



INFORME NRO. DFOE-AE-IF-13-2013
12 de diciembre, 2013

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y
URBANISMO DEL PERIODO 2012**

2013

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN	1
OBJETIVO.....	1
NATURALEZA Y ALCANCE	1
LIMITACIONES DE LA EJECUCIÓN	2
GENERALIDADES.....	2
METODOLOGÍA APLICADA.....	3
2. RESULTADOS	4
NO SE GARANTIZA LA RAZONABILIDAD DEL RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2012.....	
Improcedencia de la venta de servicios del INVU Central al INVU Ahorro y Préstamo	4
Parte de los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo aplicados en fines incongruentes con el ordenamiento jurídico.....	8
Afectación presupuestaria a programas que no corresponden.....	9
Incongruencia entre los registros contables y presupuestarios afectan superávit	10
No se utiliza una base uniforme para la contabilidad presupuestaria	14
Procedimiento deficiente para elaborar la liquidación presupuestaria.....	14
CONTROLES INSUFICIENTES SOBRE EL PROCESO DE EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA.....	
Faltan manuales de procedimientos y medidas de control del proceso de ejecución y liquidación presupuestaria	15
Insuficiente control del registro y la elaboración de la liquidación presupuestaria	18
3. CONCLUSIONES	21
4. DISPOSICIONES.....	21
A JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO.....	22
A LA LICDA. MARÍA DEL CARMEN REDONDO SOLÍS, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL INVU, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	23

CUADROS

Cuadro 1 RESUMEN GENERAL DE EGRESOS POR PROGRAMA	2
Cuadro 2 COSTOS DE ADMINISTRACIÓN INDIRECTOS DEL SAP	5
Cuadro 3 SISTEMA DE AHORRO Y PRÉSTAMO	8
Cuadro 4 SALDOS Y PRESUPUESTARIOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012	11
Cuadro 5 PROGRAMA NRO. 1	17

ANEXO

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL INVU 2012	1
--	---

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Esta auditoría tuvo como objetivo examinar la suficiencia, pertinencia y cumplimiento de los mecanismos de control instaurados por la Administración del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), aplicables a la liquidación presupuestaria del año 2012, según el bloque de legalidad pertinente. El período analizado comprendió del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012, el cual, se amplió cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La liquidación presupuestaria es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional que se debe hacer al terminar el ejercicio económico y contiene el resultado global de la ejecución del presupuesto a nivel financiero, y el resultado del logro de los objetivos y metas previamente establecidas para los programas presupuestarios. La importancia de fiscalizar los controles en torno a la liquidación presupuestaria del INVU, reside en establecer a partir de su implementación, la razonabilidad de los saldos presupuestarios al 31 de diciembre de cada año, que permitan de forma transparente rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos y la gestión realizada en un periodo determinado.

¿Qué encontramos?

El proceso de ejecución y registro del presupuesto del INVU, y el de elaboración de la liquidación presupuestaria del periodo 2012, no garantizan la razonabilidad del resultado que muestra dicha liquidación. Es así como, en el periodo 2010 a 2012 se destinaron parte de los fondos del Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP) a financiar costos de administración indirectos en montos cercanos a los ₡1.000.000,0 miles por año; y gastos administrativos del SAP no cubiertos por el 4% de la cuota de ingreso al sistema, los cuales, sólo en el año de 2012 ascendió a la suma de ₡2.296.895,1 miles. Ello, implica un destino de los recursos diferente al establecido por el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788, y coloca en riesgo la sostenibilidad del sistema.

Se determinaron incongruencias no justificadas entre los saldos que muestra la contabilidad en sus cuentas de caja, bancos e inversiones transitorias, y el saldo de las cuentas presupuestarias relativas al superávit al 31 de diciembre de 2012, lo cual, resta razonabilidad a dicho superávit. La diferencia más significativa es la del Programa de Ahorro y Préstamo con un déficit de caja que asciende a ₡8.745.199,78 miles.

Además, se tiene la práctica de cargar gastos de un programa a otro que no corresponde, cuando no hay disponible presupuestario, no se registran algunos egresos y no se utiliza una base de registro uniforme; también, se excluyó del superávit del Programa de Ahorro y Préstamo el monto de ₡38.118.899,2 miles correspondiente a los ahorros de los participantes del SAP en el año 2010, a pesar de que estos son recursos públicos incorporados al presupuesto.

Asimismo, se determinó que los controles existentes en el INVU sobre los procesos de ejecución, registro y liquidación presupuestaria, no garantizan que la información presupuestaria refleje con precisión la actividad financiera institucional. En ese sentido, faltan manuales de procedimientos, medidas de control y registros que permitan verificar el cumplimiento de los principios presupuestarios, la vinculación entre los ingresos y gastos en la contabilidad presupuestaria y los objetivos y metas programados en los planes institucionales, así como, para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia y oportunidad de los resultados de dicha liquidación.

¿Qué sigue?

En razón de lo expuesto se dispone a la Junta Directiva y Gerente General del INVU eliminar la práctica de financiar gastos de operación institucionales con recursos del SAP y aplicar estos recursos exclusivamente a financiar las operaciones consignadas en el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788; conciliar y ajustar los saldos de la contabilidad con los del superávit al 31 de diciembre de 2010, 2011 y 2012; contratar una auditoría externa que examine los saldos conciliados y ajustes a los superávits; uniformar la base de registro para la contabilidad presupuestaria; emitir un manual de procedimientos para la ejecución, registro y liquidación presupuestaria que incluya las medidas de control que solvente debilidades detectadas en este informe.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL ACERCA DE LA
LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y
URBANISMO DEL PERIODO 2012**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORIA

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como, los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica nro. 7428 del 07 de setiembre de 1994.
- 1.2. La importancia de fiscalizar los controles en torno a la liquidación presupuestaria del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), reside en establecer a partir de su implementación, la razonabilidad de los saldos presupuestarios al 31 de diciembre de cada año, que permitan de forma trasparente rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de los recursos y la gestión realizada en un periodo determinado.

OBJETIVO DE LA AUDITORIA

- 1.3. La auditoría tuvo como objetivo examinar la suficiencia, pertinencia y cumplimiento de los mecanismos de control instaurados por la Administración del INVU, aplicables a la liquidación presupuestaria del año 2012, según el bloque de legalidad pertinente.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORIA

- 1.4. La auditoría incluyó el análisis de los controles que aplican al proceso de ejecución y liquidación presupuestaria de los ingresos y egresos seleccionados, así como, su impacto en la razonabilidad del resultado presupuestario al 31 de diciembre de 2012. El análisis se enfocó a los ingresos y egresos más relevantes en cuanto a monto y por su impacto en el quehacer institucional; este es el caso de los ingresos por financiamiento y egresos del programa de ahorro y préstamo. El período

analizado comprendió del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012, el cual, se amplió cuando se consideró necesario.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORIA

- 1.5. Los sistemas de información denominados “AVIION” y “SIAF” que contienen los datos presupuestarios, resultan poco confiables, el primero por estar ya obsoleto y el segundo porque genera inconsistencias y además debe limpiarse mensualmente; lo anterior, ocasionó atrasos en la recopilación y validación de la información.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORIA

- 1.6. El INVU es una institución autónoma creada mediante la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) nro. 1788, del 24 de agosto de 1954, con el fin de contribuir en el ordenamiento territorial del país, facilitar soluciones de vivienda de interés social y para la clase media, mediante los sistemas de ahorro y préstamo que establece el artículo 5, inciso k) de dicha normativa.
- 1.7. Para estos fines en el periodo 2012 el INVU contó con un presupuesto por ₡62.662.847,10 miles, y recibió recursos por ₡118.860.970,76 miles, es decir, un 89.68% más de lo programado. El Instituto ejecutó gastos por ₡42.415.585,69 miles, distribuidos en cuatro programas, según se aprecia en el cuadro nro. 1.

