



**INFORME NRO. DFOE-EC-IF-00028-2016  
22 DE DICIEMBRE, 2016**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REALIZADO  
EN LA OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS Y DE  
CAPITALIZACIÓN LABORAL DE LA CCSS, S.A., SOBRE EL  
CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS EN EL PROCESO  
PRESUPUESTARIO**

**2016**



## CONTENIDO

Página Nro.

### RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	2
METODOLOGÍA APLICADA .....	3
<b>2. RESULTADOS .....</b>	<b>4</b>
TEMA 1: CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE APLICADA A LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO .....	4
HALLAZGO 1.1: DEBILIDADES EN LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA.....	4
HALLAZGO 1.2: DEBILIDADES EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	6
HALLAZGO 1.3: DEBILIDADES EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO.....	7
HALLAZGO 1.4: DEBILIDADES EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA.....	9
TEMA 2: CUMPLIMIENTO DEL BLOQUE DE LEGALIDAD EN PRODUCTOS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO. ....	10
HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES EN EL PROCESO DE TRÁMITE Y REGISTRO EN EL SIPP DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.....	10
HALLAZGO 2.2: DEBILIDADES EN ALGUNOS DE LOS PRODUCTOS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	12
HALLAZGO 2.3: DEBILIDADES EN LOS ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	13
TEMA 3: EVALUACIÓN GENERAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA .....	14
HALLAZGO 3.1: LA GESTIÓN DE LA OPC-CCSS EN CUANTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS NTPP TIENE “OPORTUNIDADES DE MEJORA” .....	14
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>16</b>
<b>4. DISPOSICIONES.....</b>	<b>17</b>
AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO .....	17
RECOMENDACIÓN.....	19
AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO .....	19

## CUADROS

<b><u>CUADRO NRO. 1: OPC-CCSS: ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA PARA EL AÑO 2015.....</u></b>	<b>15</b>
--	-----------

## ANEXOS

<b><u>ANEXO NRO. 1: OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE CONTROL Y DE NORMATIVA SOBRE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS OPERADORAS DE PENSIONES DE CARÁCTER PÚBLICO.</u></b>	<b>20</b>
---	-----------



## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **¿Qué examinamos?**

La Auditoría de Carácter Especial realizada en la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A. (OPC-CCSS), tuvo como propósito verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente para las diferentes fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación). El período analizado fue el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015

### **¿Por qué es importante?**

El tema es de relevancia, ya que el presupuesto al ser la expresión financiera del plan, se convierte en una herramienta esencial para la toma de decisiones, y les permite a las entidades públicas asignar y priorizar los recursos con que se cuenta, es decir, establece el límite máximo de gasto para realizar las actividades requeridas para dar cumplimiento a sus fines de creación.

En el año 2015, en la OPC-CCSS se percibieron ingresos por aproximadamente  $\$3.731,5$  millones, lo cual hace importante conocer el cumplimiento de los requisitos de control y de normativa sobre la información presupuestaria, por parte de esa operadora.

### **¿Qué encontramos?**

En la auditoría realizada se determinó al aplicar la herramienta diseñada, por esta Contraloría General, con el fin de evaluar el cumplimiento de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), que la OPC-CCSS obtuvo para el año 2015 un puntaje de 83,0, el cual es menor al promedio de las operadoras para el mismo período que fue de 86,5.

Al respecto, debe señalarse que en dicha Operadora existen oportunidades de mejora identificadas en los mecanismos de control establecidos para dar cumplimiento a los procedimientos contemplados en la normativa interna, ya que, si bien disponen de una Política General para la Gestión Presupuestaria, no se consignan en ella las directrices necesarias que permitan determinar con base en el marco jurídico institucional las fuentes de financiamiento y el ámbito en el que desarrolla sus actividades orientadas a su planificación anual; además, no incluye los requerimientos de contenido presupuestario de acuerdo con el enfoque de continuidad y mejoramiento que la organización programe, así como los proyectos específicos cuya ejecución se extienda a otro período presupuestario.

También, se determinó que en la Política Presupuestaria 2015, no se observa el procedimiento que señale con meridiana claridad quienes son los responsables del proceso presupuestario y cual es la normativa aplicable para la determinación de los requerimientos de bienes, servicios y otros gastos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

Asimismo, si bien la OPC-CCSS cuenta con el Instructivo (6I22) sobre el control de ejecución presupuestaria, el cual tiene como propósito describir las actividades correspondientes a la planificación, control y registro del presupuesto de la operadora, éste carece de procedimientos que permitan realizar la vinculación del plan-presupuesto; ni con los lineamientos para identificar y medir las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional. Además, dicho Instructivo no contempla mecanismos de alerta que identifiquen irregularidades importantes con respecto a los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y presupuesto institucional.

1 Con respecto a la normativa interna que regula el proceso de formulación, control y aprobación de las modificaciones presupuestarias resulta de carácter muy general y no se

*desarrollan los procedimientos o mecanismos de control que aseguren que la aprobación de dichas modificaciones se realiza al nivel del detalle que señala las NTPP.*

*Asimismo, la Administración de la Operadora omitió incluir como parte de su normativa interna, la transcripción del acuerdo mediante el cual el jerarca competente otorgó la aprobación de la modificación presupuestaria, ni tiene oficializado el procedimiento para garantizar que los datos de las modificaciones presupuestarias incluidas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) estén de acuerdo con lo aprobado por el Jerarca, según lo dispone la directrices 7 y 10 de la resolución R-DC-54-2010.*

*Finalmente, con respecto a los informes de evaluación financiera institucional, así como el IV informe de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2015 del año 2015 y la liquidación del presupuesto y del Plan Anual Operativo 2015, presentan debilidades ya que, no se incorpora un análisis sistemático e integral de las causas y de los efectos de los resultados de la gestión; las recomendaciones resultan en su mayoría muy generales y por tanto, no aseguran una mejora en el desempeño institucional; no brindan un panorama coherente e integral de dicho desempeño y los informes de ejecución presupuestaria no se vinculan con el cumplimiento de objetivos y metas.*

### ***¿Qué sigue?***

*Con el propósito de concretar las oportunidades de mejora determinadas, se giraron disposiciones al Gerente General de la Operadora, con el fin que se establezcan los procedimientos y mecanismos de control necesarios para asegurar el registro oportuno de las modificaciones presupuestarias en el SIPP de conformidad con la normativa vigente, así como cerciorarse que las fases de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario, cumplan con todas las regulaciones establecidas en las NTPP y se atiendan oportunamente las recomendaciones, disposiciones y observaciones que los distintos órganos de control y fiscalización emitan en relación con el Subsistema de presupuesto para la vinculación de la ejecución financiera con el logro de objetivos y metas previamente establecidas*



