

Documento Guía del Tema Técnico 2

Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales

XXVI Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS

17 al 21 de octubre de 2016, Punta Cana, República Dominicana

Orientación General

Este **Documento Guía** tiene por finalidad orientar a las instancias miembros de la OLACEFS en la preparación de su **Colaboración Técnica** (contribución nacional), al Tema Técnico 2 “*Prevención del Riesgo de Fraude en los Estados Financieros y Administración de los Riesgos Fiscales*” de la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

De conformidad con lo dispuesto en la *Normativa Vigente sobre Temas Técnicos*, emitida por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS, la Colaboración Técnica “es el documento redactado por la EFS que desea realizar un aporte al tema desarrollado por el Coordinador. Se debe elaborar en base a la Propuesta Inicial y al Documento Guía.”

El Documento Guía se conforma por dos cuestionarios, correspondientes a los dos (2) capítulos que integran la **Propuesta Inicial** del Tema Técnico referido: (1) *Riesgo de fraude en los estados financieros y el plan de auditoría*, y (2) *Administración de los riesgos fiscales*. Las respuestas que preparen y envíen los miembros de la OLACEFS permitirán a las EFS coordinadoras (Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala y Auditoría Superior de la Federación de México), enriquecer la Propuesta Inicial y, derivado de ello, generar la **Ponencia Base y Resumen** del Tema, a ser discutido por la membresía de OLACEFS en ocasión de su XXVI Asamblea General Ordinaria, a llevarse a cabo del 17 al 21 de octubre de 2016 en Punta Cana, República Dominicana.

Las **Colaboraciones Técnicas** deberán ser enviadas a las EFS coordinadoras **a más tardar el 30 de junio de 2016**, en español, a los correos electrónicos allima@contraloria.gob.gt y olacefsmexico@asf.gob.mx, con copia a la Secretaría Ejecutiva de la Organización (orudloff@contraloria.cl).

Cuestionario de apoyo al análisis del riesgo de fraude en los estados financieros

1. ¿Qué programas o acciones aplica su EFS para prevenir, mitigar y controlar el riesgo de fraude en las entidades que audita? Se puede detallar lo necesario y proporcionar evidencia al respecto.

- La Contraloría General del Estado, a través de las Direcciones de Auditorías Externas de la Matriz, Delegaciones Provinciales y Unidades de Auditoría Interna, considerando el monto de los recursos a analizar, el tiempo transcurrido de la última auditoría y la caducidad, anualmente programa las actividades de control en las entidades del sector público, definiendo las áreas, rubros a analizar, las fechas de inicio y fin de las actividades y los recursos humanos requeridos. El Contralor General del Estado, mediante Acuerdo, aprueba el Plan de Control respectivo.
- El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece como una de las funciones del ente de control, emitir la opinión profesional de los Estados Financieros Consolidados elaborados por el Ministerio de Finanzas, actividad que la lleva a cabo una dirección específica dentro de la Contraloría General del Estado.
- Se realiza exámenes especiales a cuentas, proyectos y programas específicos, lo cual permite obtener una seguridad razonable de las operaciones que realizan en un periodo específico y conocer si los recursos públicos están siendo usados para los fines que fueron asignados; como resultado de las acciones de control se emiten recomendaciones que son de obligatorio cumplimiento para las entidades fiscalizadas.
- Se realiza exámenes especiales a las declaraciones patrimoniales juradas de los servidores públicos, para determinar que las variaciones producidas en el patrimonio y los correlativos activos y pasivos, provengan de las fuentes de fondos legítimamente obtenidos. Para el efecto, se requiere información como:

| ENTIDAD | INFORMACIÓN A SOLICITAR |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entidad en la que presta servicios | Remuneraciones, anticipos de remuneraciones, viáticos, dietas y otros ingresos percibidos |
| Superintendencia de Bancos y Seguros | Cuentas bancarias, inversiones, créditos otorgados y movimientos financieros |
| Superintendencia de Economía Popular y Solidaria | Cuentas de ahorro, inversiones, créditos otorgados y movimientos financieros |
| Superintendencia de Compañías | Participación accionaria en compañías |
| Superintendencia de Telecomunicaciones | Participación en frecuencias de radio y televisión |
| Registradores de la Propiedad | Bienes inmuebles |
| Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial | Maquinaria y vehículos |
| Comisión de Tránsito del Ecuador | Maquinaria y vehículos |
| Servicio de Rentas Internas | Declaraciones del Impuesto a la Renta e Impuesto al Valor Agregado |

2. Con base en su experiencia como entidad fiscalizadora superior, indique las herramientas o mecanismos que utilizan los responsables de la dirección del ente fiscalizador para prevenir y detectar el riesgo de fraude.