Cuadro nro.1
Resumen general de egresos por programa
al 31 de diciembre de 2012
(miles de colones)

<i>Programa</i>	<i>Presupuestado</i>	<i>Ejecutado</i>	<i>Diferencia</i>	<i>%</i>
Actividades centrales	4.575.511.91	2.676.822.34 2.676.822.345,28	1.898.689.61 1.898.689.609,63	78,97 58,50
Amón. de cré. Proy. de interés social	19.260.834.92	6.857.020.81	12.403.814.11	35,60
Ahorro y préstamo	37.572.078.12	32.254.073.40	5.318.004.76	85,85
Desarrollo urbano	1.254.422.10	627.669.20	626.752.92	50,04
TOTAL	62.662.847,10	42.415.585,69	20.247.261,41	68,00

Fuente: Liquidación presupuestaria 2012, SIPP

- 1.8. La ejecución presupuestaria abarca las actividades administrativas y operaciones económicas y financieras, que permiten recaudar o recibir los ingresos y aplicarlos en los gastos del ejercicio económico respectivo. Lo anterior, para cumplir con la planificación anual considerando las orientaciones establecidas para el mediano y

largo plazo, dentro de los planes respectivos.¹ La contabilidad presupuestaria, corresponde al registro detallado de las asignaciones presupuestarias de ingresos y gastos aprobados por las instancias competentes, así como, de las operaciones producto de su ejecución y liquidación e incluye registros auxiliares y específicos que faciliten el control interno y posibiliten el externo.²

- 1.9. Por otra parte, la liquidación presupuestaria es el cierre de las cuentas del presupuesto institucional al terminar el ejercicio económico, para obtener los resultados globales de la ejecución del presupuesto a nivel financiero (déficit o superávit) y de rendición de cuentas del logro de los objetivos y metas de los programas presupuestarios.³

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.10. La metodología utilizada se fundamentó en el procedimiento de auditoría de carácter especial establecido en el Manual General de Fiscalización Integral de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.11. La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría se efectuó el 28 de noviembre de 2013, en las oficinas de la Presidencia Ejecutiva del INVU. En dicha ocasión estuvieron presentes el Lic. Álvaro González Alfaro, Presidente Ejecutivo, Licda. María del Carmen Redondo Solís, Gerente General, Lic. Fernando Pérez Brenes, Auditor Interno, Licda. Myrna Montejo Merino, Directora Financiera, Lic. Rafael Batista Brenes, Asesor Presidencia Ejecutiva, y Rafael Planelles Sanvicente, funcionario de la Auditoría Interna.
- 1.12. Mediante oficio nro. PE-332-12-2013 del 05 de diciembre de 2013, el Presidente Ejecutivo y la Gerente General del INVU, plantean una serie de observaciones al borrador del informe, las cuales se analizaron con detalle, según se comenta en el Anexo a este documento, y se incorporaron las aclaraciones que se estimaron pertinentes en el cuerpo de este informe.

¹ Ver norma nro. 4.3.2 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público.

² Ver norma nro. 1.1 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público.

³ Ver norma nro.4.3.16 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público.

2. RESULTADOS

NO SE GARANTIZA LA RAZONABILIDAD DEL RESULTADO DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA 2012

- 2.1 El proceso de ejecución y registro del presupuesto del INVU, y el de elaboración de la liquidación presupuestaria del periodo 2012, no garantizan la razonabilidad del resultado que muestra dicha liquidación. Además, los controles de dicho proceso resultan insuficientes. Lo anterior, de conformidad con las debilidades que se comentan de seguido.

Improcedencia de la venta de servicios del INVU Central al INVU Ahorro y Préstamo

- 2.2 Resulta improcedente la venta de servicios que realiza el INVU Central al INVU Ahorro y Préstamo, y por ende, la compra de este último. Al respecto, existe la práctica del INVU Central de cobrar por servicios que en su criterio le brindan al INVU Ahorro y Préstamo; este pago retribuye los costos administrativos indirectos que la Administración considera genera el Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP).
- 2.3 Estos costos se refieren principalmente a alquiler, remuneraciones, servicios y materiales, que se registran presupuestariamente en la subpartida “Servicios Comerciales y Financieros” como salida de efectivo y en el rubro “Venta de Otros Servicios” el ingreso de este. Estos ingresos y egresos no representan un movimiento real de efectivo a nivel institucional, por ello, el registro de cita es incorrecto según la técnica presupuestaria, pues, la base de registro de la contabilidad presupuestaria es el efectivo.
- 2.4 El costo de los servicios que se transan se calcula en enero de cada año, en forma posterior a la aprobación de la Contraloría General al presupuesto inicial del INVU; la estimación de estos costos es realizada por las dependencias del Instituto que consideran prestar algún servicio al SAP, y es sometida a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva, para su posterior cobro.
- 2.5 Por ejemplo, el monto para cobrar el alquiler se calcula con base en el avalúo del área de Viviendas de Interés Social del INVU; y los salarios de la administración superior, a partir de la participación relativa del SAP con respecto a la totalidad de activos de la institución. La estimación del costo de los otros servicios se deja a criterio que cada dependencia, sin que exista una metodología aprobada para ello.

- 2.6 La fuente para el pago realizado por el INVU Ahorro y Préstamo, según datos del presupuesto, son los recursos de los “Intereses sobre títulos valores de instituciones públicas financieras”, los cuales, tiene una finalidad específica dada por Ley. Además, INVU Central, según el detalle de origen y aplicación de recursos del presupuesto inicial 2012, la totalidad de los recursos de la “Venta de Otros Servicios” los destinó al pago de salarios de los programas de Actividades Centrales, Desarrollo Urbano y el de Administración de Créditos y Proyectos de Interés Social, por lo que no se presupuestó en función de la estimación que dio origen al cobro, e incluso aplicando a programas que manifiestan no dar ningún servicio al programa de Ahorro y Préstamo. En el periodo 2010 a 2012 los desembolsos de INVU Ahorro y Préstamo ascendieron a €2.869.016,29, como lo muestra el cuadro nro.2

Cuadro nro. 2
Costos de administración indirectos del SAP
Periodo 2010- 2012
(Datos en miles de colones)

Año	Estimado	Ejecutado	Partida/subpartida
2010	1.057.370,80	906.036,04	Servicios/ Comisiones y gastos por servicios financieros
2011	951.227,85	906.036,04	Servicios/ Comisiones y gastos por servicios financieros
2012	1.038.132,74	1.056.944,21	Servicios/ Comisiones y gastos por servicios financieros
TOTAL	3.046.731,39	2.869.016,29	

Fuente: Nota nro. C-AP-0599-2013 del 12 de setiembre de 2012, Dirección Ahorro y Préstamo.

- 2.7 La Administración señala como fundamento jurídico de la práctica descrita, el artículo 5 inciso k) de la Ley Orgánica del INVU, nro. 1788 al argumentar que este inciso lleva implícito los costos inherentes a la administración del SAP. Además, la Gerencia General indica como fundamento las condiciones del aporte efectuado al SAP de un capital semilla para el inicio de sus operaciones; aunque, la información que acredite tales condiciones no fue aportada⁴.
- 2.8 El artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788 en cuanto a las atribuciones esenciales del INVU señala “k) Establecer sistemas de ahorro o de préstamos que se destinen, exclusivamente, a financiar las siguientes operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas: [...] 1.- Compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio. [...] 2.- Compra, ampliación o reparación de vivienda. [...] 3.- Cancelación de gravámenes hipotecarios que pesen

⁴ Nota nro. C-GG-326-2013 del 30 de agosto de 2013, suscrita por la Gerencia General del INVU.

sobre casa propia. [...] 4.- Compra del terreno por el dueño de la vivienda, cuando esta haya sido construida en propiedad ajena.”