**INFORME NRO. DFOE-EC-IF-00028-2016**

## **DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

### **ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS ECONÓMICOS**

# **INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REALIZADA EN LA OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS Y DE CAPITALIZACIÓN LABORAL DE LA CCSS, S.A., SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1** El presupuesto al ser la expresión financiera del plan, se convierte en una herramienta esencial para la toma de decisiones, ya que les permite a las entidades públicas asignar y priorizar los recursos con que se cuentan, es decir, establece el límite máximo de gasto para realizar las actividades requeridas para dar cumplimiento a sus fines de creación.
- 1.2** En el año 2015, la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A. (OPC-CCSS), recaudó ingresos por aproximadamente ₡3.731,46 millones (no incluye el superávit acumulado), lo cual hace importante conocer el cumplimiento de los requisitos de control y de normativa sobre la información presupuestaria, por parte de esa operadora.
- 1.3** El estudio se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428, así como en cumplimiento del Plan Anual Operativo 2015 de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) y, corresponde a la cartera de proyectos del Área de Fiscalización de Servicios Económicos.

### **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.4** El propósito de la auditoría fue verificar el cumplimiento por parte de la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A., de

los requisitos establecidos en la normativa vigente para las diferentes fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación).

### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.5** La auditoría de carácter especial realizada en OPC-CCSS, abarcó el análisis de las actividades y procesos establecidos por esa operadora, así como el cumplimiento del bloque de legalidad respectivo, en las diferentes fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación). El período analizado fue el comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015.

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

- 1.6** Como parte de los aspectos positivos que favorecieron la ejecución de la Auditoría, es importante mencionar la colaboración prestada por parte de la Administración de la OPC-CCSS y sus dependencias, situación que coadyuvó con el cumplimiento de los objetivos de la misma.

### **GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA**

- 1.7** En el año 2000 se promulgó la Ley de Protección al Trabajador N° 7983, en la que se crean las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC), como entidades encargadas de administrar los aportes, constituir y administrar fondos de capitalización laboral y fondos de pensiones correspondientes al Régimen Complementario de Pensiones y los beneficios correspondientes.
- 1.8** La operación de las operadoras de pensiones complementarias es regulada por la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio, la Ley de Protección al Trabajador N° 7983 y por las normas y disposiciones de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), N° 7523.
- 1.9** Mediante el artículo 74 de la citada Ley N° 7523, se autoriza la creación de la OPC-CCSS, como sociedad anónima. Dicha sociedad cuenta con su propia Junta Directiva y con cuatro Comités Normativos: Inversiones, Riesgos, Auditoría y de Cumplimiento.
- 1.10** Los productos que ofrece incluyen: Fondo de Capitalización Laboral (FCL)<sup>1</sup> y el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC)<sup>2</sup>.
- 1.11** Para cumplir con sus objetivos, dicha Operadora de Pensiones para el año 2015, presupuestó ingresos por un monto de ₡3.903,2 millones de los cuales percibió ₡3.731,5 millones, donde los Ingresos Corrientes representan el 79,8% y

---

<sup>1</sup> Es un fondo de ahorro, y se constituye a partir del aporte patronal, correspondiente al 3% del salario mensual del trabajador, reportado por el patrono; más sus rendimientos, y se mantendrá por el tiempo que dure la relación laboral sin límites de tiempo.

<sup>2</sup> Es un sistema de capitalización individual, constituido a partir de aportes patronales y del trabajador, calculados sobre el salario reportado por los patronos a la Caja Costarricense de Seguro Social.



los “Ingresos de Capital” el 20,2% del total de ingresos efectivos. Cabe señalar que en los informes de ejecución presupuestaria no se incorpora el superávit acumulado.

- 1.12** Con respecto a la ejecución del presupuesto de egresos en el año 2015, de los ₡3.903,18 millones programados se ejecutó el 80,9% (₡3.156,5 millones), siendo la partida de “Activos financieros”, la que contribuyó mayoritariamente a la subejecución del presupuesto total (42,9%), debido a que de los ₡800,0 millones presupuestados en dicha partida, solamente se ejecutaron ₡456,7 millones (57,1%).
- 1.13** Es importante indicar que en la OPC-CCSS, el proceso de formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y vinculación tanto del presupuesto inicial y extraordinarios como de las modificaciones presupuestarias y el seguimiento a la ejecución física y financiera, está a cargo del Departamento de Administración y Finanzas, donde se encuentra ubicada el Área de Presupuesto.
- 1.14** En línea con lo anterior, el Área de Presupuesto es la responsable de registrar y validar la información de la ejecución presupuestaria, así como incorporar en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP), los informes trimestrales de ejecución presupuestaria, los presupuestos iniciales, modificaciones y los presupuestos extraordinarios, así como lo relativo a los informes semestrales de evaluación y a la modificación de los planes operativos y la respectiva inclusión en el SIPP.
- 1.15** En cuanto a la normativa para el control de la gestión y ejecución presupuestaria que dispone la Operadora, se encuentra el Instructivo 6122 sobre el control de ejecución presupuestaria, el cual tiene como propósito describir las actividades correspondientes a la planificación, control y registro del presupuesto; también el Instructivo 6P03 relacionado con la gestión de recursos financieros (acciones de planificación, control y ejecución financiera de la OPC-CCSS) y el Instructivo 6P001 que considera la “Política General para la Gestión Presupuestaria en la Operadora de Pensiones Complementarias de la CCSS”, la cual establece el marco orientador en la formulación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto.
- 1.16** En concordancia con lo expuesto, es necesario señalar que la aprobación de las modificaciones presupuestarias, la realiza la Junta Directiva, según se consigna en el punto 3.4 de la citada Política General. Cabe señalar que en el año 2015 se realizaron 4 modificaciones presupuestarias.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.17** La auditoría se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Procedimiento de Auditoría y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP), emitidas por la Contraloría General de la República, así como otras fuentes de normativa y prácticas generalmente aceptadas que resultan aplicables.



- 1.18** Asimismo, para el desarrollo del estudio se aplicaron dos cuestionarios, uno para determinar el cumplimiento de las NTPP en relación con el marco general del proceso presupuestario y el otro para medir el grado de cumplimiento de dichas normas en lo que respecta a los denominados “productos”, es decir a las modificaciones presupuestarias<sup>3</sup>, los informes de ejecución presupuestaria, la liquidación presupuestaria y los informes semestrales acumulativos del periodo 2015.
- 1.19** De igual forma, se realizaron entrevistas, comprobaciones, inspecciones físicas, análisis documental, pruebas analíticas, validaciones de los resultados con la administración y la correspondiente comunicación de resultados.

### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.20** El borrador del presente informe se remitió al Héctor Maggi Conte, Gerente General Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS (OPCC CCSS), mediante oficio DFOE-EC-0912 (16185), con el propósito que en un plazo de cinco días hábiles formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Económicos, las observaciones que estimaran pertinentes sobre el contenido de dicho documento.
- 1.21** Mediante oficio N°GG-271-16 del 19 de diciembre de 2016, el Gerente General de la Operadora de Pensiones remitió las observaciones sobre el contenido del borrador del informe. Lo resuelto sobre los planteamientos efectuados en dicho oficio se consideran en el Anexo de este documento.

## **2. RESULTADOS**

### **TEMA 1: CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA VIGENTE APLICADA A LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

#### **HALLAZGO 1.1: DEBILIDADES EN LA FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA**

- 2.1.** La norma 4.1.3. inciso e), de las NTPP indica que para la fase de Formulación presupuestaria, se deberá contar con al menos *“Los requerimientos de contenido presupuestario del año, en función del aporte que la gestión de ese año debe dar a la continuidad y mejoramiento de los servicios que brinda la institución y de los proyectos específicos cuya ejecución trasciende el periodo presupuestario, según el marco de la visión plurianual señalada en la norma 2.2.5”*.
- 2.2.** Por otra parte, la norma 4.1.6 de las NTPP, dispone que *“La persona responsable de cada programa presupuestario, con base en los lineamientos emitidos por la persona o unidad encargada de la coordinación general del proceso presupuestario, deberá establecer los mecanismos y procedimientos que permitan*

<sup>3</sup> Se revisó la totalidad de las modificaciones presupuestarias efectuadas en el año 2015.

*determinar los requerimientos de bienes, servicios y otros gastos para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa”.*

**2.3.** Además, la norma 4.1.7 de las NTPP, señala que:

*Las instituciones, para formular los presupuestos, deben basarse en la programación macroeconómica que realiza el Poder Ejecutivo. De acuerdo con ella se elaborarán distintos escenarios presupuestarios con ajustes en la asignación o en el plan anual, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y previendo posibles decisiones que se adopten en la fase de aprobación. Con base en esos escenarios, se deberán valorar distintos cursos de acción en procura de elegir las alternativas que lleven a alcanzar los resultados esperados con la mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad y que favorezcan la transparencia de la gestión.*

**2.4.** En la revisión del cumplimiento de la normativa antes expuesta, se determinaron debilidades en la fase de Formulación del proceso presupuestario en la OPC-CCSS, en lo relativo a:

- La normativa presupuestaria con que cuenta la Operadora, ya que no se incluyen los requerimientos de contenido presupuestario de acuerdo con el enfoque de continuidad y mejoramiento que la organización programe, así como los proyectos específicos cuya ejecución se extienda a otro periodo presupuestario, conforme lo señala la norma 4.1.3.e), de las NTPP.
- La Política Presupuestaria 2015, pues no se observa que los procedimientos o mecanismos de control establecidos señalen a los responsables del proceso presupuestario y lo relacionado con los requerimientos de bienes, servicios y otros gastos para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en acatamiento a lo dispuesto en la norma 4.1.6 de las NTPP.
- La política presupuestaria no contempla los lineamientos que permiten elaborar distintos escenarios presupuestarios con ajustes en la asignación o en el plan anual, de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y previendo posibles decisiones que se adopten en la fase de aprobación, de conformidad con lo señalado en la norma 4.1.7 de las NTPP.

**2.5.** Las deficiencias expuestas se deben a que esa Operadora no ha establecido y formalizado las acciones necesarias para la definición e implementación de las normas técnicas presupuestarias citadas.

**2.6.** La no aplicación de las normas técnicas presupuestarias, trae como consecuencia, entre otros aspectos, los siguientes:

- Existe una desvinculación entre el aporte anual de la ejecución del presupuesto y el logro de los resultados definidos en la planificación de mediano y largo plazo y la situación financiera institucional.
- Existen debilidades en el monitoreo efectivo del desempeño, los mecanismos de responsabilidad y la rendición de cuentas.

- No se cuenta con escenarios presupuestarios, que permitan valorar los diferentes cursos de acción que se pueden presentar, para elegir las alternativas que permitan cumplir con lo programado y con la transparencia de la gestión.

#### **HALLAZGO 1.2: DEBILIDADES EN LA FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

- 2.7. El inciso e) del artículo 5 de la Ley N° 8131 indica que *“Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”*.
- 2.8. Por su parte, la norma 2.1.4 establece la vinculación con la planificación institucional, y señala que *“El Subsistema de Presupuesto debe sustentarse en la planificación institucional para que responda adecuadamente al cumplimiento de sus objetivos y contribuya a la gestión de la institución de frente a las demandas sociales en su campo de acción”*.
- 2.9. Por su parte, la Norma 4.3.6 de las NTPP, señala que *“Toda variación al presupuesto deberá ser justificada, especificando en caso de proceder, los cambios o ajustes que requiere el plan anual”*.
- 2.10. De igual forma, la norma 4.3.13-h) de las NTPP regula lo relacionado con el sistema para evaluar y revisar periódicamente los mecanismos y procedimientos empleados en la formulación y la aprobación interna de las modificaciones, con el fin de retroalimentar el proceso presupuestario.
- 2.11. Del estudio realizado por esta Contraloría General se desprende que la Operadora presenta debilidades en la Fase de Ejecución Presupuestaria en lo que respecta a las variaciones al plan y al presupuesto y su vinculación, que no se ajustan a la normativa antes expuesta, a saber:
  - Si bien, la Operadora cuenta con el Instructivo 6I22<sup>4</sup> y la Política Presupuestaria 2015, no se han definido ni formalizado procedimientos que permitan realizar la vinculación del plan y el presupuesto, por lo que se presenta una des-vinculación entre la ejecución presupuestaria y los resultados alcanzados por el plan, lo que dificulta un adecuado proceso de evaluación y rendición de cuentas, tal y como lo dispone la norma 2.1.4 de las NTPP.
  - No dispone de un sistema que integre el plan con el presupuesto, ni se han establecido los mecanismos mediante los cuales se informan y justifican las desviaciones del plan anual operativo con el presupuesto.
  - No se señala en las referidas regulaciones internas, quiénes son los responsables del proceso presupuestario ni las formas para revisar si las

<sup>4</sup> El Instructivo 6I22 se refiere al control de ejecución presupuestaria y tiene como propósito describir las actividades correspondientes a la planificación, control y registro del presupuesto de la OPC-CCSS.

variaciones al presupuesto se encuentran debidamente justificadas y que incorporen los ajustes correspondientes al plan anual.

