es de los contratos regulados por la LACAP, sino que es un contrato derivado de una Ley especial (Inquilinato), que pertenece al ámbito del Derecho Común, debiendo ser aplicable el Art. 5 de la LACAP, el cual indica: "Para la aplicación de esta Ley y su Reglamento se atenderán a la finalidad de las mismas y a las características del Derecho Administrativo. Solo cuando no sea posible determinar, por la letra o por su espíritu, el sentido o alcance de las normas, conceptos o términos de las disposiciones de esta Ley, podrá recurrirse a las normas, conceptos y términos del Derecho Común. En todo lo que no hubiere sido previsto por esta Ley podrá recurrirse a las disposiciones del Derecho Común, en cuanto fueren aplicables". Tal disposición es relacionada y ampliada por medio del Art. 22 de la esa Ley, que contempla los Contratos regulados por la misma normativa: a) Obra Pública, b) Suministro; c) Consultoría; d) Concesión y e) Arrendamiento de bienes muebles. Asimismo, el Art. 24 de la LACAP nos aclara de mejor manera el caso planteado, al señalar: "Fuera de los contratos mencionados en este capítulo, las instituciones podrán contratar de acuerdo a las normas de Derecho Común, pero se observará, todo lo dispuesto en esta Ley en cuanto a su preparación, adjudicación y cumplimiento, en cuanto les fuere aplicable. El arrendamiento de bienes inmuebles se rige específicamente por la Ley de Inquilinato (la cual en su Art. 1 letra d) establece: "La presente Ley se aplicará al arrendamiento y subarrendamiento de casas y locales que se destinen: d) Para oficinas públicas y de profesionales autorizados conforme a la ley, consultorios y clínicas"). No obstante, este Ministerio en observancia al mencionado Art. 24 y en aras de realizar un proceso de adquisición transparente, ha conformado un expediente ajustándolo a los procedimientos de la LACAP en lo que le fuere aplicable, por tal razón, dicho expediente inicia con una solicitud enviada por la Unidad solicitante (DIGESTYC) Anexo No. 1, luego se recibieron opciones con sus respectivas cotizaciones, las que se evaluaron no solamente en lo relativo al precio del canon de arrendamiento, sino además otros factores como fácil ubicación y acceso del inmueble a usuarios, capacidad para albergar las oficinas y seguridad para el personal que sería trasladado. Anexo No. 2, Debido a lo anterior la aplicación del Art. 73-A referente a la contratación directa, no sería aplicable al presente caso, ya que no fue realizada una contratación directa, como se puede observar en el Anexo No. 3, en el que se evidencian las diversas opciones que se

encuentran dentro del expediente de contratación. Tampoco se clasificó la contratación bajo ningún estado de emergencia, como lo contempla el Art. 73-A, sino tomando en cuenta los informes emitidos por el Ministerio de Obras Públicas, en el que indica la problemática de inestabilidad de taludes de las instalaciones de la DIGESTYC, debido al deslizamiento ocurrido en la Avenida Juan Bertis, en el que se vieron afectados, tanto personal de DIGESTYC, como vecinos de la zona. Situación de gravedad, sobre todo en época lluviosa.

El hecho del deslizamiento del talud, ocurrido el día 2 de octubre de 2014, fue peligroso, y delicado, afectando incluso el tendido eléctrico de toda la zona, completando las tareas de remoción de escombros más de 1 día, ya que el incidente ocurrió alrededor de las 11:00 p.m. y finalizaron las tareas aproximadamente a las 4:00 p.m. del siguiente día. Esto es una situación alarmante con la que no se puede dejar la posibilidad de que vuelva a suceder, sino tomar acciones para proteger y evitar alguna pérdida humana.

Este derrumbe ocasionó daños en el inmueble en mención, declarándolo de alto riesgo, debido al grado de vulnerabilidad de la infraestructura, esta situación de gravedad en ese momento, fue de preocupación para las autoridades del Ministerio, quienes al recibir el informe por parte del Ministerio de Obras Públicas, tuvieron como objetivo principal, procurar la seguridad física del personal que labora en la DIGESTYC, ya que una pérdida humana, no tiene un valor económico que pueda reparar, tomando la decisión de reubicar al personal a un solo inmueble, a fin de brindarles protección y no afectar el desarrollo de las funciones de la institución.

La cantidad de personal a trasladar era de aproximadamente 464 empleados, un factor determinante para el área de las instalaciones a considerar como alternativa para el traslado del personal, en una zona que contara con una infraestructura interna, externa y sus alrededores, que no tuviera este tipo de peligrosidad, ya que el riesgo de deslaves, cárcavas, entre otros, es relativamente frecuente en nuestro país; asimismo, tener en cuentas aspectos de parqueo, seguridad perimetral, acceso de servicio de buses, lugar para atención de público, entre otros.