Se aplican las normas y leyes para el control de las finanzas públicas emitidas por la Función Ejecutiva, mediante decretos, y por la Función Legislativa mediante leyes; así como también, las Normas de Control Interno para el Sector Público. Existen en ciertas entidades las unidades de Control Previo, encargadas de la revisión de procesos y documentos que sustentan la erogación de recursos. Se realizan además arquezos, conciliaciones de cuentas y bancos.

Por otro lado, se examina las declaraciones juradas del patrimonio presentadas por los servidores previa la posesión del cargo público y al final de sus funciones. A través de la comparación se determina el incremento injustificado del patrimonio de los servidores públicos. Así mismo, se recepta y tramita denuncias ciudadanas para investigación administrativa en la Contraloría General del Estado.

Otro esfuerzo de la Contraloría General del Estado es la instauración de una cultura de ética mediante la difusión de manuales y Códigos de Ética.

3. En su experiencia, ¿cuáles son las principales deficiencias o limitaciones del control interno, que no permiten a los responsables de la dirección del ente fiscalizado, detectar o prevenir el riesgo de fraude en la información financiera?

- Alta rotación de personal.
- La falta de oportunidad en la entrega de la información requerida por los equipos de auditoría.
- Falta de apoyo de las entidades proveedoras de información, como: Superintendencias de Bancos, Compañías; Servicio de Rentas Internas; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, Servicio Nacional de Aduanas, Secretaría de Inteligencia, entre otras.
- Procesos internos no definidos adecuadamente.
- Inexistencia de planes de mitigación de debilidades de control interno.
- Ausencia de diagramación de los controles internos.

4. Exponer el contenido de las disposiciones jurídicas y los mecanismos institucionales específicos que se han implantado en su país, para sancionar a los servidores públicos que cometen fraude, independientemente de la posición jerárquica que ocupen.

Constitución de la República del Ecuador

El artículo 212, numeral 2, establece como una de las funciones de la Contraloría General del Estado, determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

Artículo 31.- Funciones y Atribuciones de la Contraloría General del Estado, numerales:

2. Practicar auditoría externa, en cualquiera de sus clases o modalidades, por si o mediante la utilización de compañías privadas de auditoría, a todas las instituciones del Estado, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías mercantiles, cuyo capital social,

patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos; a las empresas adscritas a una institución del Estado, o que se hubieren constituido mediante ley, ordenanza o decreto, así como en el ámbito de su competencia, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

13. Decidir la intervención como parte en los juicios civiles, penales, contencioso administrativos y otros relacionados con el manejo de los recursos públicos objeto de control.
15. Actuar coordinadamente con la Fiscalía General del Estado, para iniciar y proseguir los juicios penales, relacionados con delitos en el manejo de los recursos públicos.

Artículo 39.- Determinación de responsabilidades y seguimiento.- A base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal.

Artículos 65 y 66.- Indicios de responsabilidad penal determinados por la Contraloría General del Estado y por la auditoría interna.- Cuando por los resultados de la auditoría o de exámenes especiales practicados, se establecen indicios de responsabilidad penal, por los hechos a los que se refiere la sección tercera del Código Integral Penal, Delitos contra la eficiencia de la administración pública, se procede de la siguiente manera:

- El auditor Jefe de Equipo que interviniera en el examen de auditoría, elabora el informe, el supervisor lo revisa, el Director de Auditoría firma el documento y el Contralor General o sus delegados lo aprueba. El informe y la evidencia documental se remiten a la Fiscal General del Estado, para que ejecute la acción penal correspondiente.
- El Fiscal General de ser procedente inicia la instrucción fiscal y solicita al juez las medidas cautelares que considere pertinentes, en defensa de los intereses del Estado.
- Copia certificada de la sentencia ejecutoriada, se remite al órgano competente en materia de administración de personal, para la inhabilitación permanente en el desempeño de cargos y funciones públicas.