- 2.12.** Cabe señalar que la Administración lo que utiliza para vincular el plan con el presupuesto es una herramienta de Excel, mediante la cual regula y revisa las aprobaciones y ejecuciones, sin embargo no se establece esa vinculación, siendo que el control, seguimiento y la evaluación están circunscritos únicamente a los resultados financieros sin considerar los resultados físicos. Además, la OPC-CCSS no cuenta con los sistemas y procedimientos necesarios que permitan la retroalimentación al proceso presupuestario.
- 2.13.** Las situaciones descritas obedecen a la ausencia de mecanismos de control y seguimiento, para que los encargados de las unidades ejecutoras y demás instancias responsables, cumplan con los requerimientos señalados, para la fase de ejecución.
- 2.14.** La vinculación en forma integrada de los egresos ejecutados asociados con los logros alcanzados de las metas de plan, es importante para lograr un adecuado proceso de evaluación y rendición de cuentas. No lograr esa vinculación constituye una limitación para que la Administración realice oportunamente los ajustes que se requieran en el plan y el presupuesto para la toma de decisiones, además que se limita el control y evaluación que debe ejercer la Administración sobre la ejecución presupuestaria y el plan institucional.

### **HALLAZGO 1.3: DEBILIDADES EN LA FASE DE CONTROL PRESUPUESTARIO**

- 2.15.** La norma 4.4.2 de las citadas NTPP, señala que:

*El control identifica y mide las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional para que se realicen oportunamente las correcciones que correspondan, a fin de lograr concordancia entre esa ejecución y los límites previstos -financieros y físicos- definidos en el presupuesto aprobado y el plan anual de la institución. El es responsabilidad de los jefes, titulares subordinados y demás funcionarios de la institución”*

- 2.16.** Asimismo, la norma 4.4.3.b) dispone que se deben establecer los controles que permitan la ejecución del presupuesto con apego estricto al bloque de legalidad y de manera transparente, eficaz, eficiente, económica y de calidad, considerando para ello el valor agregado del control a la gestión institucional y que el beneficio de su aplicación supere su costo.
- 2.17.** Por su parte, la norma 4.4.5 señala que:

*Los jefes y titulares subordinados, según corresponda, deberán designar los funcionarios responsables de velar por el cumplimiento de los mecanismos de control establecidos y la normativa emitida por las instancias internas y externas competentes en materia de control presupuestario. / Dichos funcionarios deberán realizar las gestiones ante las instancias que procedan en los casos que los mecanismos de control*

*alerten o identifiquen irregularidades o desviaciones importantes con respecto a los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y el presupuesto institucional.*

- 2.18.** Además, la norma 4.4.6 de las NTPP, establece que “Los controles presupuestarios establecidos deberán evaluarse periódicamente y ajustarse en lo que corresponda en procura que sean efectivos y ayuden a mejorar el presupuesto como instrumento de gestión”.
- 2.19.** Aunado a lo anterior, la norma 4.4.7 de las NTP, dispone que: “De esta fase se obtendrán como productos: la identificación de desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, la identificación de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su posible desvinculación con lo planificado”.
- 2.20.** En la revisión del cumplimiento de la normativa antes expuesta, se determinaron debilidades en la fase de Control del proceso presupuestario, en aspectos tales como, carencia de:
- Normativa para identificar y medir las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional. (Norma 4.4.2 de las NTPP).
  - Procedimientos que permitan determinar con el valor agregado del control a la gestión institucional y que el beneficio de su aplicación supere su costo. (Norma 4.4.3.b de las NTPP).
  - Mecanismos de alerta que identifican desviaciones importantes con respecto a los procedimientos establecidos para las fases del proceso presupuestario o con el contenido de la planificación y presupuesto institucional. (Norma 4.4.5 de las NTPP).
  - Regulación para evaluar periódicamente los controles presupuestarios y ajustarlos cuando corresponda en procura que sean efectivos y ayuden a mejorar el presupuesto como instrumento de gestión. (Norma 4.4.6 de las NTPP).
  - Procedimientos que contemplen lo relacionado con la elaboración de los productos finales de la fase de control. (Norma 4.4.7 de las NTPP).
- 2.21.** Lo antes descrito obedece principalmente a la ausencia de mecanismos de control y seguimiento, para que los encargados de las unidades administrativas y demás instancias responsables, cumplan con los requerimientos vigentes, aun cuando la Operadora cuenta con procedimientos a nivel general.
- 2.22.** Lo anterior, limita que se realicen oportunamente las correcciones que se requieren para asegurar razonablemente la ejecución física y financiera, el control y el seguimiento del presupuesto institucional, con el fin de lograr concordancia entre el presupuesto aprobado y el plan anual de la Operadora.



#### **HALLAZGO 1.4: DEBILIDADES EN LA FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA**

- 2.23.** La norma 4.5.2 de las NTPP, establece que: *“La evaluación, como parte de la rendición de cuentas, valora cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario -tanto a nivel institucional como programático- en relación con los esperados y para los cuales se aprobó el presupuesto”.*
- 2.24.** De igual forma, la norma 4.5.4 dispone que para evaluar el presupuesto institucional, la Administración deberá considerar al menos la calidad y suficiencia de la información interna o externa que se utilizará en la evaluación presupuestaria; la demanda y satisfacción de los bienes y servicios dirigidos a los usuarios; el comportamiento de los indicadores contenidos en la planificación institucional según el presupuesto aprobado y el aporte de este a lo proyectado para el periodo de tres años; las desviaciones financieras de mayor relevancia detectadas con respecto al presupuesto institucional aprobado y la incidencia en la ejecución física contenida en la planificación anual y la información que muestran los estados financieros, afectada por la ejecución del presupuesto.
- 2.25.** Por otro lado, la norma 4.5.7 de las NTPP, dispone con respecto a la fase de evaluación presupuestaria que deben contener propuestas de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional.
- 2.26.** Al revisar el cumplimiento de la normativa señalada, se determinaron debilidades en la fase de la Evaluación del proceso presupuestario, en lo concerniente a la no existencia de regulaciones referente a que:
- No se dispone de procedimientos que permitan analizar la contribución de los resultados al cumplimiento de la misión, políticas y objetivos de mediano y largo plazo, así como carencia de lineamientos para valorar la ejecución del presupuesto en función del comportamiento esperado según la visión plurianual de la gestión que se consideró en las otras fases del proceso presupuestario, de conformidad con lo señalado en la norma 4.5.2 de las NTPP.
  - No se cuenta con procedimientos para asegurar que en la evaluación del presupuesto se consideren al menos: la suficiencia y calidad de la información interna y externa; la demanda y satisfacción de los bienes y servicios; el comportamiento de los indicadores contenidos en la planificación institucional; las desviaciones financieras de mayor relevancia; la información de los estados financieros; y, los requerimientos de información de las instancias competentes (rectoría, reguladoras y de control), según lo dispone la norma 4.5.4 de las NTPP.
  - Carece de los procedimientos que le permita elaborar las propuestas de medidas correctivas y de acciones a seguir en procura de fortalecer el proceso de mejora continua de la gestión institucional, tal y como lo indica la norma 4.5.7 de las NTPP.