- 2.9 Al respecto, es criterio del Órgano Contralor que el SAP es un programa del INVU que no tiene personalidad jurídica, ni siquiera instrumental o personificación presupuestaria; por ello, no cuenta con capacidad jurídica suficiente para contraer derechos y obligaciones, de ahí que no está habilitado para presupuestar, contratar o cancelar en forma independiente al INVU Central, los costos administrativos indirectos que generan las actividades del programa.
- 2.10 En este sentido, la Ley nro. 1788 en su artículo 5 inciso k), no crea un programa o sistema para que funcione en forma independiente, sino como parte de la estructura ordinaria del Instituto⁵, y aunque puedan existir cuentas especiales por el origen diferenciado de los ingresos y rendimientos del SAP, el INVU Ahorro y Préstamo no está habilitado para comprar al INVU Central los servicios que se generan por actividades indirectas que demanda dicho Sistema, y por ende, tampoco INVU Central está facultado para su venta.
- 2.11 Es así como, los fondos del patrimonio del SAP sólo pueden ser destinados según lo previsto en el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788 del 24 de agosto de 1954, el cual, asigna al INVU la función de establecer sistemas de ahorro o de préstamo, cuyos recursos deben destinarse exclusivamente a financiar las operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas para la compra de terreno y construcción, construcción en terreno propio, la compra, ampliación o reparación de vivienda, cancelación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre casa propia y la compra del terreno por el dueño de la vivienda, cuando esta haya sido construida en propiedad ajena.
- 2.12 En este sentido, la Procuraduría General de la República, señaló: “Por otra parte, en vista de que es el INVU el que opera estos sistemas de ahorro y préstamo, aun cuando les otorgue un respaldo, el legislador no previó ningún reconocimiento a favor de él; ergo, y con base en el principio de legalidad, el INVU no puede obtener ningún beneficio específico de estos sistemas por la labor desplegada. / Por último, se puede afirmar que los alcance (sic) y atribuciones del INVU en relación con estos

⁵ La Contraloría General ha indicado que un programa puede administrar y presupuestar en forma independiente recursos públicos de fuentes de ingreso especiales, cuando sea constituido al amparo de una fuente de rango de ley y del marco normativo se desprenda con claridad que está habilitado para funcionar como una estructura especial de la entidad o institución ejecutora a la que pertenece. Ver oficios números 10537 (FOE-AM-0530) del 03 de setiembre de 2004, 1528 (FOE-AM.0079) del 10 de febrero de 2005 y 1580 (FOE-AM-0085) del 11 de febrero de 2005dería y el oficio DFOE-AE-0389 del 29 de julio de 2013.

sistemas, se circunscriben a su administración, siguiendo para ello las normas legales y procurando la obtención de los fines que estableció el legislador.”⁶

- 2.13 En consecuencia, la práctica descrita es incongruente con el principio de legalidad derivado de los artículos 11 y 140 inciso 7) de la Constitución Política y el 11 de la Ley General de la Administración Pública, según el cual solo se pueden realizar los actos previamente autorizados por el ordenamiento jurídico; lo cual, confirma la Procuraduría General de la República en el dictamen C-040-2001 al señalar que:

“...la clave de este asunto está en determinar cuáles son los fines que le impuso el legislador al INVU para constituir estos sistemas de ahorro y préstamo. En el caso que nos ocupa, vemos que la atribución que le otorga el legislador al INVU para que establezca estos sistemas, es para que se destinen a financiar **exclusivamente** las operaciones relacionadas con la casa de habitación de las personas que se suscriban a dichos sistemas, concretamente: compra de terreno y construcción o construcción en terreno propio; compra, ampliación o reparación de la vivienda; cancelación de gravámenes que pesen sobre la casa propia; y, compra de terreno por el dueño de la vivienda cuando esta hubiere sido construida en propiedad ajena. Desde esta perspectiva, nos encontramos frente a recursos públicos que tienen una afectación especial ordenada por el legislador, por lo que resultaría contrario al ordenamiento jurídico destinarlos a fines y operaciones distintas a las estipuladas en la ley...”

- 2.14 El disponer de los recursos generados por el Sistema de Ahorro y Préstamo, presenta un límite de naturaleza jurídica que escapa a consideraciones de mera conveniencia, aquí, la discrecionalidad administrativa encuentra un límite que le impone el ordenamiento jurídico, tal como lo expresa el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública.
- 2.15 En consecuencia, el destino de los intereses provenientes de la inversión de recursos del SAP se circunscribe a la finalidad dispuesta en el artículo 5, inciso k) de la Ley Orgánica del INVU, sin que puedan ser utilizados para cubrir gastos de operación institucionales, pues, tal proceder compromete la disponibilidad a largo plazo de los recursos para hacer frente a las operaciones propias del sistema.

⁶ Dictamen C-040-2001 del 20 de febrero de 2001.

Parte de los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo aplicados en fines incongruentes con el ordenamiento jurídico

- 2.16 El artículo 24 del Reglamento de ahorro y préstamo prevé un límite máximo de un 4% del monto total del contrato para sufragar los costos administrativos; además, dicho artículo establece, para quienes suscriben un contrato con una cuota inicial del 6%, un 2% que aportan los ahorrantes para el pago de honorarios. Ambas fuentes constituyen parte de los recursos específicos del SAP.
- 2.17 Sin embargo, los recursos recaudados por el INVU provenientes del 4% de cita, no han sido suficientes para cubrir costos administrativos, ante lo cual, se han tomado para este fin recursos del SAP provenientes de intereses sobre inversiones transitorias y del 9% de intereses sobre préstamos en ejecución. Lo anterior, a pesar de que estos recursos provenientes de intereses tienen como finalidad de aplicación las operaciones de ahorro y préstamo del SAP, de conformidad con el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788.
- 2.18 Las diferencias no cubiertas con la recaudación del 4%, se muestran en el cuadro nro. 3.

Cuadro nro. 3
Sistema de Ahorro y Préstamo
Ingresos recaudados del 4% para gastos de administración y su aplicación
Años 2010 a 2012
(Datos en miles de colones)

Año	Ingreso recaudado del 4%	Gasto ejecutado con cargo al 4%	Gastos administrativos del SAP(1)	Diferencia no cubierta con el 4%	% no cubierto con el 4%
2010	3.486.689,50	3.334.539,03	5.147.487,7	1.660.798,2	47.63
2011	3.831.815,10	3.831.815,10	5.875.056,8	2.043.241,7	53.32
2012	3.556.316,65	3.556.316,65	5.853.211,8	2.296.895,1	64.58

Fuente: Nota C-AYP-0599-2013 y C-CG-012-2013, ambas del INVU.

(1) Incluye gastos directos e indirectos

- 2.19 Como se observa, los ingresos recaudados en el periodo 2010 a 2012 provenientes de la cuota de ingreso son insuficientes para cubrir los gastos de administración del SAP. El crecimiento de la recaudación del 4% ha sido menos que proporcional al crecimiento experimentado en los gastos de administración; por ello, cada vez en mayor proporción deben ser cubiertos con otras fuentes de ingreso. Es así como, en

el 2012 fueron cubiertos con “Renta de activos financieros”, cuando corresponde capitalizarlos como parte de los recursos del sistema.

- 2.20 La recaudación del 4% para costos administrativos no es suficiente siquiera para cubrir las comisiones de los agentes vendedores. Con el propósito de bajar estos costos el INVU se encuentra realizando gestiones que permitan reducir tales costos, en aproximadamente ₡1.400.000,0 miles; lo anterior, según indicó la Dirección de Ahorro y Préstamo⁷. Al respecto, considera el Órgano Contralor que dicha suma no cubre en su totalidad las diferencias no cubiertas con dicho ingreso.
- 2.21 En consecuencia, esta situación puede incidir en la capacidad del INVU para asegurar que el servicio público prestado por el Sistema de Ahorro y Préstamo mantenga condiciones de continuidad y eficiencia, de manera que cumpla a cabalidad con la necesidad social que satisface, tal y como lo establece el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública.