Considerando esta situación se inició la búsqueda de inmuebles, ¿consultando diversas fuentes, como el sitio web diseñado por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la presidencia de la República, que cuenta con un listado de bienes en desuso, según consta en Anexo No. 4, sin encontrar inmueble con las características necesarias. Se consultó y visitó a instituciones gubernamentales para considerar la opción de que alguna tuviera a disposición un inmueble con las características necesarias, sin encontrar opciones viables. Debido a que no se obtuvieron dichas opciones con las anteriores gestiones, se solicitó el apoyo de la Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces, quien identificó ocho inmuebles, estas diversas opciones fueron comparadas, en sus características de infraestructura, zona, alrededores, cánones de arrendamiento, que fuese compatible en cuanto a características y condiciones mínimas con el tipo de oficina a instalar o funcionar, consta en Anexo No. 5. En este sentido, se ubicó el inmueble que era compatible en cuanto a características y condiciones mínimas con el tipo de oficina a instalar o funcionar, aunque ninguno cumplía a exactitud con las condiciones en las que se encuentran las instalaciones originales en la Avenida Juan Bertis, lógicamente debido a la extensión, distribución superficial, construcciones, etc. y que con el transcurso de los años ha sido modificada para que

cumpla con las características e idiosincrasia de la institución; razón por la que para cualquier inmueble que se hubiera arrendado, habría sido necesario adecuarlo a las necesidades específicas de la DIGESTYC.

Para el arrendamiento del Inmueble se contó con la debida autorización emitida por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda a solicitud del MINEC, de conformidad al Art. 54 letra c) párrafo segundo del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, según consta en Anexo No. 6, en el que la Unidad Técnica de esa oficina determinó que el valor del canon de arrendamiento del inmueble es adecuado, en virtud del área útil construida de 1,775 m<sup>2</sup>, así como también su ubicación, condiciones y funcionabilidad del mismo.

En atención a lo anteriormente expuesto y evidencias documentales presentadas, se solicita que se desvanezca la condición que nos ocupa.”

Mediante nota de fecha 14 de diciembre de 2017, suscrita por el apoderado general judicial del Ministro de Economía expresa lo siguiente: “Con relación a este hallazgo corresponde señalar a manera de ilustración, que el Derecho Administrativo, materia que nos ocupa, no es de aplicación exclusiva en lo que respecta al régimen de los contratos administrativos que regula la LACAP en su Art. 22, por medio de los que la Administración plasma las condiciones en las que el contratista ejecutará la obra o suministrará el bien o servicio de que se trate con el objetivo de cumplir con los fines del Estado. También posee otros ámbitos de aplicación como son aquellos contratos en los que la Administración contrata con un particular en el ámbito de los contratos que por su naturaleza son de derecho privado, como lo es el Contrato de Arrendamiento regido por la Ley de Inquilinato, razón por la que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP en su Art. 24 faculta a las instituciones para que fuera de los contratos mencionados en el Art. 22 puedan contratar de acuerdo a las normas de Derecho Común, observándose lo dispuesto en esa Ley en cuanto a su preparación, adjudicación y cumplimiento, en cuanto les fuere aplicable.

Se subraya la última frase debido a que pese a que el contrato de arrendamiento no está regulado en la LACAP, este Ministerio en cuanto a lo aplicable por la misma Ley y en observancia al principio de Transparencia, realizó un proceso de preparación, cotización y comparación de varias opciones de inmuebles similares a los procesos de adquisiciones regulados por la LACAP, a fin de analizar cuál de ellos era el más conveniente para la Institución y se adecuara a las necesidades del trabajo y ubicación del personal de que se ordenó trasladar de la DIGESTYC, el cual como se dijo anteriormente, incluyó cotizaciones realizadas en la Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces, llegando a un inmueble con un canon de arrendamiento avalado por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Si no se nombró una Comisión de Evaluación de Ofertas, ello no contradice el proceso anteriormente realizado, sino que simplemente no es aplicable nombrarla para el caso del Arrendamiento de inmuebles, pues no es posible someter a análisis comparativo como en el de una Licitación a una Comisión de Evaluación de Ofertas (en sus aspectos legal, financiero y técnico) de dos o más inmuebles pues cada uno tiene sus características, ubicación y descripción técnica únicas. El Art. 20 de la LACAP lo aclara de mejor manera cuando expresa: “Dependiendo de la cantidad de adquisiciones o contrataciones, cada institución constituirá las Comisiones en cada caso, para la Evaluación de Ofertas que estime conveniente, las que serán nombradas por el titular o

a quién éste designe. Dichas Comisiones podrán variar de acuerdo a la naturaleza de las obras, bienes o servicios a adquirir. Procederán en todo caso, cuando se trate de licitaciones o concursos públicos o públicos por invitación, nacionales o internacionales. En cuanto a la contratación directa y la libre gestión, será potestad del titular la constitución de las comisiones de evaluación de ofertas respectivas". Como puede observarse los únicos casos en que es imperativo por ley nombrar la Comisión de Evaluación de Ofertas es cuando se trate de licitaciones o concursos públicos o públicos por invitación, nacionales o internacionales, que no es el caso del Contrato de Arrendamiento. Por tanto, consideramos que no ha existido vulneración a las normas señaladas, por lo que solicitamos desvanecer el hallazgo en referencia."