**2.27.** Lo señalado en el punto anterior, tiene sus causas, entre otros asuntos por la ausencia de procedimientos que permitan evaluar el proceso presupuestario, para determinar el grado de eficacia en la ejecución presupuestaria de los ingresos y gastos, así como el cumplimiento de las metas presupuestarias contempladas en las actividades y proyectos para el período en evaluación. Asimismo, dificulta medir el grado de eficiencia en el cumplimiento de las metas presupuestarias, en relación a la ejecución presupuestaria de los gastos efectuados durante el período a evaluar.

## **TEMA 2: CUMPLIMIENTO DEL BLOQUE DE LEGALIDAD EN PRODUCTOS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.**

### **HALLAZGO 2.1: DEBILIDADES EN EL PROCESO DE TRÁMITE Y REGISTRO EN EL SIPP DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS**

- 2.28.** El inciso a) del artículo 16 de la Ley General de Control Interno, N° 8292 se relacionan, entre otros aspectos con los sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional. Al respecto, disponen que se debe contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna.
- 2.29.** En concordancia con la anterior, la Norma 4.3.6 de las NTPP, señala que *“Toda variación al presupuesto deberá ser justificada, especificando en caso de proceder, los cambios o ajustes que requiere el plan anual”*.
- 2.30.** Por su parte, la norma 4.2.4, establece que los jefes deberán girar las instrucciones para que se desarrollen las herramientas necesarias que les posibilite confirmar que el documento presupuestario sometido a su aprobación cumple con el bloque de legalidad que le es aplicable, así como de las políticas y lineamientos emitidos por esa instancia.
- 2.31.** Asimismo, en la norma 4.2.14 c-ii) de dichas Normas Técnicas, se establece en relación con la información complementaria que se debe adjuntar a los documentos presupuestarios, entre otros, las certificaciones sobre el cumplimiento de los requisitos del bloque de legalidad aplicables al presupuesto inicial y sus variaciones, así como al plan anual en los términos y condiciones que establezca el Órgano Contralor.
- 2.32.** Asimismo, la directriz 7 de las “Directrices Generales a los Sujetos Pasivos de la Contraloría General de la República para el adecuado registro y validación de información en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) (D-1-2010-DC-DFOE)<sup>5</sup>, dispone:

*7ª—Sobre el registro y validación de la información en el SIPP, para las entidades incluidas en el ámbito de aplicación, con excepción de entes y órganos cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto Ordinario y*

<sup>5</sup> Resolución R-DC-54-2010 del Despacho Contralor de la Contraloría General de la República, de las ocho horas del doce de marzo de dos mil diez.



*Extraordinario de la República. / ...En los casos en que el presupuesto no requiera de aprobación de la Contraloría General de la República, la información tanto de la planificación como del presupuesto se deberá registrar en el SIPP a más tardar dentro de los cinco días hábiles contados a partir de su aprobación por parte del jerarca o del funcionario encargado de esa potestad, y efectuar la validación correspondiente a la información atinente al presupuesto dentro de los tres días hábiles.*

**2.33.** En el presente estudio se determinaron debilidades relacionadas con el proceso de trámite y registro en el SIPP de las modificaciones presupuestarias, en lo relativo a la no existencia de regulaciones referente a la carencia:

- De foliatura en los expedientes administrativos de las modificaciones presupuestarias, siendo indispensable que éstos lleven un estricto orden de foliatura, incorporándose un orden cronológico de todos aquellos actos, documentos y trámites realizados.
- De procedimientos en los cuales conste claramente la metodología utilizada para incorporar los objetivos y metas que se afecten en las modificaciones presupuestarias, de conformidad con la norma 4.3.6 de las NTPP.
- En los cuatro expedientes revisados de las modificaciones presupuestarias realizadas en el año 2015 por la OPCC-CCSS, de la certificación mediante la cual se consigne la verificación del cumplimiento del bloque de legalidad respectivo, ni tampoco se obtuvo evidencia que para el trámite de esos documentos, se consideren guías para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, que sirvan como instrumentos a la administración para cumplir con lo dispuesto en las NTPP sobre el particular, según lo señala las normas 4.4.3 punto a) y la 4.2.14, punto c-iii) de las NTPP.
- De la transcripción del acuerdo mediante el cual el jerarca competente otorgó la aprobación de la modificación presupuestaria, de acuerdo con la norma 4.2.4 de las NTPP.
- De un procedimiento formalmente oficializado para asegurar que los datos de las modificaciones presupuestarias incluidas en el SIPP estén de acuerdo con lo aprobado por el Jerarca, según lo dispone la directriz 10 de la resolución R-DC-54-2010.
- En las políticas presupuestarias de la Operadora, de lo dispuesto en el párrafo tercero de la directriz 7 de la resolución R-DC-54-2010.

**2.34.** Dentro de los efectos de las debilidades comentadas, se visualizan los siguientes:

- Al no encontrarse foliados los expedientes se limita el respaldo técnico y legal de la gestión administrativa; además, obstaculiza los diferentes instrumentos de control.

- Al no contar las modificaciones con los ajustes correspondiente al Plan Anual Operativo, imposibilita a la administración de la Operadora a detectar las desviaciones de lo ejecutado con respecto a lo aprobado, la identificación de deficiencias en la gestión del subsistema de presupuesto y del proceso presupuestario, así como su desvinculación con lo planificado.
- No es posible valorar cuantitativa y cualitativamente el cumplimiento de los objetivos, metas y los resultados alcanzados en el ejercicio presupuestario, de conformidad con lo esperado.
- El documento presupuestario no queda debidamente incorporado en el acta de aprobación por parte del órgano colegiado, situación que podría limitar, en el futuro, a los miembros de la Junta, a tomar decisiones y a fiscalizar los recursos públicos.
- La omisión de esos procedimientos, conduce al debilitamiento en el control interno, así como las responsabilidades de las unidades y funcionarios que intervengan en ellos.
- Asimismo, no registrar las modificaciones presupuestarias en el SIPP, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de su aprobación por parte del jerarca, obstaculiza la finalidad de ese Sistema, en cuanto a la integración de la información del plan y el presupuesto de las diferentes entidades que conforman el Sector Público Costarricense, así como fomentar los principios de transparencia y rendición de cuentas.