Afectación presupuestaria a programas que no corresponden

- 2.22 Existe la práctica de cargar gastos a un programa que no corresponde, cuando la subpartida de un programa no cuenta con contenido presupuestario, ello, con la autorización de la Gerencia General y el visto bueno de la unidad que cede el contenido presupuestario. Esta práctica se realiza al margen del principio presupuestario de especialidad cuantitativa y cualitativa.
- 2.23 Por ejemplo, la Unidad de Planificación Urbana del programa presupuestario nro. 2 Desarrollo Urbano, gestionó las órdenes de compra nro. 112184 y 112197, ambas del 29 de agosto de 2012, por un monto de ₡16.441.705,17; sin embargo, al no contar dicho programa con contenido presupuestario la suma de ₡16.359.522,93 se cargó a la Unidad de Informática del programa nro. 1 Actividades Centrales.
- 2.24 En el caso descrito, la Unidad de Planificación Urbana del programa nro.2 asumió compromisos sin contenido presupuestario, y la Unidad de Informática del programa nro.1 utilizó los saldos de su presupuesto en una finalidad distinta de la prevista inicialmente. Lo anterior, a pesar de que las asignaciones presupuestarias de los gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituyen el límite máximo autorizado para gastar.

⁷ Nota nro. C-AYP-0599-2013 del 12 de setiembre de 2013.

- 2.25 En consecuencia, se infiere que los saldos del informe de ejecución presupuestaria muestran saldos que no responden a las operaciones reales de esos programas, restando razonabilidad a dichos saldos.
- 2.26 Asimismo, se comprobó que los centros de costos del programa nro. 1 Actividades Centrales y del programa nro. 3 Administración de Créditos y Proyectos de Interés Social, cuando carecen de contenido presupuestario solicitan autorización para cargar gastos a otro centro de costos dentro del mismo programa. En algunos casos, se elabora una modificación administrativa para reintegrar el contenido presupuestario al centro de costos que lo cedió inicialmente⁸; lo cual, no corrige la situación comentada porque se formula posterior a la ejecución del gasto.
- 2.27 Tal situación, denota debilidades en el control de la programación y ejecución presupuestaria, e incumple el principio presupuestario de especialidad cuantitativa y cualitativa.

Incongruencia entre los registros contables y presupuestarios afectan superávit

- 2.28 Se determinó incongruencia entre los datos que muestra la contabilidad y los del presupuesto, lo cual, resta razonabilidad al saldo del superávit consignado en la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2012. Dicha liquidación muestra diferencias significativas en relación con los saldos de caja y bancos e inversiones transitorias a esa misma fecha, según los datos de los estados financieros al 31 de diciembre de 2012 e información suministrada por la Gerencia General⁹.
- 2.29 Esta situación no responde a sanas práctica de administración financiera ni al requerimiento del numeral 4.3.4 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público¹⁰, sobre la Congruencia de la información de la contabilidad presupuestaria con la contabilidad patrimonial; la norma 4.3.3 c) sobre el establecimiento y operación de un sistema de contabilidad presupuestaria para el registro exacto y oportuno de las transacciones y operaciones financieras, y la norma 4.3.19 c) ii) sobre la información complementaria que debe contener la liquidación presupuestaria.

⁸ Ver memorando PT-0711-2012 del 14 de junio de 2012.

⁹ Nota nro. CG-217-2013 del 10 de junio de 2013.

¹⁰ 4.3.4 Congruencia de la información de la contabilidad presupuestaria con la de la contabilidad patrimonial. La información que se origina de las transacciones financieras que realiza la institución, debe afectar oportunamente los registros contables del presupuesto y de la contabilidad patrimonial, en lo que corresponda a cada uno de ellos, de tal forma que dichos registros y los informes o estados que se emitan de ambas fuentes, guarden la debida relación y congruencia, como reflejo fiel de la actividad financiera institucional.

- 2.30 En este sentido, el superávit debe coincidir con los saldos de caja y bancos, inversiones transitorias y otras cuentas efectivas a la misma fecha, una vez ajustados por recursos en dichas cuentas que no son propios del patrimonio del INVU. Ello por cuanto sobre la base de registro de efectivo el superávit es la diferencia entre los ingresos y los egresos efectivos al finalizar el período. De esta forma, el superávit se debe respaldar en efectivo, con remanentes reales a utilizar en los siguientes períodos presupuestarios.
- 2.31 Los datos de la conciliación suministrados por el INVU al 31 de diciembre de 2012, se muestran el cuadro nro.4:

Cuadro nro.4
Saldos presupuestarios al 31 de diciembre 2012
(Datos en miles de colones)

Superávit	Datos presupuestarios A	Ajustes B	Datos contables C	Diferencia (C-B)-A
Libre	4.250.076,01	1.024.744,29	5.295.758,81	2.938,51
Ahorro y Préstamo	30.689.905,12	50.342.779,66	72.287.485,00	-8.745.199,78
BANVHI	1.038.130,72	34.599,41	1.038.925,00	33.805,13
Partidas específicas	210.177,07	0	210.177,07	0

Fuente: Nota nro. CG-217-2013, del 10 de junio de 2013, suscrita por la Gerencia General del INVU.

- 2.32 Como se observa, el superávit de Ahorro y Préstamo muestra un déficit de caja, toda vez que los saldos presupuestarios resultan mayores a los de caja, con lo cual, eventualmente puede no contarse con el respaldo financiero de esos recursos. En el caso del superávit libre y el proveniente de los recursos del BANVHI, los saldos contables son mayores a los presupuestarios, y los de partidas específicas se encuentran conciliados.
- 2.33 Esta Contraloría General solicitó las justificaciones a las diferencias que se presentaron entre los saldos contables y presupuestarios, pero, la información no fue suministrada; de forma que no fue posible determinar el origen de las diferencias comentadas, y así, tomar las acciones correctivas correspondientes.
- 2.34 Dicha situación, pone de manifiesto la falta de control y resta confiabilidad en los registros presupuestarios, lo cual, impide conocer el dato real del superávit, y por ende, su posterior presupuestación.

- 2.35 La Contraloría General¹¹ detectó la imposibilidad de establecer el superávit definitivo al 31 de diciembre de 2010; por lo cual, se dispuso al INVU que partiera de los saldos en caja y bancos a esa fecha como monto del superávit. Al respecto, la Administración se comprometió con la Junta Directiva a establecer un control mensual de los saldos, según consta en la sesión ordinaria nro.5813 del 30 de junio de 2010. No obstante, este control que no fue instaurado.
- 2.36 Al respecto, el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, establece como los deberes del jerarca y de los titulares subordinados el “documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”
- 2.37 Por otra parte, la congruencia entre el superávit y los saldos contables de caja y bancos y otras cuentas líquidas del balance general, se afectó debido a egresos que no fueron presupuestados. Por ello, no se garantiza el cumplimiento de los principios presupuestarios correspondientes a universalidad, integralidad, sostenibilidad y equilibrio, sin que exista evidencia de los mecanismos instaurados para velar por su cumplimiento.
- 2.38 Es así como, se presupuestan como parte de la cuota de ahorro los ingresos pero no los egresos correspondientes a los recursos del 2% del monto total del contrato suscrito con el ahorrante; los cuales, deben destinarse al pago de honorarios de abogado, gastos legales y gastos de fiscalización, según lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento para el sistema de ahorro y préstamo¹², reformado por acuerdo de Junta Directiva que consta en Sesión nro. 5296 de 23 de julio de 2003.
- 2.39 Contablemente, en el momento de hacer efectivo el gasto del 2% se descuenta de los ahorros el monto respectivo y se carga a una cuenta de honorarios y gastos legales; por ello, no existe consistencia entre el registro contable y presupuestario. Al respecto, la Administración indica no contar con una metodología establecida para el tratamiento de estos recursos¹³, por lo que no hay una identificación del superávit específico por este concepto, y se posibilita su aplicación en finalidades diferentes a las establecidas en la normativa; lo cual, pone en riesgo la disponibilidad futura de esos recursos.