### **Comentarios de los Auditores**

Después de analizar los comentarios y evidencias presentados por el Director de Administración y Finanzas del MINEC concluimos que la deficiencia se mantiene por las razones siguientes:

La Ley Especial de Inquilinato en mención, regula el contrato como tal, es decir las obligaciones y los derechos de los arrendatarios y arrendantes una vez materializado el acto contractual, nuestra observación no va dirigida a la figura del contrato, sino al proceso efectuado y a los eventos surgidos previos a la contratación.

A nuestro criterio, existe una contradicción en la respuesta emitida por la Administración, debido a que indica que el proceso no fue catalogado como Contratación Directa ni fue declarado el Estado de Emergencia, sin embargo, genera competencia (según muestra) y un cuadro comparativo de oferta, no obstante éstos, no están foliados, no indica quienes son los miembros de la comisión evaluadora (Art. 20 LACAP) ni cuenta con las firmas de las personas responsables que realizaron el análisis de ofertas.

Se puede constatar que la "Urgencia" con la que el personal fue desalojado, es relativa debido a que solo fueron trasladados 49 de los 261 empleados de la DIGESTYC, lo que implico que el costo no compensa el beneficio que se esperaban cubrir.

Comentarios posteriores a la lectura de borrador de informe, en los argumentos que presenta la administración, se enfatiza que el contrato de alquiler de inmuebles no está regulado por la Ley LACAP, sin embargo, se ha dejado de lado que después de todo fue una contratación pública, y los argumentos para desvirtuar que debió fomentarse la libre competencia durante la contratación no son suficientes para desvanecer la observación, por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 5**

#### **Gastos no racionales en el arrendamiento y adecuación del inmueble para el traslado de personal de la DIGESTYC**

Detectamos que para el alquiler y adecuación del edificio Montecristo, ubicado en la Colonia Escalón, el Ministerio de Economía incurrió en gastos, sin evidencia que se

hayan aplicado criterios de austeridad, racionalidad y economía, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a. Se gastaron \$639,834.81, en concepto de alquiler de un inmueble, por el período de 1 de marzo de 2015 al 31 de julio de 2017, para reubicar al personal de la DIGESTYC, sin considerar otras alternativas de solución a la problemática emergente por el derrumbe del muro perimetral de las instalaciones.
- b. Se realizaron gastos por \$239,580.16 en la remodelación, para hacer funcional el inmueble alquilado, ya que no estaba apto para ser usado de forma inmediata como oficina de la DIGESTYC.

PDA. No.	FECHA	ORDEN DE COMPRA	FACTURA No.	ESPECIFICACIÓN/ DESCRIPCIÓN	MONTO US\$
1/06420	12/06/15	201	0044	Instalación de Red eléctrica e instalación de sistema químico de polo tierra	40,342.60
1/05452	08/05/15	183	0215	Hechuras de divisiones de tabla roca	14,378.62
1/05270	04/05/15	222	0081	Instalación de cableado estructurado	18,457.08
1/06327	08/06/15	225	0185	Instalación de divisiones de vidrio	45,397.00
1/051012	26/05/15	226	0042	Señalización de seguridad e higiene	4,339.20
1/05350	06/05/15	229	0214	Luminarias, interruptores y tomacorrientes	5,029.00
1/05354	12/05/15	230	0038	Instalación de estructura metálica	4,385.00
1/05933	25/05/15	231	0626	Instalación de polarizado en ventanales	1,891.40
1/05347	08/05/15	237	0041	Instalación y reubicación de rejillas para A/C	7,650.00
1/06433	05/06/15	223	0827	Sistema de Alarma contra incendios	10,185.32
1/051023	28/05/15	262	0714	Cortinas flexadoras tipo puertas	1,500.00
1/06209	02/06/15	228	1003 1004 1005 1006 1007	Mobiliario para adecuaciones de oficinas	50,415.00
1/07908	13/07/15	324	0015	Instalación de cortina vertical de tela	9,787.27
1/06695	25/06/15	326	0191	Divisiones de vidrio	4,291.00
1/07512	15/07/15	345	0047	Instalación y reparación de puertas de madera	10,702.24
1/07513	15/07/15	354	0049	Instalación de nuevas luminarias	4,642.00
1/0964	02/09/15	440	0055	Planos estructurales para cubo de escaleras de salida de emergencia	2,366.00
1/09573	14/09/15	447	0384	Traslado de data center	3,821.43
				<b>SUBTOTAL DE GASTOS ADECUACIÓN</b>	<b>239,580.16</b>