Los delitos contra la eficiencia de la administración pública, estipulados en el Código Integral Penal, son:

Artículo 278 Peculado.- Los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, en beneficio propio o de terceros; que abusen, se apropien, distraigan o dispongan arbitrariamente de bienes muebles o inmuebles, dineros públicos o privados, efectos que los representen, piezas, títulos o documentos que estén en su poder en virtud o razón de su cargo, serán sancionados con pena privativa de libertad de 10 a 13 años.

Si los sujetos descritos en el primer inciso utilizan, en beneficio propio o de terceras personas, trabajadores remunerados por el Estado o por las entidades del sector público o bienes del sector público, cuando esto signifique lucro o incremento patrimonial, serán sancionados con pena privativa de libertad de 5 a 7 años.

La misma pena se aplicará cuando los sujetos descritos en el primer inciso se aprovechen económicamente, en beneficio propio o de terceras personas, de estudios, proyectos, informes,

resoluciones y más documentos, calificados de secretos, reservados o de circulación restringida, que estén o hayan estado en su conocimiento o bajo su dependencia en razón o con ocasión del cargo que ejercen o han ejercido.

Son responsables de peculado los funcionarios o servidores públicos, los administradores, ejecutivos o empleados de las instituciones del Sistema Financiero Nacional que realicen actividades de intermediación financiera, así como los miembros o vocales de los directorios y de los consejos de administración y vigilancia de estas entidades, que con abuso de las funciones propias de su cargo: a) dispongan fraudulentamente, se apropien o distraigan los fondos, bienes, dineros o efectos privados que los representen; b) hubiesen ejecutado dolosamente operaciones que disminuyan el activo o incrementen el pasivo de la entidad; o, c) dispongan de cualquier manera el congelamiento o la retención arbitraria o generalizada de los fondos o depósitos en las instituciones del Sistema Financiero Nacional, causando directamente un perjuicio económico a sus socios, depositarios, cuenta partícipes o titulares de los bienes, fondos o dinero. En todos estos casos serán sancionados con pena privativa de libertad de 10 a 13 años.

Si los sujetos descritos en el inciso precedente causan la quiebra fraudulenta de entidades del Sistema Financiero Nacional, serán sancionados con pena privativa de libertad de 10 a 13 años.

La persona que obtenga o conceda créditos vinculados, relacionados o intercompañías, violando expresas disposiciones legales respecto de esta clase de operaciones, en perjuicio de la Institución Financiera, será sancionada con pena privativa de libertad de 7 a 10 años.

La misma pena se aplicará a los beneficiarios que intervengan en el cometimiento de este ilícito y a la persona que preste su nombre para beneficio propio o de un tercero, aunque no posea las calidades previstas en el inciso anterior.

Los sentenciados por las conductas previstas en este artículo quedarán incapacitadas o incapacitados de por vida, para el desempeño de todo cargo público, todo cargo en entidad financiera o en entidades de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera.

Artículo 279.- Enriquecimiento ilícito.- Los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal en alguna de las instituciones del Estado, determinadas en la Constitución de la República, que hayan obtenido para sí o para terceros un incremento patrimonial injustificado a su nombre o mediante persona interpuesta, producto de su cargo o función, superior a 400 salarios básicos unificados del trabajador en general (superior a 146.400 USD), serán sancionados con pena privativa de libertad de 7 a 10 años.

Se entenderá que hubo enriquecimiento ilícito no solo cuando el patrimonio se ha incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se han cancelado deudas o extinguido obligaciones.

Si el incremento del patrimonio es superior a doscientos y menor a 400 salarios básicos unificados del trabajador en general (superior a 73.200 USD hasta 146.400 USD), la pena privativa de libertad será de 5 a 7 años.

Si el incremento del patrimonio es hasta 200 salarios básicos unificados del trabajador en general (hasta 73.200 USD), la pena privativa de libertad será de 3 a 5 años.

Ley No. 2003-04, que regula las declaraciones patrimoniales juramentadas.