¹¹ Ver informe DFOE-SOC-IF-25-2010 del 26 de febrero de 2010.

¹² Decreto Ejecutivo nro. 19 publicado en La Gaceta 163 del 23 de julio del 1955.

¹³ Ver nota C-AP-0599-2013, de Ahorro y Préstamo, INVU.

- 2.40 Lo anterior, afecta el cumplimiento del principio presupuestario de sostenibilidad, que establece que todas las fases del proceso presupuestario deben ejecutarse dentro de un marco que considere la sostenibilidad financiera en el tiempo de las operaciones de la institución. Además, el principio de integralidad al señalar que los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada, así como con el de universalidad, en el tanto el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro, y el de equilibrio entre los gastos y las fuentes de financiamiento.
- 2.41 La Administración indicó que los recursos de ahorro y préstamo se liquidan tomado el total acumulado de los ingresos menos el de los gastos acumulados al 31 de diciembre¹⁴. Esta práctica propicia que dichos recursos no se liquiden según su finalidad específica y dificulta identificar la ejecución de los egresos en función del ingreso específico que lo financia.
- 2.42 Tampoco se presupuesta el egreso asociado a los gastos de notariado y otros relativos a la formalización del contrato de los bonos de vivienda, los que en algunos casos son cancelados con los recursos de dicho bono. Dicha práctica, origina diferencias y no permite conciliar los saldos contables, afectando la composición del superávit.
- 2.43 Además, no se registran en la contabilización presupuestaria los egresos por la póliza de vida suscrita como garantía, según los términos del contrato de ahorro y préstamo que formalizan los suscriptores del SAP. Los costos de dicha póliza son parte de la cuota del préstamo, por ello, procede el registro en la contabilidad presupuestaria de los recursos que ingresan a caja y por ende de los gastos, lo cual, sí se realiza para la póliza de incendio.
- 2.44 La Administración afirma desconocer la razón técnica que respalda dicha práctica. Tal tratamiento presupuestario resulta incongruente con lo establecido en la norma nro. 4.4.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, que estipula como competencias del jerarca y titulares subordinados “emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.”.

¹⁴ Nota C-GG-326-2013 del 30 de agosto de 2013, suscrita por la Gerencia General del INVU.

No se utiliza una base uniforme para la contabilidad presupuestaria

- 2.45 La administración señala¹⁵ que se utiliza el criterio de efectivo en el registro de la contabilidad presupuestaria y que es uniforme para todos los ingresos y gastos de la entidad; pero, existen erogaciones como el décimo tercer mes y compras de bodega que se registran sobre la base de devengado. Así, el décimo tercer mes se registra mensualmente y no al momento del pago; además, las compras de bodega se contabilizan con las salidas de bodega y no con la salida de efectivo, lo cual, no permite un manejo consistente de la información presupuestaria y resulta incongruente con el principio de anualidad.
- 2.46 Al respecto la norma nro. 2.2.4 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público señala que “las instituciones deben establecer y utilizar una base uniforme para el registro y la contabilización de todos los ingresos y los gastos, de tal forma que permita la acumulación y el manejo consistente de la información presupuestaria en la toma de decisiones”.
- 2.47 Tal situación repercute directamente en la exactitud del saldo de la liquidación presupuestaria, y resta utilidad a la información que brinda para la toma de decisiones.

Procedimiento deficiente para elaborar la liquidación presupuestaria

- 2.48 Se realizó un ajuste al resultado de la liquidación presupuestaria 2012, que no procedía; pues, se excluyeron del superávit los recursos de los depósitos por concepto de ahorro en el SAP, al considerarlos depósitos de terceros que no forman parte del patrimonio del INVU. En este caso, lo procedente es sumar al superávit al 31 de diciembre de 2010 por ¢39.108.918,0 miles el monto de ¢6.295.466,66 miles, y así, ajustarlo al saldo de caja de ¢45.404.394,66 miles, el cual, ya se encontraba ajustado con los depósitos de terceros. El monto correcto del superávit viene a modificar el indicado en el oficio nro. 13429 (DFOE-EC-0769) del 11 de diciembre de 2012.
- 2.49 No obstante, el ajuste realizado al 31 de diciembre de 2012, excluyó del superávit de Ahorro y Préstamo el monto de ¢38.118.899,2 miles, correspondiente a los depósitos por concepto de ahorro del SAP, a pesar de que estos son recursos públicos incorporados al presupuesto.

¹⁵ Ver nota nro. C-CG-011-2013 del 24 de junio de 2013.

- 2.50 En relación al tema, la Procuraduría General de la República, indicó que “...los fondos del ahorro pasan a formar parte del patrimonio del Sistema, en el entendido de que el ahorrante conserva un derecho de crédito frente al Sistema, que le permite reclamar en el futuro el otorgamiento de un préstamo o el reembolso de lo ahorrado./ Los recursos del sistema son parte del INVU. Al ser este un ente público se sigue que sus recursos son fondos públicos./ De allí que no sea acertada la afirmación del INVU en el sentido de que los ahorros son recursos de terceros particulares.”¹⁶
- 2.51 Como consecuencia del ajuste incorrecto realizado por el INVU, el saldo real del superávit al 31 de diciembre de 2012 también lo es, lo cual, resulta contrario al principio de integralidad, según el cual todos los elementos relacionados con el proceso presupuestario deben ser considerados de manera armoniosa, oportuna y coordinada.

CONTROLES INSUFICIENTES SOBRE EL PROCESO DE EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA

- 2.52 Los controles existentes en el INVU sobre los procesos de ejecución, registro y liquidación presupuestaria, no garantizan que la información presupuestaria refleje con precisión la actividad financiera institucional. A continuación, se exponen las debilidades más importantes.

Faltan manuales de procedimientos y medidas de control del proceso de ejecución y liquidación presupuestaria

- 2.53 El INVU no cuenta con manuales de procedimientos que describan formalmente las actividades a ejecutar en los procesos de ejecución y liquidación presupuestaria¹⁷ y los controles asociados a estos procesos. A la fecha tales procesos se ejecutan conforme a las prácticas empleadas por la institución en el transcurso de los años.
- 2.54 Al respecto, el artículo 15, inciso a) de la Ley de Control Interno indica como deber del jerarca y de los titulares subordinados “Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar de los objetivos y las metas trazados por la institución de sus funciones.”

¹⁶ Ver criterio de la Procuraduría General de la República nro. C 346-2003, del 4 de noviembre de 2003.

¹⁷ Ver memorando CG-117-2013 del 7 de junio de 2013, remitido a la Contraloría General con nota de la Gerencia General nro. GG-217-2013 del 10 de junio de 2013.

- 2.55 Asimismo, la norma nro. 4.2 de las Normas de Control Interno del Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, establece la necesidad de documentar las actividades de control en manuales de procedimientos; y la 512 del Manual de Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos indica que “Se deberán preparar y aprobar manuales para cada una de las etapas del proceso presupuestario, que definirán con claridad las rutinas, procedimientos y la asignación de responsabilidad y autoridad, los cuales se remitirán a la Contraloría General de la República para su conocimiento.”¹⁸
- 2.56 La carencia de dichos manuales ha dificultado uniformar y controlar el cumplimiento de las rutinas de trabajo relativas al proceso de ejecución y liquidación presupuestaria, dificulta detectar los errores y delimitar eventuales responsabilidades.
- 2.57 No se han designado formalmente los funcionarios responsables de los programas presupuestarios del INVU; medida establecida en las normas nro. 511.14 del Manual de Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos vigente en ese momento (actualmente la nro. 2.2.8). Lo anterior, limita la coordinación e integración de las actividades de estos programas y el cabal logro de los resultados esperados.
- 2.58 Por ejemplo, el programa nro. 1 Actividades Centrales cuenta con 17 centros de costos que administran su propio presupuesto, pero no se ha designado un funcionario responsable de sus actividades a pesar de haber ejecutado ₡2.676.822,35 miles de colones como lo muestra el cuadro nro. 5.