PDA. No.	FECHA	ORDEN DE COMPRA	FACTURA No.	ESPECIFICACIÓN/ DESCRIPCIÓN	MONTO US\$
1/03892	19/03/15	Contrato 223/2015	0096	Plazo de 10 meses a partir de marzo hasta el 31 de diciembre de 2015	\$220,632.50
1/04132	08/04/15		0107		
1/05231	04/05/15		0112		
1/06124	01/06/15		0119		
1/07166	01/07/15		0129		
1/0896	11/08/15		0136		
1/0960	0/09/15		0146		
1/10179	01/10/15		0157		
1/1148	03/11/15		0163		
1/1265	01/12/15				
1/03334	02/03/16	Contrato 52/2016	0203	Plazo de 6 meses desde enero hasta 30 de junio de 2016	\$132,379.50
1/03335	02/03/16		0204		
1/03336	02/03/16		0205		
1/0492	01/04/16		0214		
1/0533	02/05/16		0221		
1/06125	02/06/16	Contrato 506/2016	0227		\$132,379.50
1/09530	29/09/16		0250		
1/10210	18/10/16		0258		
1/11247	22/11/16		0265		
1/12153	07/12/16		0275		
1/03760	31/03/17	Contrato 09/2017	0299 0300 0001	Plazo 12 meses desde enero hasta 31 de diciembre de 2017	\$154,443.31
1/04280	26/04/17		0010		
1/05259	24/05/17		0019		
1/06219	19/06/17		0021		
1/07217	20/07/17		0036		
<b>SUBTOTAL DE GASTOS DE ARRENDAMIENTO.....</b>					<b>639,834.81</b>
<b>TOTAL DEL GASTO .....</b>					<b>879,414.97</b>

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, establece;

"Art. 8.- Son objetivos del SAFI:

- a) Establecer los mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público, para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos."

El Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, regula:

"Art. 22.- La gestión en las operaciones financieras de las instituciones del sector público se sustentará en los criterios de eficiencia, eficacia y economía, a fin de que cada período se logren los resultados con el mínimo de recursos y el máximo de esfuerzos;"

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, establece:

"Art. 3.- Las adquisiciones y contrataciones se regirán por los principios de publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa y racionalidad del gasto público.

Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

Racionalidad del Gasto Público

i) Utilizar eficientemente los recursos en las adquisiciones y contrataciones de las obras, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las facultades, deberes y obligaciones que corresponden a las instituciones."

La Política de Ahorro y Austeridad del Sector Público 2015, cita:

Art. 7.- Dentro del rubro de Adquisición de Bienes y Servicios, se deberá atender las siguientes prohibiciones:

g) Arriendo de Bienes Inmuebles: Racionalizar el arriendo de bienes inmuebles, revisando previamente el inventario de propiedades del Estado que contiene el Sistema Informático de Bienes en Desuso vía web diseñado por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, o buscando apoyo institucional e interinstitucional para suplir necesidades. En caso de ser indispensable, se debe optimizar el uso de los espacios en inmuebles con cánones de arrendamiento accesibles y acordes al lugar de ubicación del inmueble, el cual debe ser compatible en cuanto a características y condiciones mínimas con el tipo de oficina a instalar o funcionar, debiendo para dicho fin documentarse, haciendo uso de los medios escritos y tecnológicos disponibles. En la medida de lo posible, los arrendamientos de inmuebles deberán contratarse mediante procesos que promuevan la competencia, a fin de contar con diversas opciones, previo a tomar la decisión respectiva y de esa manera, poder comparar el valor de los cánones que se están ofertando en la zona donde se pretende arrendar...

La Política de Ahorro y de Eficiencia en el Gasto del Sector Público 2017, indica:

Art. 6.- Sin excepción alguna, las dependencias del Gobierno Central e instituciones Descentralizadas no Empresariales que reciben subvención o subsidio del Estado, deberán aplicar las medidas específicas de gasto siguientes:

14.- Se deberá racionalizar el arrendamiento de bienes inmuebles, buscando apoyo institucional e interinstitucional para suplir necesidades. En caso de ser indispensable su arrendamiento, se deberá optimizar el uso de espacios en inmuebles con cánones accesibles y acordes al lugar de ubicación del inmueble, ya que se prohíbe al efecto el arrendamiento de bienes inmuebles en zonas de alta plusvalía para la ubicación de oficinas públicas, incluyendo para las máximas autoridades institucionales: además, se prohíbe efectuar remodelaciones o readecuaciones de oficinas y la adquisición de mobiliario y equipo, que se deriven de nombramientos de nuevas autoridades institucionales.

La deficiencia se debe a que la Directora de la DIGESTYC que fungió del 1 de enero al 6 de abril de 2015, efectuó un requerimiento para que se alquilara y remodelara un inmueble para el traslado de personal, sin proponer otras soluciones para solventar la problemática emergente, y el Ministro de Economía realizó las contrataciones de los

servicios de alquiler y readecuación, sin tomar en consideración los principios de austeridad y racionalidad del gasto.

A consecuencia de esa toma de decisión, se han realizado gastos por un monto de \$639,834.81, en concepto de alquiler y en concepto de remodelación del bien alquilado por un monto de \$239,580.16, haciendo un total de \$879,414.97, que se pudieron haber utilizado tanto en obras de mitigación como en restauración de las áreas afectadas por el derrumbe del muro perimetral del plantel de la DIGESTYC, si se toma en cuenta que el muro dañado fue reparado por cuenta del Centro Nacional de Registros (CNR), a finales del periodo 2015, situación que debió favorecer los trabajos que posteriormente requerirían las instalaciones de la DIGESTYC, para volverlas funcionales y seguras para el personal de la institución.