**2.35.** Las situaciones descritas corresponden a la carencia de mecanismos de control y seguimiento, para que los encargados de las unidades ejecutoras y demás instancias responsables, cumplan con el requerimiento señalado, para la formulación y trámite de las modificaciones presupuestarias.

#### **HALLAZGO 2.2: DEBILIDADES EN ALGUNOS DE LOS PRODUCTOS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

- 2.36.** La norma 4.5.6.b) incisos iii, iv, v, vi, de las NTPP regula los aspectos relacionados con la información que debe incluirse en los informes contentivos de la evaluación presupuestaria.
- 2.37.** Por su parte, la Norma 4.3.19-b-i) se refiere a que en los resultados de la liquidación presupuestaria se debe presentar un *“Resumen a nivel institucional que refleje la totalidad de los ingresos recibidos y el total de gastos ejecutados en el periodo. Lo anterior, a fin de obtener el resultado financiero de la ejecución del presupuesto institucional -superávit o déficit-”*.
- 2.38.** El análisis de los informes de evaluación financiera institucional, así como el IV informe de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2015 y la liquidación del presupuesto y del Plan Anual Operativo 2015, evidenció lo siguiente:
- No se incorpora un análisis sistemático e integral de las causas y de los efectos de los resultados de la gestión.

- Las recomendaciones resultan en su mayoría muy generales y por tanto, no aseguran una mejora en el desempeño institucional.
  - No brindan un panorama coherente e integral del desempeño institucional.
  - Los informes de ejecución presupuestaria no se vinculan con el cumplimiento de objetivos y metas. Además, en el IV informe de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2015, en la columna correspondiente a los ingresos efectivos, no se muestra la suma total del superávit acumulado, con lo cual no se está reflejando la totalidad de los ingresos recibidos por esa Sociedad Anónima.
  - En el documento correspondiente a la liquidación del presupuesto y del Plan Anual Operativo 2015, no se localiza información que justifique cuáles fueron las principales desviaciones presentadas por la OPC-CCSS, en la ejecución de sus ingresos y egresos respecto de lo presupuestado en el periodo 2015, además, no se identifican las eventuales causas de esas desviaciones.
- 2.39.** Lo anterior, obedece a que la Operadora no ha establecido mecanismos para regular la vinculación de la ejecución financiera con el logro de los objetivos y metas, ni el ajuste a la normativa interna, que permitan una clara vinculación entre la ejecución presupuestaria con los resultados alcanzados del plan.
- 2.40.** Las situaciones antes expuestas dificultan un adecuado proceso de evaluación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Además, constituyen una limitación para que la Administración realice oportunamente los ajustes que se requieran en el plan y el presupuesto.

### **HALLAZGO 2.3: DEBILIDADES EN LOS ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

- 2.41.** La norma 2.1.3 de las NTPP indica que el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios institucionales serán responsables del Subsistema de Presupuesto, además de cumplir con el bloque de legalidad atinente a su respectivo puesto.
- 2.42.** Al revisar el cumplimiento de las NTPP, se determinaron debilidades en aspectos “Generales” enfocados al proceso presupuestario, en lo relativo a la no existencia de regulaciones, a saber:
- La Operadora, si bien cuenta con políticas presupuestarias e instructivos, éstos no contemplan los lineamientos que orienten el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y la evaluación del Subsistema de Presupuesto, así como el establecimiento de las eventuales responsabilidades y sanciones que correspondan por el incumplimiento de la normativa que lo rige.
  - Para el periodo 2015, esa Operadora no incluye como parte de sus políticas presupuestarias, las herramientas destinadas a financiar y velar por la operación del Subsistema de Presupuesto Institucional.

- La OPC-CCSS no cuenta con los procedimientos y mecanismos de control que permitan que dicho Subsistema brinde los insumos necesarios para retroalimentar la planificación institucional, aportando los elementos que requieran el jerarca y los titulares subordinados, según su ámbito de competencia, para revisar, evaluar y ajustar periódicamente las premisas que sustentan los planes institucionales y su vinculación con el presupuesto.
  - No dispone de los instrumentos necesarios para dar seguimiento y realizar evaluaciones periódicas sobre el funcionamiento del Subsistema de Presupuesto, para adoptar las acciones correctivas que procedan y brindar los informes y reportes que requiere el jerarca.
- 2.43.** Las debilidades encontradas obedecen a la carencia de mecanismos de control y seguimiento, para que los encargados de la Unidades Ejecutoras y demás instancias responsables, cumplan con los requerimientos señalados.
- 2.44.** La situación expuesta anteriormente, impide que se garantice la aplicación efectiva de la normativa técnica que rige en general el Subsistema de Presupuesto y en forma específica a cada una de las fases del proceso presupuestario en todos los niveles institucionales.

### **TEMA 3: EVALUACIÓN GENERAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA**

#### **HALLAZGO 3.1: LA GESTIÓN DE LA OPC-CCSS EN CUANTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS NTPP TIENE “OPORTUNIDADES DE MEJORA”**

- 2.45.** La Ley General de Control Interno N° 8292 en sus artículos 13, 14, 15, 16 y 17 y los Capítulos II, III, IV, V y VI de las NTPP, establecen las normas que deben atender los Jerarcas y los Titulares Subordinados, en procura del efectivo uso de los recursos públicos, el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y la eficacia y eficiencia de las operaciones.
- 2.46.** En el presente tema se muestra el resultado obtenido de aplicar un indicador integrado para estimar el grado de cumplimiento de las NTPP por parte de la OPC-CCSS, en lo que respecta a la gestión de las diferentes fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación), así como el grado de aplicación de esas normas para la generación de productos presupuestarios (modificaciones presupuestarias, informes de ejecución, informes semestrales y liquidaciones presupuestarias).
- 2.47.** En el siguiente cuadro se presentan los resultados de aplicar la herramienta diseñada para valorar el cumplimiento de la normativa aplicable en materia presupuestaria por parte de la OPC-CCSS. Al respecto, debe indicarse que dicha Operadora obtuvo un puntaje de 83,0<sup>6</sup>, lo que, según los criterios de riesgo

---

<sup>6</sup> Para obtener el índice de cumplimiento se asigna un porcentaje del 40% al cumplimiento de las “Fases y Generalidades”, 40% al cumplimiento de los denominado “Productos”, y el 20% restante

establecidos<sup>7</sup> significa que la gestión de la operadora en esa materia tiene oportunidades de mejora. Además, se determinó que dicha calificación es menor al Promedio de las Operadoras (86,5)<sup>8</sup>, en 3,5 puntos.