¹⁸ Obligación establecida en la norma nro. 3.4 del Manual de Normas sobre Presupuestos Públicos e indica: “Los titulares subordinados y funcionarios de las unidades competentes deberán preparar, divulgar y propiciar el conocimiento de manuales que contengan las normas que definan con claridad los procedimientos, la participación, la persona o unidad encargada de la coordinación general, las responsabilidades de los actores y las unidades que intervienen en el desarrollo coordinado e integrado del proceso presupuestario./ El jerarca y los titulares subordinados, de acuerdo con sus competencias y con el apoyo de la persona o unidad encargada de la coordinación general del proceso presupuestario, emitirán los manuales que rigen el proceso presupuestario en general y las directrices periódicas que se requieran para regular el desarrollo de las diferentes fases.”

Cuadro nro. 5
Programa nro. 1 Actividades Centrales
Presupuesto 2012, por centro de costo
(en miles de colones)

Centro de costos	Monto	Monto
	Presupuestado	Ejecutado
Junta Directiva	29.066,30	12.809,03
Auditoria	192.620,89	163.229,95
Presidencia Ejecutiva.	218.698,29	163.287,71
Gerencia	449.621,83	216.335,39
Salud Ocupacional	28.140,00	1.833,28
Informática	508.346,267	252.148,16
Sub-Gerencia	70.37059	46.268,55
Contraloría de Servicios	1.909,00	881,44
Planificación	125.324,53	56.123,47
Legal	258.659,69	203.965,61
Jefatura AGAF	507.583,76	362.783,64
Servicios Generales	1.132.084,38	556.843,11
Recursos Humanos	316.298,35	171.542,31
Tesorería	140.614,50	78.873,21
Contabilidad	185.559,54	138.184,68
Proveeduría	173.813,17	85.074,20
Cobros	236.800,85	166.638,60
Totales	4.575.511,96	2.676.822,35

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Contabilidad General del INVU.

- 2.59 Además, en los centros de costo no se han asignado formalmente los encargados del proceso presupuestario. En algunos casos se nombran enlaces para participar de algunas fases del proceso presupuestario, como la formulación, el control y evaluación. En ausencia de lo anterior en muchos casos, esas funciones son realizadas como recargo a un determinado puesto, quedando a discrecionalidad del funcionario la aplicación de criterios para el control presupuestario, esto aunado a la carencia de mecanismos y procedimientos, dificulta determinar los requerimientos de bienes y servicios y otros gastos para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.
- 2.60 En consecuencia, la institución no garantiza la asignación óptima de los recursos disponibles en concordancia con los objetivos y metas institucionales, ni la oportunidad de las acciones correctivas que correspondan. Además, se dificulta la rendición de cuentas de las labores y sus logros.

Insuficiente control del registro y la elaboración de la liquidación presupuestaria

- 2.61 Los controles instaurados en el INVU en materia de registro de la ejecución y para elaborar la liquidación presupuestaria, resultan insuficientes para garantizar que la ejecución del presupuesto se realice con apego estricto al bloque de legalidad y en concordancia con los principios presupuestarios y los fundamentales del servicio público.
- 2.62 El INVU no ha establecido actividades de control que permitan verificar el cumplimiento de los principios presupuestarios consignados en la Constitución Política, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos nro. 8131 ni en el Manual de Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos. Estos controles corresponden a las fases previa, posterior y concomitante a la ejecución presupuestaria como lo señala la norma 4.4.4 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público.
- 2.63 En tal sentido, la Administración indicó¹⁹ desconocer si todas las operaciones tramitadas en la institución son remitidas a la Contabilidad para la afectación presupuestaria. Por ello, no se tiene certeza de que el presupuesto contenga la totalidad de los ingresos y egresos originados en la actividad financiera de la institución y que deban ser presupuestadas. Lo anterior, incumple el principio de universalidad e integridad.
- 2.64 Asimismo, se determinó que no se registró en la contabilidad presupuestaria el depósito por ₡1.000.000.0 miles efectuado por el Ministerio de Hacienda el 21 de diciembre de 2012 en la cuenta del INVU nro. 739221219400014130 de la Caja Única del Estado. Dicho depósito se muestra en el estado de cuenta de la Caja Única del Estado para el periodo 2012, recibido por el INVU el 07 de enero de 2013. Por ello, estos recursos no fueron incluidos como parte del superávit al 31 de diciembre de 2012, como correspondía.
- 2.65 La Contabilidad General del INVU indicó que no fueron recibidos para su registro los comprobantes correspondientes. Por ello, estos recursos fueron presupuestados como recursos del periodo 2013 pero correspondían al superávit 2012, esto al margen de principio de anualidad; razón por la cual, la Contraloría General improbo su incorporación al presupuesto del periodo 2013²⁰.

¹⁹ Nota nro. C-CG-011-2013 del 24 de junio de 2013.

²⁰ Ver punto nro. 1 del oficio nro. 3720 (DFOE-AE-0153) del 17 de abril de 2013.

- 2.66 Por otra parte, no se identificó un procedimiento que permita controlar que el registro de los ingresos y egresos en la contabilidad presupuestaria, estén en función de los objetivos y metas programados en los planes institucionales, lo cual, es contrario a la norma 651 del Manual de Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos. En tal sentido el INVU señaló a la Contraloría General que únicamente verifican que la subpartida cuente con contenido presupuestario, pues, suponen la cuantificación adecuada de las necesidades para cumplir con el plan institucional al momento de la formulación, por parte de las jefaturas de las Áreas²¹. Tal proceder es incongruente con el principio de programación y de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.
- 2.67 Tampoco existe un mecanismo de control que permita asegurar la vinculación entre la planificación y el presupuesto; lo cual, resulta incongruente con el principio de vinculación del presupuesto con la planificación institucional.
- 2.68 Sobre el particular, se determinó que la Dirección de Planificación elabora informes donde muestra el avance del plan y la ejecución presupuestaria, pero no se interrelacionan los logros físicos y la ejecución financiera, lo cual, no garantiza que el presupuesto refleje los costos de los productos ni se puede justificar el uso de los recursos en función de los resultados obtenidos, según lo establecen las Normas Técnicas de Presupuesto Público.
- 2.69 En tal sentido, el principio de gestión financiera establece que la administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- 2.70 Se tiene como práctica registrar el gasto aunque los ingresos no se reciban, esto en el tanto se cuente con contenido presupuestario, lo cual, puede conllevar a la generación de un déficit presupuestario, o que los egresos queden financiados con una fuente diferente a la que corresponde. Lo anterior, debido a que no se aplica un control que permita verificar la correspondencia entre el ingreso percibido y el gasto realizado.
- 2.71 Al respecto, la norma nro. 4.3.2 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público indica que se deben tener claramente definidas las actividades económicas y financieras, que permitan recibir los ingresos y utilizarlos en los gastos presupuestados en el ejercicio respectivo. Además, contar con contenido presupuestario aprobado no constituye una autorización para gastar, pues, se deben considerar también las posibilidades técnicas, jurídicas y financieras de la institución.

²¹Según nota C-CG-011-2013 del 24 de junio de 2013.