### **Comentarios de la Administración**

La deficiencia fue comunicada al señor Ministro de Economía, sin embargo, quien emite la respuesta mediante nota de fecha 11 de octubre de 2017, es el Director de Administración y Finanzas del referido Ministerio, sin especificar si dicha respuesta la hace en representación del Ministro, quien manifiesta:

"En primer lugar solicitamos con el debido respeto, que en la observación contenida en este numeral se haga una distinción entre los costos relacionados con adecuaciones, de los concernientes a los pagos en concepto de cánones de arrendamiento, ya que como se mencionó en el numeral 1, el valor del canon de arrendamiento establecido en el respectivo Contrato, fue autorizado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda a solicitud del MINEC, de conformidad al Art. 54 letra c) del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, tal y como se demostró con la documentación respectiva.

Dicho lo anterior, debe tomarse en cuenta con respecto a las adecuaciones, que los arrendantes ponen a disposición los inmuebles con las instalaciones básicas, siendo los arrendatarios quienes lo adaptan a sus necesidades específicas realizando las instalaciones y adecuaciones pertinentes para operar adecuadamente, no siendo exigible al propietario que conozca con detalle las instalaciones eléctricas de iluminación, tomacorrientes, cableado de redes de internet, separaciones por módulos o cubículos que el personal y usuarios de la DIGESTYC necesitan para operar eficientemente. Es por esa razón fundamental que se ha incurrido en esos costos, indispensables para el buen funcionamiento de esa Dirección; todas las obras realizadas poseen su solicitud y justificación.

Tomando en cuenta lo expuesto, referente a que el inmueble arrendado era el más compatible en cuanto a características y condiciones mínimas con el tipo de oficina a instalar o funcionar, se hizo necesario hacer las adecuaciones respectivas a fin de cumplir con las necesidades particulares de la DIGESTYC, Dirección que cuenta con personal, funciones y objetivos específicos.

Encontrar un inmueble exactamente estructurado y acondicionado como el inmueble de DIGESTYC, ubicado en Ciudad Delgado, implicaba un costo sumamente elevado, por lo que se trató de que las readecuaciones cumplieran con los criterios de eficiencia, eficacia

y economía, a fin de que se logren los resultados con el mínimo de recursos y el máximo de esfuerzos, para cumplir con los objetivos institucionales. En el cuadro detallado en su oficio, se observa que las adecuaciones fueron las básicas para el adecuado funcionamiento del personal”.

Mediante nota de fecha 14 de diciembre de 2017, suscrita por el apoderado general judicial del Ministro de Economía, da respuesta a los hallazgos relacionados al Ministro de Economía expresando lo siguiente: “Para el presente hallazgo insistimos en solicitar que se excluya del análisis el pago del canon de arrendamiento, el cual fue avalado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, debido a que el costo por Arrendamiento del local para trasladar al personal de la DIGESTYC no se asumió a criterio antojadizo de este Ministerio o de sus Titulares, sino que obedece a las dictámenes técnicos emitidos por el Ministerio de Obras Públicas MOP y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS, quienes son enfáticos en concluir el riesgo que implicaba continuar en ese lugar por encontrarse en peligro de colapsar el muro perimetral de ese inmueble, por lo que se giró orden del Despacho Ministerial al personal de la DIGESTYC de evacuar el local ubicado en Av. Juan Bertis, Ciudad Delgado como lo hemos documentado en anterior respuesta, a lo que un grupo de empleados de esa Dirección no obedeció.

Por otra parte, se enfatiza que no se encontraron bienes inmuebles propiedad del Estado que estuviesen acordes a las necesidades de las oficinas de DIGESTYC, encontrándose la mayoría en desuso, o por razones de seguridad ocupacional, no aptos para ser utilizados.

Con respecto a que el costo de alquiler del edificio más sus remodelaciones superan en porcentaje a la reparación del muro perimetral, manifestamos nuestro desacuerdo con ese análisis, pues los costos de traslado, ubicación y adecuación de oficinas responden sobre todo a criterios de seguridad laboral y en general a la integridad del personal que allí labora, lo cual lógicamente no puede ser valuado monetariamente. Por lo tanto, consideramos que no es un parámetro numérico el valor porcentual que resulta al compararlo al costo de reparar un muro perimetral como el realizado en el Comentario.”

### **Comentarios de los Auditores**

Después de analizar los comentarios presentados por la administración la deficiencia no se da por superada por las razones siguientes:

Es de aclarar que no se está cuestionando el monto del canon del edificio arrendado ya que éste fue avalado por la Dirección General del Presupuesto, sino el hecho de no haber tomado en consideración que la situación del derrumbe del muro perimetral era una situación temporal y con la reparación de este se tendría que analizar las posibilidades de reparar y habilitar las áreas afectadas, en ese sentido tuvo que haberse priorizado la inversión en bienes públicos y no en inmuebles privados.

Por lo que podemos concluir que las modificaciones y adecuaciones efectuadas por un monto de (\$239,580.16) más lo gastado en el primer año de alquiler (\$220,632.50) representan el 150% de lo que costo la reparación total del muro dañado ( $\$460,212.66/\$305,159.09 = 1.50$ ), es decir que se ha gastado más en adecuación, modificación y alquiler que lo que costó la reparación del muro, dejando de invertir en un inmueble estatal, lo que hubiese permitido una remodelación sustantiva de dichas áreas para las oficinas administrativas. Motivo por lo cual, la observación se mantiene.