RO 83 de 2003-05-16

Dispone la declaración a través de escritura pública, al inicio y cese de gestión del servidor, de la información completa del patrimonio, los activos y pasivos en el país como en el extranjero del declarante, de su cónyuge o pareja en unión de hecho y de los hijos menores de edad.

A partir del 1 de enero de 2017, entra en vigencia la nueva Ley Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas, según la cual, la declaración no se será a través de escritura pública, el formulario electrónico se ingresará directamente en la página web de la Contraloría General del Estado, el declarante autorizará expresamente en el formulario que se levante el sigilo de sus cuentas bancarias, de ser necesario, y ratificará que detalla sus activos y pasivos bajo juramento, sin necesidad de acudir ante autoridad judicial.

Reglamento para el Control Externo de la Contraloría en las Entidades de Derecho Privado que disponen de Recursos Públicos

Acuerdo del Contralor General del Estado, RO 743 de 2003-01-13

Artículo 11 Responsabilidades en las entidades de derecho privado.- La Contraloría General del Estado, como consecuencia de sus auditorías y exámenes especiales practicados, cuando exista mérito para ello, determinará responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Las desviaciones administrativas y los sujetos de las mismas serán determinados por la Contraloría, pero la aplicación de las sanciones estará a cargo del máximo nivel directivo de la entidad auditada; sin embargo, si deja de hacerlo, lo hará la Contraloría; las responsabilidades civiles serán establecidas por la Contraloría; y, en los casos de indicios penales se pondrá en conocimiento de la Fiscalía General del Estado, para los fines consiguientes.

5. **De acuerdo con su experiencia, ¿qué buenas prácticas ha identificado en los entes públicos auditados, y qué acciones recomendaría establecer para hacer más efectivas la prevención, control y mitigación del fraude, en los entes fiscalizados y en las EFS?**

Buenas prácticas detectadas:

- La centralización y consolidación de la información financiera fiscal (patrimonial y presupuestaria), para lo cual se emiten los Estados Financieros Consolidados de las entidades y organismos que forman parte del Sector Público no Financiero. Esta información debe estar disponible en la herramienta informática Sistema Integrado de Gestión Financiera, eSIGEF, administrado por el Ministerio de Finanzas.

La centralización de las transferencias y pagos de las obligaciones contraídas por las entidades del sector público a través de la Cuenta Corriente Única, sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja.

Instalación de kits biométricos para los usuarios con perfil de autorizadores de pagos en las entidades que conforman el Presupuesto General del Estado, en la herramienta informática Sistema Integrado de Gestión Financiera, eSIGEF, lo que ha permitido mejorar las seguridades.

- Publicación de los estados financieros del Sector Público no Financiero, empresas públicas y las entidades financieras públicas y de las entidades de gobiernos seccionales, para transparentar la información y ponerla en conocimiento de la ciudadanía.
- Aplicación de las recomendaciones emitidas en los informes de la Contraloría General del Estado, mismas que tienen el carácter de obligatorio, de conformidad con el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Llevar una hoja de control con el desglose de documentos y responsables que solicitan, registran y aprueban los pagos, que les permite tener un control del proceso que sigue un pago y las personas que intervienen en el proceso.
- Elaboración y suscripción del “Formato solicitud de compra de bienes y servicios en los procesos de contratación pública”, documento que contiene las áreas que intervienen en cada una de sus fases; el objeto y justificación de la compra; presupuesto referencial y justificación; plazos de ejecución de entrega; responsables de la unidad; ordenadores del gasto por unidad con montos mínimos y máximos de autorización; certificado del Plan Operativo Anual (POA) con su actividad; certificado del Programación Anual de Planificación (PAP) y Plan Anual de Compras (PAC); certificación presupuestaria; responsables de su emisión; recomendación del proceso de contratación a realizarse por parte de la Dirección Jurídica; y, responsable de llevar la información en el Portal de Compras Públicas. Al formato referido se adjunta documentación original que sustenta cada uno de los procesos.
- Establecer un cronograma de pagos de acuerdo a la naturaleza del registro, lo cual permite que se realice un solo tipo de pago en los días establecidos y revisar los requisitos de acuerdo a la normativa específica aplicable.
- No permitir que se realicen correcciones en los registros sin el conocimiento y autorización previa del Jefe de Departamento, con las justificaciones del caso presentadas por escrito.
- Implementación de seguridades en los sistemas tecnológicos.