**Cuadro N° 1**

**OPC-CCSS: Índice de cumplimiento de la normativa presupuestaria para el año 2015**

OPC-CCSS	Puntaje	Prom. Operad.	Cumplimiento
<b>Índice de Cumplimiento</b>	<b>83,0</b>	<b>86,5</b>	<b>Oportunidades de Mejora</b>
<i>Fases del Proceso Presupuestario</i>	73,9	77,6	<i>Oportunidades de Mejora</i>
Generalidades	84,1	79,0	Oportunidades de Mejora
Formulación	75,0	83,0	Oportunidades de Mejora
Aprobación	81,3	82,8	Oportunidades de Mejora
Ejecución	87,5	86,9	Razonable
Control	50,0	63,6	Acciones inmediatas de Mejora
Evaluación	65,4	70,2	Acciones inmediatas de Mejora
<i>Productos</i>	91,4	94,8	<i>Razonable</i>
Modificaciones	81,3	87,0	Oportunidades de Mejora
Informes de Ejecución	94,7	97,4	Razonable
Informes Semestrales	94,7	96,7	Razonable
Informes de Liquidación	95,0	98,1	Razonable
<i>Índice de Gestión Institucional (IGI)</i>	84,5	87,6	Oportunidades de Mejora

**Fuente: CGR con información del resultado de la aplicación de la herramienta y del IGI**

**2.48.** En línea con lo anterior, la calificación que obtiene la OPC-CCSS, en lo que respecta a la fase de Ejecución, supera al Promedio de las Operadoras estimado, mientras que las fases de Formulación, Aprobación, Control y Evaluación la calificación es inferior. Específicamente, en lo que se refiere al cumplimiento de las NTPP en lo que respecta a las “Fases y Generalidades”, obtiene una calificación de 73,9, inferior al Promedio de las Operadoras (77,6 puntos), en 3,7 puntos.

**2.49.** Dentro de los rubros evaluados en lo que corresponde a las “Fases del Proceso Presupuestario y Generalidades”, se tiene que la fase de Formulación obtuvo una calificación de 75,0 puntos mientras que el promedio de las operadoras es de 83,0. Las oportunidades de mejora en esta fase se encuentran, entre otros asuntos, en la carencia de procedimientos que consideren los requerimientos de contenido presupuestario de acuerdo con el enfoque de continuidad y mejoramiento que la organización programe (hallazgo 1.1).

corresponde a la calificación obtenida por la Operadora en el Índice de gestión institucional (IGI) para el año 2016.

<sup>7</sup> Si el indicador es mayor o igual a 85 puntos, se considera que la gestión es razonable; si es menor a 85 pero mayor o igual que 70 puntos la gestión presenta “Oportunidades de Mejora” y si es menor a los 70 puntos la gestión requiere de “Acciones Inmediatas de Mejora”.

<sup>8</sup> El Promedio de las Operadoras se calcula a partir de los índices de cumplimiento de cada una de las operadoras de pensiones públicas estudiadas: Operadora de Pensiones Complementarias de la CCSS (OPC CCSS), BCR Pensiones Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A., BN-Vital Operadora de Planes de Pensiones Complementarias S.A. y la Operadora de Planes de Pensiones Complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, S.A.

- 2.50.** En cuanto a la fase de Aprobación, el grado de cumplimiento de las NTPP es de 81,3 puntos. En ese sentido, como se comentó en el hallazgo 1.2, la OPCC CCSS en la normativa relacionada con la aprobación interna de las modificaciones presupuestarias, no se establecen los instrumentos que permitan que dicha aprobación se realice al nivel del detalle requerido por las NTPP.
- 2.51.** Ahora bien, la OPC-CCSS, en lo que respecta a las actividades que se realizan en la fase de Ejecución, obtuvo 87,5 puntos de calificación por el cumplimiento de las NTPP, tal y como se mostró en el hallazgo 1.3, ya que la Operadora no ha definido ni formalizado procedimientos que permitan realizar la vinculación del plan y el presupuesto en la etapa de ejecución ni dispone de un sistema que integre el plan con el presupuesto, entre otros aspectos; sin embargo, su calificación es superior en 0,6 puntos al Promedio de las Operadoras (86,9).
- 2.52.** Con respecto a la fase de Control, el grado de cumplimiento de las NTPP es de 50,0 puntos, por cuanto, como se comentó en el hallazgo 1.4, la Operadora carece de la normativa que se requiere para identificar y medir las desviaciones en la ejecución del presupuesto institucional, así como para determinar los controles que permitan la ejecución del presupuesto con apego estricto al bloque de legalidad, entre otros.
- 2.53.** Por su parte, la fase de Evaluación obtuvo 65,4 puntos de cumplimiento de las citadas normas técnicas, por cuanto tal y como se indicó en el hallazgo 1.5, la Operadora de Pensiones no dispone de procedimientos que permitan la valoración de la ejecución del presupuesto en función del comportamiento esperado según la visión plurianual de la gestión.
- 2.54.** En relación con los denominados Productos (las modificaciones presupuestarias, los informes de ejecución presupuestaria, la liquidación presupuestaria y los informes semestrales acumulativos del periodo 2015), la OPC-CCSS obtuvo una calificación de 91,4 puntos, inferior al Promedio de las Operadoras (94,8) en 3,4 puntos.
- 2.55.** La calificación obtenida por la Operadora en ese rubro, tiene oportunidades de mejora, ya que, según se evidenció las modificaciones presupuestarias tienen una calificación de cumplimiento de 81,3 puntos, tal y como se detalla en el hallazgo 2.1, donde se determinó que los expedientes no se encontraban foliados, ni se localizó la metodología utilizada para incorporar los objetivos y metas que las afecten, además de que se carece de los procedimientos para garantizar que los datos de las modificaciones presupuestarias incluidas en el SIPP estén de acuerdo con lo que disponen las directrices 7 y 10 de la resolución R-DC-54-2010.

### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1** El plan anual operativo y el presupuesto son herramientas fundamentales para que la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS formule, discuta, apruebe, ejecute, controle y evalúe los resultados obtenidos durante el periodo, así como asegurar el cumplimiento de la normativa



vigente en el uso de los recursos que dispone y propicie una mejora en la rendición de cuentas.

- 3.2 Conforme los resultados de la aplicación de la herramienta diseñada con el fin de evaluar el cumplimiento de las NTPP, la OPC-CCSS obtiene un puntaje de 83,0, el cual es inferior al Promedio de las Operadoras (86,5) en 3,5 puntos, lo que según los criterios de riesgo establecidos significa que la gestión de la operadora en esa materia tiene oportunidades de mejora, en aspectos relacionados con las fases del proceso presupuestario y en los productos que se obtienen de dicho proceso.
- 3.3 Así las cosas, se requiere que esa Operadora actualice y amplíe los procedimientos relacionados con las fases del proceso presupuestario, para que se cumpla con el bloque de legalidad que incluye los requerimientos técnicos y legales que establece, especialmente las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, con la finalidad de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas.