De acuerdo con lo expresado por la administración posterior a la lectura de borrador de informe, expresamos que no se está cuestionando los cánones de alquiler sino las decisiones que llevaron a alquilar el bien, por otro lado, todos los análisis realizados a la problemática del derrumbe señalaron la necesidad de evacuar la zona afectada no todo el plantel de la DIGESTYC, por lo que se realizó un mal tratamiento a la problemática suscitada, ya que no se escatimó en realizar gastos que pudieron ser utilizados en resolver por completo la problemática.

## Hallazgo No. 6

### Fondos comprometidos sin contar con la debida asignación presupuestaria

Comprobamos que se firmó el Contrato No. 223/2015 para el arrendamiento del Edificio y Torre Montecristo por un monto de \$220,632.50 celebrado el 19 de febrero de 2015; sin embargo, a esa fecha aún no se contaba con la autorización del Ministerio de Hacienda, para realizar la transferencia interna entre asignaciones presupuestarias del Ramo de Economía, ya que la solicitud fue emitida el 21 de abril de 2015.

La Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, regula:

“Art. 43.- Prohíbese a cualquier titular, u otro funcionario de las entidades e instituciones del sector público sujetas a la norma de la presente Ley, entrar en negociaciones, adquirir compromisos o firmar contratos que comprometan fondos públicos no previstos en el presupuesto, en forma temporal o recurrente, para el ejercicio financiero fiscal en ejecución. Tal prohibición se aplica específica, pero no exclusivamente al compromiso de fondos derivado de prestaciones y beneficios salariales no presupuestados y la negociación con proveedores de suministros o servicios...”

La deficiencia se debe a que el Ministro de Economía, tomó la decisión de firmar un contrato de arrendamiento, sin contar previamente con la debida disponibilidad financiera para cubrir dicho gasto.

Como consecuencia, se ha violentado la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, al comprometer fondos sin su debida autorización presupuestaria.

### Comentario de la Administración

La Comunicación de la presente condición fue remitida al señor Ministro de Economía, sin embargo, quien emite la respuesta es el Director de Administración y Finanzas del referido Ministerio en donde indica:

“En cuanto al Contrato No. 223/2015, por un período de 10 meses, para el arrendamiento del Edificio y Torre Montecristo, tengo a bien informar a ustedes, que el Ministerio realizó los esfuerzos suficientes, para que de las asignaciones presupuestarias del Ramo de Economía se cubriera esta erogación, sin afectar los objetivos institucionales, ni depender de refuerzos presupuestarios siendo no indispensable solicitar autorización ante el Ministerio de Hacienda, por lo que se adjuntan los Compromisos Presupuestarios con los cuales se cubrió el pago del arrendamiento, lo que se evidencia con los

documentos en Anexo No. 11. y nota del Ministro de Hacienda sobre solicitudes de refuerzo presupuestario Anexo No. 12.

Lo anterior, tomando como base la Política de Ahorro y Austeridad del Gasto Público 2015, Art. 5, lit. b) en el que se prevé que en el caso de que surjan nuevas acciones impostergables e ineludibles, como es el caso, las instituciones deberán identificar la fuente de financiamiento, para su ejecución, en sus propias asignaciones, siendo el proceder que realizó este Ministerio.

En atención a lo anteriormente expuesto y evidencias documentales presentadas, se solicita que se desvanezca la condición que nos ocupa.”

Mediante nota de fecha 14 de diciembre de 2017, suscrita por el apoderado general judicial del Ministro de Economía. Da respuesta al hallazgo relacionados al Ministro de Economía expresando lo siguiente:

“En relación al Contrato No. 223/2015, cuyo objeto era el arrendamiento del Edificio y Torre Montecristo, le expreso en primer lugar, que era imposible presupuestar en su oportunidad dicha necesidad, pues si nos atenemos a las fuertes condiciones de restricción financiera en el Estado que derivaron en una asignación de parte del Ministerio de Hacienda de un techo presupuestario para el Ministerio de Economía muy limitado. En segundo lugar, decir que ante la grave situación que se presentó en las instalaciones de la DIGESTYC / Ciudad Delgado del derrumbe del muro perimetral y el surgimiento de una gran cárcava y además de condiciones climáticas adversas, con el consiguiente peligro al que se exponían los trabajadores de dicho plantel , la Administración Superior realizó entre otras gestiones fundamentales la de buscar asignaciones presupuestarias para reprogramarlas para una necesidad de emergencia evidente (y claramente señalada por la autoridades como el MOP ) • nunca se afectaron los objetivos institucionales, ya que siempre se tuvo disponibilidad presupuestaria, para lo cual se anexan los compromisos presupuestarios con los que cubrió el pago del arrendamiento (ver sección de Anexos). También se siguió las disposiciones de la Política de Ahorro y Austeridad del Gasto Público 2015, específicamente en su artículo 5 literal b) en el que prevé que, ante el surgimiento de nuevas acciones impostergables e ineludibles, como es el caso, las instituciones deberán buscar la fuente de financiamiento, para su ejecución, en sus propias asignaciones.