- 2.72 La liquidación presupuestaria se elabora en la unidad de contabilidad que registra la ejecución presupuestaria, pero no se somete a valoración de los programas ni otra unidad independiente, a fin de verificar la razonabilidad de su resultado. Esta liquidación se traslada a la Gerencia General, la que la remite a la Junta Directiva, y posteriormente a los órganos externos que corresponda.
- 2.73 Lo anterior, por cuanto no existen procedimientos para elaborar la liquidación, ni mecanismos para garantizar razonablemente la confiabilidad, pertinencia, relevancia y oportunidad de la información contenida en la liquidación presupuestaria, para que sirva de apoyo en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas, según establece la norma 4.3.17 de las Normas Técnicas de Presupuesto Público.
- 2.74 Así por ejemplo, la liquidación 2012 del INVU fue recibida en la Contraloría General primero de marzo de 2013 junto con el informe de ejecución presupuestaria del último trimestre de 2012; no obstante, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General nro. 7428, y la norma nro.4.3.18 del Normas Técnicas de Presupuesto Público, establece la presentación a más tardar el 16 de febrero.
- 2.75 Además, los centros de costo argumentan limitaciones para controlar la existencia de contenido presupuestario previo a comprometer el gasto, porque los reportes de ejecución de sus presupuestos se reciben entre 12 y 22 días posteriores al cierre del mes, lo cual, no les permite contar con información oportuna para la toma de decisiones.
- 2.76 Entre las principales causas de esta situación están los deficientes sistemas de información existentes, lo cual, fue analizado por la Contraloría General en los informes nro. DFOE-EC-IF-10-2011 del 11 de noviembre de 2011 y el nro. DFOE-AE-IF-05-2013 del 13 de junio de 2013, relativo a la Auditoría Financiera en el INVU. Ello, afecta el suministro de información presupuestaria pues parte de esta se procesa manualmente en hojas Excel, lo que incide en la calidad, confiabilidad e integralidad de la información para la toma de decisiones.
- 2.77 Lo señalado atenta, además, contra el cabal cumplimiento de los principios de claridad, de integralidad y de divulgación en materia presupuestaria; además, las normas nro. 5.1 sobre sistemas de información, 5.4 de gestión documental, 5.6 en relación con la calidad de la información, de las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 El INVU fue creado para facilitar soluciones de vivienda de interés social a la clase media y contribuir con el ordenamiento territorial del país, por ello, es de suma relevancia que disponga de un proceso de plan presupuesto robusto, como base para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. A pesar de ello, las debilidades señaladas ponen de manifiesto un proceso de plan presupuesto débil sin capacidad de garantizar información veraz, confiable y oportuna del uso de los recursos y la gestión realizada.
- 3.2 No existe razonabilidad de los saldos determinados en la liquidación presupuestaria, debido a que el proceso de ejecución y registro, así como, el de elaboración de la liquidación presupuestaria presenta incumplimientos técnicos y omisiones, incluso al margen del bloque de legalidad. Además, esta situación impidió al Órgano Contralor corroborar el dato del superávit libre y específico, al 31 de diciembre de 2012.
- 3.3 Además, debilitan el financiamiento institucional las practicas instauradas por la Administración, relativas a aplicar algunos recursos del SAP en fines diferentes a los establecidos por el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788; por cuanto, han sido cubiertos con esos recursos gastos propios de la operación del Instituto en vez de su destino para operaciones de crédito, lo cual, pone en riesgo la solidez del Sistema en el largo plazo.
- 3.4 Los controles insuficientes acerca de las rutinas de trabajo dificultan garantizar información de calidad y transparencia que demanda la técnica presupuestaria; y la ausencia de sistemas de información funcionales para el presupuesto, impide identificar las responsabilidades de los ejecutores en materia de control. Por ende, históricamente se evidencia la falta de acciones diligentes en la organización para asumir con éxito las competencias que le han sido encomendadas a la institución, en el marco jurídico correspondiente; aunque sí se advierten algunas acciones en la presente Administración.

4. DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, nro. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

- 4.2 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como, valorar el establecimiento de las responsabilidades, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO

- 4.3 Eliminar la práctica de que el INVU Central cobre por los servicios que brinda al INVU Ahorro y Préstamo, por concepto de costos administrativos indirectos del Sistema de Ahorro y Préstamo. Remitir a la Contraloría General el acuerdo de ese órgano colegiado en el que se ratifique dicha eliminación, y se comunica lo correspondiente al Presidente Ejecutivo y a la Gerente General, a más tardar el 31 de enero de 2014. Ver párrafos del 2.1 al 2.15 de este informe.
- 4.4 Eliminar la práctica de aplicar los ingresos que se generan por intereses sobre depósitos a plazo y sobre préstamos con recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo, a finalidades diferentes a las establecidas en el artículo 5 inciso k) de la Ley Orgánica del INVU nro. 1788. Remitir a la Contraloría General el acuerdo de ese órgano colegiado en el que se ratifique dicha eliminación, y se comunica lo correspondiente al Presidente Ejecutivo y a la Gerente General, a más tardar el 31 de enero de 2014. Ver párrafos del 2.16 al 2.21 de este informe.
- 4.5 Analizar y resolver acerca del resultado de la conciliación entre los saldos de caja, bancos, inversiones transitorias y otras cuentas líquidas con los saldos del superávit al 31 de diciembre de los años 2010, 2011 y 2012, de conformidad con lo remitido por la Gerencia General en cumplimiento de la disposición del párrafo 4.12 de este informe. Comunicar a la Contraloría General copia del acuerdo tomado acerca lo resuelto con base en el análisis de la conciliación, a más tardar dos meses calendario posterior al recibo de la conciliación por parte de la Gerente General. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.
- 4.6 Resolver acerca del manual de procedimientos que regule los procesos de ejecución, registro y elaboración de la liquidación presupuestaria, que le remita la Gerencia General de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.14 de este informe. Comunicar a la Contraloría General el acuerdo donde conste lo resuelto, a más tardar un mes calendario posterior al recibo del manual propuesto por parte de la Gerente General. Ver párrafos del 2.37 al 2.44, del 2.54 al 2.56 y del 2.61 al 2.77 de este informe.
- 4.7 Aprobar el documento que da contenido presupuestario en la partida correspondiente, a fin de contratar una auditoría externa que examine las

conciliaciones y ajustes que se realicen al superávit. Remitir a la Contraloría General el acuerdo mediante el cual se aprueba el contenido presupuestario a más tardar el 31 de marzo de 2014. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.

- 4.8 Contratar una auditoría externa que examine las conciliaciones y ajustes del superávit. La contratación deberá ajustarse a lo establecido en las “Directrices para la contratación de servicios de auditoría externa en el Sector Público” (D-3-2009-CO-DFOE)” emitido por medio de resolución Nro. R-CO-33-2009 del despacho de la Contralora General de la República, del doce de mayo de dos mil nueve y sus reformas, la cual, deberá estar contratada a más tardar el 29 de agosto de 2014. Remitir a la Contraloría General copia de la documentación que evidencie la contratación de la auditoría externa, a más tardar el 17 de setiembre de 2014. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.
- 4.9 Analizar y revolver sobre el informe que emita la auditoría externa sobre las conciliaciones y ajustes del superávit. Comunicar a la Contraloría General el acuerdo que resuelva acerca del análisis de dicho informe, a más tardar el 28 de noviembre de 2014. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.

A LA LICDA. MARÍA DEL CARMEN REDONDO SOLÍS, EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL INVU, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.10 Presupuestar, ejecutar y liquidar los recursos del Sistema de Ahorro y Préstamo según la finalidad específica otorgada por el artículo 5 inciso k) de la Ley nro. 1788 y el artículo 24 del Decreto Ejecutivo nro. 19; en acatamiento de la comunicación que al respecto efectúe la Junta Directiva en cumplimiento del párrafo 4.3 de este informe. Remitir a la Contraloría General una certificación donde acredite la presupuestación, ejecución y liquidación de dichos recursos conforme a las normas citadas, a más tardar el 16 de febrero de 2015. Ver párrafos del 2.16 al 2.21 de este informe.
- 4.11 Eliminar la práctica de cargar gastos de un centro de costos o programa sin contenido presupuestario a otro que no corresponde. Remitir a la Contraloría General certificación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto, a más tardar el 30 de mayo de 2014. Ver párrafos del 2.22 al 2.27 de este informe.
- 4.12 Conciliar los saldos de las cuentas de caja, bancos, inversiones transitorias y otras cuentas líquidas con los saldos del superávit al 31 de diciembre de los años 2010, 2011 y 2012. Para ello, ajustar lo que corresponde considerando: la aplicación por fuente de financiamiento, los egresos no registrados en la contabilidad

presupuestaria, la base de registro uniforme, los ajustes erróneos en periodos anteriores y aplicados en el 2012, y cualquier otro elemento pertinente. Remitir a la Junta Directiva las conciliaciones realizadas y a la Contraloría General copia del oficio de remisión a la Junta Directiva, a más tardar el 30 de setiembre de 2014. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.