Recomendaciones:

- Capacitación al personal de las auditorías externas e internas, en temas relacionados con riesgos y fraude.
- Implementar controles basados en las disposiciones legales y reglamentarias generales e internas, en el desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas.
- Efectuar una adecuada evaluación de control interno, que permita identificar las áreas críticas y aplicar procedimientos sustantivos de auditoría.
- Implementación del código de ética en las entidades del sector público y fomentar su aplicación.
- Asignar plazos de acuerdo a la magnitud y alcance de los rubros a analizar, dentro de las órdenes de trabajo de auditoría; en razón de que estos plazos suelen ser cortos, se limita la aplicación de ciertos procedimientos de auditoría que permitirían hacer un análisis pormenorizado.
- Mejorar la planificación de auditorías, para evitar que los periodos de alcance de las órdenes de trabajo sean extensos.

Cuestionario de apoyo al análisis de los riesgos fiscales y su administración prudencial

1. Exponga las disposiciones jurídicas vigentes en su país acerca de la disciplina, responsabilidad y sostenibilidad en las finanzas públicas y la deuda pública, y respecto de la contabilidad gubernamental, que tienen por objeto administrar los riesgos fiscales.

POLÍTICA FISCAL

Constitución de la República del Ecuador

Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:

1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos.
2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados.
3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

Art. 288.- Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 294.- La Función Ejecutiva elabora cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.

Art. 295.- Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.

Art. 296.- La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria. De igual manera los gobiernos autónomos descentralizados presentarán cada semestre informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución de los presupuestos.

Art. 297.- Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.

Art. 298.- Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

Art. 299.- El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes. En el Banco Central se crearán cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados, y las demás cuentas que correspondan.

Los recursos públicos se manejarán en la banca pública, de acuerdo con la ley. La ley establecerá los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de recursos financieros. Se prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior sin autorización legal.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo.- Es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.

El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.

Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.

Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías. El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.

Art. 37.- Formulación del Plan.- El Plan Nacional de Desarrollo es formulado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para un período de cuatro años, en coherencia y correspondencia con el programa de gobierno del Presidente electo y considerará los objetivos generales de los planes de las otras funciones del Estado y de los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias.

Durante el proceso de formulación del Plan se deberá garantizar instancias de participación.

Art. 38.- Aprobación del Plan.- El Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, deberá presentar el Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución.

Mientras no sea aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, no se podrá presentar la programación presupuestaria cuatrianual ni la pro forma presupuestaria.

Si el Plan Nacional de Desarrollo no fuera aprobado por el Consejo Nacional de Planificación, hasta noventa días después de iniciada la gestión de la Presidenta o Presidente de la República, entrará en vigencia por mandato de esta Ley.

Una vez aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo será remitido a la Asamblea Nacional para su debido conocimiento.

Art. 70.- Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP).- Comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del sector público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas establecidas en esta Ley.

Todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225 (sector público), 297 (programas financiados con recursos públicos) y 315 (empresas públicas) de la Constitución de la República se sujetarán al SINFIP, en los términos previstos en este código, sin perjuicio de la facultad de gestión autónoma de orden administrativo, económico, financiero, presupuestario y organizativo que la Constitución o las leyes establecen para determinadas entidades.

Art. 71.- Rectoría del SINFIP.- La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio de Finanzas, que será el ente rector del SINFIP.

Art. 72.- Objetivos específicos del SINFIP.-

1. La sostenibilidad, estabilidad y consistencia de la gestión de las finanzas públicas;
2. La efectividad de la recaudación de los ingresos públicos;
3. La efectividad, oportunidad y equidad de la asignación y/uso de los recursos públicos;
4. La sostenibilidad y legitimidad del endeudamiento público;
5. La efectividad y el manejo integrado de la liquidez de los recursos del sector público;
6. La gestión por resultados eficaz y eficiente;
7. La adecuada complementariedad en las interrelaciones entre las entidades y organismos del sector público y, entre éstas y el sector privado; y,
8. La transparencia de la información sobre las finanzas públicas.