En tercer lugar, la Administración Superior está convencida del buen actuar de esta gestión administrativa, de lo contrario el Ministerio de Hacienda no hubiese aprobado estas erogaciones de emergencia en base al Artículo 45 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (ver sección de Anexos que explicitan el Acuerdo No. 878 de fecha 23 de julio de 2015), nótese que el Artículo 43 de la misma Ley al que se refiere la Auditoría está a la par del Artículo 45 en el cual se apoya el Ministerio de Hacienda en su análisis de las prerrogativas que tienen las instituciones del sector público.

Esta Cartera de Estado actuó con toda responsabilidad institucional tal como lo señala el artículo 41 de la Ley AFI que expresa literalmente: " Las entidades e instituciones que forman parte del SAFI están obligadas a realizar y presentar a la Dirección General del Presupuesto la programación de la ejecución física y financiera de sus presupuestos, siguiendo las normas, métodos y procedimientos que determine la reglamentación de esta Ley y los manuales técnicos correspondientes". El Ministerio de Economía en el presente caso, no puede ser observado sobre su gestión, pues ha respetado cada uno

de los principios presupuestarios especialmente de programación, equilibrio, racionalidad, transparencia y flexibilidad.

Finalmente debo expresar que en todo momento se tuvo respaldo presupuestario para el caso que nos ocupa, para lo cual adjunto sección de Anexos que contiene los cuadros Control del Crédito Presupuesto del ejercicio financiero fiscal 2015, donde puede constatar la suficiente solvencia que se disponía en el presupuesto. Se refiere a la línea de Estadísticas Sociales al crédito presupuestario votado que fue de \$20, 304,970.00 y a los compromisos adquiridos en los 2 primeros meses por \$4, 041,916.52

En atención a lo anteriormente expuesto, y evidencias documentales presentadas en el transcurso de la auditoría y las anexas a la presente, respetuosamente le pido se tengan por desvanecidos los hallazgos planteados por la Corte de Cuentas de la República en el Informe de Auditoría de Gestión practicado a la Dirección General de Estadísticas y Censos por el período del 1 de enero 2015 al 31 de julio de 2017.”

### **Comentario de los Auditores**

Basándonos en la respuesta de la administración, concluimos que si bien es cierto no se afectaron las asignaciones presupuestarias del Ministerio de Economía, se realizaron compromisos de fondos en gastos que no estaban presupuestados originalmente, por otro lado, la solicitud para que fueran autorizados el uso de fondos fue realizada posterior a la firma de contrato, lo que provocó que se comprometieran fondos que no tenían asignaciones presupuestarias inicialmente.

De acuerdo a lo manifestado por la administración después de lectura de borrador de informe, expresamos lo siguiente: lo que se está cuestionando es que no se realizaron los eventos en forma ordenada ya que primero se comprometieron los fondos con la firma del contrato de arrendamiento y luego se la reasignación presupuestaria ante el Ministerio de Hacienda.

### **5.2.2 Conclusión del área normativa y procesos sustantivos**

La Estructura Administrativa de la DIGESTYC no está funcionando de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, ya que, a pesar de ser una dependencia del Ministerio de Economía, las directrices emanadas de ese Ministerio en lo relativo al funcionamiento administrativo, no están fundamentadas en lo que establece la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional.

El marco normativo interno definido por la DIGESTYC y autorizado por el MINEC, se encuentra desfasado y desactualizado, ya que tiene un promedio de ocho años de no ser actualizado, situación que vuelve inoperantes muchos de los procedimientos de control interno y políticas definidas, lo cual entorpece y dificulta el buen funcionamiento administrativo y operativo, afectando directamente la eficiencia y eficacia de sus operaciones.

El Ministro de Economía no ha gestionado un control efectivo de los recursos institucionales mediante la planificación eficiente de las actividades estratégicas importantes de la DIGESTYC y la efectiva gestión de los riesgos asociados con ellas, para contribuir al logro de los objetivos y metas de la DIGESTYC.

El recurso humano del servicio estadístico de la DIGESTYC no está siendo capacitado de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, no se ha elaborado planes anuales de capacitación orientados a las necesidades técnicas del personal y no se ha dispuesto la inversión de los recursos económicos necesarios, a pesar de contar con la disponibilidad presupuestaria.

Es importante mencionar que no existe un clima organizacional idóneo que permita a la institución cumplir en buena forma con sus objetivos misionales, ya que uno de los principios básicos de administración es la definición de estructuras de mando verticales, situación que está minando el esquema actual de la DIGESTYC, ya que las atribuciones ejercidas por la Subdirección son competencia de la Dirección General por Ley. El hecho de asignar a un funcionario subordinado atribuciones de la Dirección General, fomenta una dualidad de mando y no permite mantener un clima laboral idóneo, generando una desinformación entre el área administrativa/ financiera y operativa de la entidad. Situación que está afectando la eficiencia de la gestión institucional. Por otro lado, no se aplicaron criterios de economía durante el periodo auditado, ya que se efectuaron erogaciones de fondos para el alquiler y adecuación de un inmueble, los cuales se pudieron haber utilizado para mejorar las instalaciones de la DIGESTYC.