- 4.13 Uniformar la base de registro utilizada por la contabilidad presupuestaria. Remitir a la Contraloría General la certificación del cumplimiento de lo dispuesto, a más tardar el 28 de noviembre de 2014. Ver párrafos del 2.45 al 2.47 de este informe.
- 4.14 Emitir el manual de procedimientos para la ejecución y registro del presupuesto y para la elaboración de la liquidación presupuestaria; este manual debe incluir las medidas de control que garanticen la congruencia de los movimientos presupuestarios con los objetivos y metas programados; el registro en la contabilidad presupuestaria de la totalidad de los ingresos y gastos objeto de presupuestación; y que los gastos cuenten con el respaldo en la recaudación efectiva. Remitir a la Junta Directiva el manual, a más tardar el 31 de julio de 2014 y a la Contraloría General copia del oficio de remisión respectivo, en esa misma fecha. Ver párrafos del 2.37 al 2.44, del 2.54 al 2.56 y del 2.61 al 2.77 de este informe.
- 4.15 Designar los responsables de los programas presupuestarios y de los centros de costo. Comunicar a la Contraloría General el listado de los responsables designados, a más tardar el 28 de febrero de 2014. Ver párrafos del 2.57 al 2.60. de este informe.
- 4.16 Incorporar al presupuesto 2014 el contenido presupuestario en la partida correspondiente para financiar la contratación de una firma de auditores externos, que examine las conciliaciones y ajustes que se realicen al superávit. Remitir a la aprobación de la Junta Directiva el documento que incorpore el contenido presupuestario, a más tardar el 28 de febrero de 2014 y a la Contraloría General copia del oficio que evidencie la remisión, en esa misma fecha. Ver párrafos del 2.28 al 2.36 y del 2.48 al 2.53 de este informe.

ANEXO
VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL INVU 2012

Nro. Párrafos	2.2 al 2.6		
Observaciones Administración	Se indica que la forma utilizada para financiar los gastos de administración, denominada “venta de servicios” no es la correcta, pues puede prestarse a confusión, lo cual es subsanable por ser un error material no de fondo. Se insiste en que el INVU tiene atribuciones discrecionales para establecer, bajo parámetros técnicos los costos de financiación y administración del SAP, y para definir que esos gastos de operación sean financiados por los beneficiarios, lo cual es consecuente con el destino que le ha dado a los recursos.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	No se cuestiona en el informe la potestad del INVU para determinar el costo que demanda la administración del SAP ni que éstos deben ser financiados por los beneficiarios, sin embargo, se reitera que no es procedente la práctica de compra venta de servicios, así como la fuente de financiamiento utilizada para el pago. Para mayor claridad, se incorpora en el párrafo 2.6 del informe, acerca de la utilización de los fondos del SAP en el financiamiento de otros programas que no le prestan servicios.		

Nro. Párrafos	2.7 al 2.15		
Observaciones Administración	Manifiesta la administración del INVU, que en el informe la Contraloría interpreta en forma errónea los alcances del artículo 5 inciso k) de la Ley Constitutiva de esa entidad, pues consideran, que dicha norma sí autoriza que los costos administrativos se puedan cargar al Sistema de Ahorro y Préstamo (SAP). Indican que de aceptarse la interpretación dada en el informe se afectaría el principio de legalidad.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	El artículo 5 inciso k) de Ley Constitutiva del INVU, es suficientemente claro, por lo cual no es procedente una interpretación distinta al criterio expuesto en el informe. De la aplicación normativa se desprende con meridiana claridad, que los recursos del SAP se destinarán exclusivamente a financiar las operaciones mencionadas en los literales del 1 al 4, del artículo 5 inciso k) de la ley en referencia. También es claro que con la reforma a ese artículo, se autoriza hasta en un 15% de los rendimientos netos anuales para contribuir al desarrollo de programas de vivienda y urbanismo.		

Nro. Párrafos	2.9 al 2.15		
Observaciones Administración	Se hace la observación de que el criterio de interpretación externado en el informe sobre los alcances del artículo 5 inciso k), no se encuentra debidamente motivado, por lo cual presenta un vicio de nulidad.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	El criterio expuesto tiene como asidero y fundamento el principio de legalidad –artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y 11 de la Constitución Política- y encuentra respaldo en el criterio rendido por la Procuraduría General de la República, Dictamen nro. C-040-2001, sobre los alcances de la norma, por lo cual no se advierte la existencia de un vicio de nulidad.		

Nro. Párrafos	2.13
----------------------	-------------

Observaciones Administración	Se menciona que el Dictamen nro. C-040-2001 citado, que sirve de fundamento al criterio rendido en el informe de esta Contraloría, no es atinente por cuanto se refería a una consulta sobre la posibilidad de utilizar los fondos del SAP para otros programas, y no al asunto en particular de financiar los gastos de administración.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se resalta del dictamen de cita, que la finalidad exclusiva de los recursos del SAP es financiar las operaciones autorizadas en el artículo 5 inciso k), por lo cual se estima aplicable al caso concreto, por lo que se mantiene la referencia al criterio emitido por el órgano consultivo.		

Nro. Párrafos	2.14		
Observaciones Administración	Se hace la observación de que el INVU tiene una obligación impuesta por ley para establecer y administrar el fondo de ahorro, y potestad plena de uso y determinación de los medios para satisfacer un fin público. Se agrega además, que al crearse el SAP la financiación de los costos de administración ya están autorizados, pues si la ley obliga al INVU a “establecer” dichos sistemas, se autoriza a utilizar los recursos necesarios para ello, los cuales deben salir del mismo fondo.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se reitera lo indicado en el punto 2.14 del informe en el sentido de que: El disponer de los recursos generados por el Sistema de Ahorro y Préstamo, presenta un límite de naturaleza jurídica que escapa a consideraciones de mera conveniencia, aquí, la discrecionalidad administrativa encuentra un límite que le impone el ordenamiento jurídico, tal como lo expresa el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública.		

Nro. Párrafos	2.16 al 2.21		
Observaciones Administración	Señala el Presidente Ejecutivo y la Gerencia General del INVU, que el financiamiento no se puede cargar a los habitantes que no son beneficiarios del SAP, pues no están obligados a soportar dicha carga en detrimento de su patrimonio.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	El Órgano Contralor no indica en el informe, que deban cargarse los costos de administración a los no beneficiarios del SAP. Lo que se consigna como hallazgo es que los recursos dispuestos en el artículo 24 del Reglamento de Ahorro y Préstamo, que regula la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5 inciso k) para cubrir los gastos de administración (tope de 4% para gastos de administración) resultan insuficientes, y en consecuencia, han sido cubiertos con recursos del SAP que tienen finalidades específicas según lo indicado en el artículo 5 inciso k), literales del 1 al 4.		

Nro. Párrafos	2.17		
Observaciones Administración	Manifiesta la administración del INVU, que el ahorro tiene un destino legal que ha sido respetado por lo que no se permite destinar el ahorro a otros usos.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	Se aclara que en el informe no se hace alusión al uso que se le da a los ahorros, sino a los intereses sobre títulos valores de instituciones públicas financieras, propios del sistema.		