Art. 77.- Presupuesto General del Estado.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la Seguridad Social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 81.- Regla fiscal.- Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.

Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

INVERSION PÚBLICA

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 55.- Definición de inversión pública.- Es el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación.

Art. 56.- Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública.- Los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad y los estudios que los sustenten.

Art. 57.- Planes de Inversión.- Son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 59.- Ámbito de los planes de inversión.- Los planes de inversión del Presupuesto General del Estado son formulados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En el ámbito de las Empresas Públicas, Banca Pública, Seguridad Social y gobiernos autónomos descentralizados, cada entidad formulará sus respectivos planes de inversión.

Art. 60.- Priorización de programas y proyectos de inversión.- Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo incluya en el plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, a la programación presupuestaria cuatrienal y de conformidad con los requisitos y procedimientos que se establezcan en el reglamento de este código.

Para las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado, así como para las universidades y escuelas politécnicas, el otorgamiento de dicha prioridad se realizará de la siguiente manera:

- Empresas públicas, a través de sus respectivos directorios.
- Universidades y escuelas politécnicas, por parte de su máxima autoridad.
- Gobiernos autónomos descentralizados, por parte de la máxima autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado.
- Seguridad social, por parte de su máxima autoridad.
- Banca pública, de conformidad con sus respectivos marcos legales; y, en ausencia de disposición expresa, se realizará por parte de cada uno de sus Directorios.

Únicamente los programas y proyectos incluidos en el Plan Anual de Inversiones podrán recibir recursos del Presupuesto General del Estado.

Art. 61.- Banco de proyectos.- El banco de proyectos es el compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público; y, proporciona la información pertinente y territorializada para el seguimiento y evaluación de la inversión pública.

Ningún programa o proyecto podrá recibir financiamiento público si no ha sido debidamente registrado en el banco de proyectos.

Las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado administrarán sus respectivos bancos de proyectos.

DEUDA PÚBLICA

Constitución de la República del Ecuador

Art. 289.- La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley.

La Constitución (vigente desde 2008-10-20) dispone que el Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público; situación que no se ha cumplido, la última Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa, fue creada por el Presidente de la República con Decreto 1272 de 29 de marzo de 2006.

Art. 290.- El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.
2. No afectará a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.
3. Destino de la deuda pública: Exclusivamente para programas y proyectos de inversión para infraestructura y que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.
4. Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.
5. Se impugnarán las deudas declaradas ilegítimas por organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.
6. Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.

7. Se prohíbe la estatización de deudas privadas.
8. La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.
9. La Función Ejecutiva decidirá si asume o no deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 124.- Límite endeudamiento de las entidades y organismos del sector público.- El monto total del saldo de la deuda pública, en ningún caso podrá sobrepasar el 40% del PIB. En casos excepcionales, cuando se requiera endeudamiento para programas y/o proyectos de inversión pública de interés nacional, y dicho endeudamiento supere el límite establecido en este artículo, se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional. Cuando se alcance el límite de endeudamiento se deberá implementar un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal.

Art. 125.- Límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados.-

- La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al (200%);
- El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el 25% de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

Art. 127.- Responsabilidad de la ejecución.- La entidad u organismo público contratante del endeudamiento será la responsable de la ejecución de los proyectos o programas que se financien con dichos recursos. En el caso del endeudamiento del Presupuesto General del Estado, la entidad pública responsable de la ejecución será la establecida en la resolución que para el efecto dicte el ente rector de las finanzas públicas.

Art. 132.- Registro de las operaciones de endeudamiento.- Los títulos de deuda pública, sean estos contratos, convenios u otros instrumentos representativos de la operación de endeudamiento público, deben registrarse en el ente rector de las finanzas públicas. (Ministerio de Finanzas)

Art. 130.- Grabación global de rentas.- Ningún contrato u operación de endeudamiento público comprometerá rentas, activos o bienes, de carácter específico del sector público. Exceptuase de esta prohibición, los proyectos que tienen capacidad financiera de pago, mismos que podrán comprometer los flujos y activos futuros que generen dichos proyectos.