### **Área 5.3 Cumplimiento de metas propuestas en el plan operativo.**

#### **5.3.1 Hallazgos de la Auditoría**

Producto de la evaluación y análisis del Cumplimiento de metas propuestas en el plan operativo, no identificamos hallazgos de auditoría, según lo establecen las Normas de Auditoría Gubernamental, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

#### **5.3.2 Conclusión del área cumplimiento de metas propuestas en el plan operativo.**

Como producto de la evaluación del área de cumplimiento de metas propuestas en el plan operativo, determinamos que a pesar de contar con mecanismo de medición, en relación a las metas propuestas por la DIGESTYC, estos aún no se han logrado consolidar como elementos de alertas que determinen las desviaciones significativas en las metas propuestas, ya que no se toman en cuenta como insumos para la realización de reprogramaciones de actividades medibles que sufren algún desfase, afectando las metas macro.

## **6. ANÁLISIS DE INFORMES DE AUDITORÍA INTERNA Y FIRMAS PRIVADAS**

La Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Economía, no ha efectuado auditorías a la Dirección General de Estadísticas y Censos, por lo tanto, no se realizó análisis de informes de auditoría resultantes.

El Ministerio de Economía no contrató servicios de auditoría externa durante el período auditado, que se relacionen con auditorías de gestión o financieras a la DIGESTYC, por lo que no evaluamos los resultados correspondientes.

## 7. SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS ANTERIORES

En el Informe de Auditoría de Gestión a los Sistemas Informáticos del Ministerio de Economía, por el periodo del 1 de enero de 2011 al 31 de enero 2014, se emitió la recomendación No. 2, en la cual está vinculada la DIGESTYC, por lo tanto, se le dio seguimiento al cumplimiento de esta recomendación, encontrándose que ha sido cumplida por la Administración.

## 8. CONCLUSIÓN GENERAL

A pesar de que las Tecnologías de Información y Comunicación forman parte integral en el soporte a los procesos administrativos y sustantivos de la DIGESTYC, existe un alto nivel de obsolescencia de los equipos informáticos asignados, ya que el 93.59%, están desfasados y limitan las actividades de los usuarios, esto se debe a las limitantes de presupuesto para este rubro, lo cual no permite la aplicación de políticas de reemplazo a corto plazo. Por otra parte, el ancho de banda asignado a la DIGESTYC, no es capaz de soportar de forma eficaz el tráfico datos electrónicos que los usuarios demandan para la transferencia de información.

Por otro lado, no se aplicaron criterios de economía y austeridad en las erogaciones de fondos que se efectuaron para el alquiler y reacondicionamiento de un inmueble, los cuales se pudieron haber utilizado para invertir en el plantel que actualmente usa la DIGESTYC, en función de mejorar las instalaciones institucionales.

Es importante mencionar que los planes operativos de la DIGESTYC, no son ejecutados para cubrir todos los ámbitos que le demandan sus objetivos institucionales, ya que muchas de las actividades programadas no se desarrollan, a pesar de formar parte de los procesos misionales de la DIGESTYC, tales como, estadísticas de género y estadísticas medioambientales, entre otras.

## 9. RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA

### Recomendación No. 1

Recomendamos al señor Ministro de Economía, gire instrucciones a la Gerente de Planificación y Desarrollo Institucional del MINEC, para que realice las modificaciones al organigrama y al Manual de Organización y Funciones de la DIGESTYC, para que esté acorde a lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional, en el sentido de que se definan las líneas de mando y las funciones que les competen a los niveles direccionales en base a lo establecido en la normativa legal y técnica aplicable a la DIGESTYC.

### Recomendación No. 2

Recomendamos al señor Ministro de Economía, realizar las gestiones para la obtención de los recursos necesarios, que servirán para la reparación y habilitación de las áreas que fueron afectadas a raíz del derrumbe del muro perimetral de la DIGESTYC, a fin de que se vuelvan operables y funcionales para el personal institucional, para no incurrir en

gastos de arrendamiento de inmueble para la ubicación de dependencias de la DIGESTYC.

### **Recomendación No. 3**

Recomendamos al señor Ministro de Economía, gire instrucciones al Director General de la DIGESTYC, para que en conjunto con Jefe de la Gerencia de Sistemas, se efectúe un diagnóstico técnico para determinar el ancho de banda requerido por la DIGESTYC, para realizar eficazmente las actividades asociadas a la recepción de correos electrónicos, investigaciones por internet y uso de sistemas informáticos por el área administrativa y operativa, a fin de que se gestione la ampliación del ancho de banda según las necesidades reales.

### **10. PÁRRAFO ACLARATORIO**

Este informe se refiere a la Auditoría de Gestión a la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía, por el periodo del 1 de enero de 2015 al 31 de julio de 2017, la cual fue desarrollada de acuerdo a la Ley de la Corte de Cuentas de la República y Normas y Políticas de Auditoría Gubernamental emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

San Salvador, 28 de febrero de 2018.

**DIOS UNIÓN LIBERTAD**

**Dirección de Auditoría Siete**