Art.- Pignoración de rentas. Los pagos de todo contrato de deuda con entidades del Sector Financiero Público, que celebren las entidades públicas, incluidas las empresas del sector público, estarán respaldados por la pignoración (otorgar o ceder algo en prenda a modo de

garantía) de rentas de la totalidad de ingresos de la entidad deudora en el Banco Central del Ecuador, de conformidad con el respectivo reglamento.

Art. 133.- Créditos contratados por el Estado a favor de empresas públicas y/o entidades financieras públicas.- En caso de empresas públicas y entidades financieras públicas que tengan programas y proyectos de inversión en infraestructura o con capacidad de pago, calificados como prioritarios por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el ente rector de las finanzas públicas podrá realizar operaciones de crédito para inyectar los recursos respectivos a la empresa pública y/o entidad financiera pública, que será la ejecutora del programa o proyecto.

El ente rector de las finanzas públicas establecerá, de ser del caso, la factibilidad, mecanismos y términos para la restitución por parte de la empresa o de la entidad financiera, de los valores inherentes al financiamiento respectivo, de lo que se dejará constancia en la resolución con la que se autorice el endeudamiento pertinente.

CONTABILIDAD

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Art. 148.- Contenido y finalidad.- Constituye el proceso de registro sistemático, cronológico y secuencial de las operaciones patrimoniales y presupuestarias de las entidades y organismos del Sector Público no Financiero, expresadas en términos monetarios, desde la entrada original a los registros contables hasta la presentación de los estados financieros; la centralización, consolidación y la interpretación de la información; comprende además los principios, normas, métodos y procedimientos correspondientes a la materia.

Tiene como finalidad poner en funcionamiento y mantener en cada entidad del Sector Público no Financiero un sistema único de contabilidad, que integre las operaciones, patrimoniales, presupuestarias y de costos, para asegurar la producción de información financiera completa, confiable y oportuna, que permita la rendición de cuentas, la toma de decisiones, el control, la adopción de medidas correctivas y la elaboración de estadísticas.

Las empresas públicas podrán tener sus propios sistemas de contabilidad. Para fines de consolidación de la contabilidad y demás información fiscal del Sector Público no Financiero están obligadas a realizar y enviar reportes contables en los plazos y formatos que emita el Ministerio de Finanzas.

Art. 150.- Organización contable.- En cada entidad se establecerá la unidad encargada de la ejecución del Componente de Contabilidad Gubernamental.

Art. 152.- Obligaciones de los servidores de las entidades.- Las máximas autoridades de cada entidad u organismo público, serán los responsables de velar por el debido funcionamiento del componente de contabilidad gubernamental y los servidores de las unidades financieras, de observar la normativa contable.

El titular de la unidad financiera de la entidad legalizará con su firma y/o su clave, la información financiera y/o estados financieros de sus respectivas entidades.

Art. 153.- Contabilización inmediata.- Los hechos económicos se contabilizarán en la fecha que ocurran, dentro de cada período mensual.

Art. 156.- Retención de documentos y registros.- Las unidades de contabilidad conservarán durante 7 años los registros financieros junto con los documentos de sustento correspondientes, en medios digitales con firma electrónica de responsabilidad, y de ser del caso los soportes físicos.

Art. 159.- Difusión de la información financiera consolidada.- El Ministerio de Finanzas publicará semestralmente la información consolidada del Sector Público no Financiero, a través de su página web u otros medios.

TESORERIA

Art. 161.- Sistema Único de Cuentas.- Está conformado por: la Cuenta Única del Tesoro Nacional; las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados; las cuentas de la Seguridad Social; las cuentas de las empresas públicas; y, las cuentas de la banca pública.

En relación con las cuentas de la seguridad social se garantiza que en todos los aspectos contables, operativos y de gestión se mantienen de manera autónoma la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, por lo que estos recursos serán propios y distintos del fisco. Conforme dispone la Constitución de la República ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas.

Art. 163.- Gestión y acreditación de los recursos públicos.- El Presupuesto General del Estado se gestionará a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el depositario oficial que es el Banco Central del Ecuador, con las subcuentas que el ente rector de las finanzas públicas considere necesarias.

Para el manejo de los depósitos y créditos de las empresas públicas, gobiernos autónomos descentralizados y las demás que correspondan, se crearán cuentas especiales en el Banco Central del Ecuador.

Todo organismo, entidad y dependencia del Sector Público no Financiero, con goce o no de autonomía económica y/o presupuestaria y/o financiera, deberá acreditar la totalidad de recursos financieros públicos que obtenga, recaude o reciba de cualquier forma a las respectivas cuentas abiertas en el Banco Central del Ecuador.

La salida de recursos de la Cuenta Única del Tesoro Nacional se realizará sobre la base de las disposiciones de los autorizadores de pago de las entidades y organismos pertinentes y del ente rector de las finanzas públicas. Dicha salida de recursos se efectuará cuando existan obligaciones de pago, legalmente exigibles, debidamente determinadas por las entidades responsables correspondientes, previa afectación presupuestaria o registró contable.

No se aplicará el sigilo bancario a los recursos de las entidades del sector público, con excepción de los créditos otorgados por la banca pública a favor de personas jurídicas de derecho privado.

La República del Ecuador previa autorización del Ministerio de Finanzas, podrá aperturar y mantener en el exterior, cuentas de depósito fijo o a la vista, para gestionar, conceder o realizar pagos, endeudamiento, inversión e interés de seguridad.

Art. 167.- Excedentes. - Todos los excedentes de caja de los presupuestos de las entidades del Presupuesto General del Estado, al finalizar el año fiscal se constituirán en ingresos de caja del Presupuesto General del Estado del siguiente ejercicio fiscal.

Los excedentes de caja de los gobiernos autónomos descentralizados que se mantengan al finalizar el año fiscal se constituirán en ingresos de caja del siguiente ejercicio fiscal.

Art. 170.- Sentencias. - Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

2. Proporcione información sobre la definición jurídica, la composición, facultades, funciones y resultados alcanzados con los grupos técnicos de expertos que apoyan a los poderes legislativo y ejecutivo en la medición y evaluación de indicadores de la política fiscal y la administración de los riesgos fiscales.

La EFS no posee información. Por favor, aclarar el sentido de la pregunta para brindar la información pertinente.

3. Defina los tres problemas principales o vulnerabilidades que se requieren solventar en su país para mejorar la administración de los riesgos fiscales.

1. La disminución de los ingresos que financian el Presupuesto General del Estado, como consecuencia de la baja en el precio del barril de petróleo, la dinámica económica del país y el alto nivel de gastos corrientes, requiere la implementación de políticas fiscales para las recaudaciones de ingresos, fijación o revisión de tarifas por servicios públicos, optimización del gasto público y revisión de los proyectos de inversión para postergar aquellos que no afecten en mayor medida el crecimiento y empleo.
2. Los otros riesgos fiscales que están relacionados a programas y actividades de un gobierno que podrían demandar recargos futuros, como pueden ser los programas de jubilación de seguridad social en general, los reajustes de precios en los contratos de obra pública, los incrementos de sueldos del sector público derivados de compromisos no programados, entre otros imprevistos. Los riesgos fiscales varían significativamente en términos de su magnitud, posibilidad de ocurrencia y fuerza de la obligación legal gubernamental. Estos riesgos fiscales pueden ocasionar aumentos no anticipados en el financiamiento de gastos y deuda, sobrecargar presupuestos futuros y restringir la flexibilidad fiscal en forma que socavan los objetivos de la política económica fiscal y gubernamental.
3. Falta de especialización del personal que participa en las auditorías de la deuda pública, por lo que se requiere de capacitación y entrenamiento de los auditores en exámenes especiales.

4. Exponga las características fundamentales de las instituciones y de las reglas fiscales que en su país contribuyen a la administración de los riesgos fiscales.

- Transparencia y rendición de cuentas, mediante el acceso a la página web de las instituciones públicas.
- Alineación de programas y proyectos al Plan Nacional del Buen Vivir.

5. Señale tres áreas de oportunidad que tiene la EFS de su país para mejorar la auditoría sobre la administración de los riesgos fiscales.

- Escuela de formación de auditores para la especialización en auditorías de deuda pública.
- Equipamiento e implementación de tecnología (hardware y software) especializada en auditoría.
- Iniciativa legislativa para regular normativamente la auditoría sobre la administración de riesgos fiscales.