#### **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, N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones y recomendación, siendo las primeras 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. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 242 del 14 de diciembre de 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

#### **DISPOSICIONES**

**AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO**

- 4.4. Elaborar e implementar los mecanismos de control para subsanar las deficiencias determinadas en la normativa interna correspondiente a las distintas fases del



proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) comentadas en este informe, con el fin de cumplir con los requerimientos establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4, Párrafos 2.1 al 2.6, 2.7 al 2.14, 2.15 al 2.22 y 2.23 al 2.27).

- 4.5.** Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que en los expedientes de las modificaciones presupuestarias conste el análisis de su incidencia en el cumplimiento de los objetivos y metas del plan institucional vigente, la certificación sobre cumplimiento del bloque de legalidad y la transcripción del acuerdo mediante el cual la Junta Directiva otorgó la aprobación de la modificación presupuestaria. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.1, Párrafos 2.28 a 2.35).
- 4.6.** Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que los datos de las modificaciones presupuestarias incluidas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) estén de acuerdo con lo aprobado por el Jera y que su registro en dicho Sistema se ajuste a los términos de la norma 4.2.4 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.1, Párrafos 2.28 al 2.35).
- 4.7.** Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que el IV informe de ejecución presupuestaria, el de evaluación del Plan Anual Operativo y el presupuesto, así como los informes de la liquidación del presupuesto y del plan citado, contengan la información que facilite la toma de decisiones y evidencien los resultados de la vinculación entre la ejecución presupuestaria con los resultados alcanzados del plan. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos de control y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados (Ver Hallazgo 2.2, Párrafos 2.36 al 2.40).
- 4.8.** Definir e implementar los mecanismos de control para orientar el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento y la evaluación del Subsistema de Presupuesto Institucional. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos lineamientos y a más tardar el 31 de agosto de 2017, otra certificación en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.3, Párrafos 2.41 al 2.44).

## RECOMENDACIÓN

### **AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO**

- 4.9.** Valorar los resultados relacionados con el índice de cumplimiento de las Normas técnicas sobre presupuesto público por parte de la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A., en lo que respecta al proceso presupuestario, con la finalidad que se tomen como un insumo para el mejoramiento y perfeccionamiento de esas acciones y que se informe sobre los resultados de la valoración efectuada, y las acciones tomadas al respecto. Sobre el particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2017, lo dispuesto sobre la valoración realizada y las acciones tomadas al respecto. (Ver Hallazgo 3.1, párrafos 2.45 al 2.55).

**ANEXO**

**OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE CONTROL Y DE NORMATIVA SOBRE LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS OPERADORAS DE PENSIONES DE CARÁCTER PÚBLICO**

**OPERADORA DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS Y DE CAPITALIZACIÓN LABORAL DE LA CCSS (OPCC CCSS), .**

N°. Párrafo	<b>Numeral 2.47: Cuadro N°. 1</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	En el cuadro N°1 indica el nombre de la operadora BN-Vital OPC, cuando lo correcto es OPC CCSS, favor de proceder con el cambio de nombre y confirmar si el puntaje en dicho cuadro.		
<b>¿Se acoge?</b>	<b>Sí x</b>	<b>No</b>	<b>Parcial</b>
<b>Argumentos CGR</b>	Por error se anotó equivocadamente en nombre de la Operadora de Pensiones. Con respecto al puntaje que se consigna en el cuadro N°.1 citado, corresponde a la OPC CCSS.		

N°. Párrafo	<b>4.4 a 4.8</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	<p>De acuerdo con las disposiciones de los párrafos 4.4. al 4.8., donde se indica que para más tardar el 24 de febrero de 2017 se debe remitir una certificación que haga constar que se han elaborado los referidos mecanismos para cumplir con los requerimientos establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, la Operadora solicita ampliar el plazo de remisión al 31 de marzo de 2017.</p> <p>Además, en lo que respecta a la fecha 28 de abril de 2017, momento en que se debe remitir una certificación que haga constar que se han implementado los mecanismos indicados, la Operadora solicita a la Contraloría General ampliar la fecha de presentación de la certificación al 30 de junio de 2017.</p> <p>Por otro lado, con respecto a lo dispuesto en la Norma 4.1.7 sobre elaborar diferentes escenarios presupuestarios, esa Operadora informa que para el 30 de junio contaría con la metodología correspondiente, pero la ejecución de los mismos se dará a finales del mes de agosto 2017, por lo que solicita la ampliación a esa fecha.</p>		
<b>¿Se acoge?</b>	<b>Sí x</b>	<b>No</b>	<b>Parcial</b>
<b>Argumentos CGR</b>	<p>De acuerdo con lo indicado en el oficio GG-271-16 del 19 de diciembre de 2016, se aceptan los plazos solicitados, quedando las disposiciones de la forma siguiente:</p> <p><b>DISPOSICIONES</b></p> <p><b>AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO</b></p>		

N°. Párrafo	4.4 a 4.8
	<p>4.4. Elaborar e implementar los mecanismos de control para subsanar las deficiencias determinadas en la normativa interna correspondiente a las distintas fases del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) comentadas en este informe, con el fin de cumplir con los requerimientos establecidos en las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4, Párrafos 2.1 al 2.6, 2.7 al 2.14, 2.15 al 2.22 y 2.23 al 2.27).</p> <p>4.5. Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que en los expedientes de las modificaciones presupuestarias conste el análisis de su incidencia en el cumplimiento de los objetivos y metas del plan institucional vigente, la certificación sobre cumplimiento del bloque de legalidad y la transcripción del acuerdo mediante el cual la Junta Directiva otorgó la aprobación de la modificación presupuestaria. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.1, Párrafos 2.28 a 2.35).</p> <p>4.6. Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que los datos de las modificaciones presupuestarias incluidas en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) estén de acuerdo con lo aprobado por el Jerarca y que su registro en dicho Sistema se ajuste a los términos de la norma 4.2.4 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.1, Párrafos 2.28 al 2.35).</p> <p>4.7. Definir e implementar los mecanismos de control para lograr que el IV informe de ejecución presupuestaria, el de evaluación del Plan Anual Operativo y el presupuesto, así como los informes de la liquidación del presupuesto y del plan citado, contengan la información que facilite la toma de decisiones y evidencien los resultados de la vinculación entre la ejecución presupuestaria con los resultados alcanzados del plan. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos mecanismos de control y otra certificación, a más tardar el 30 de junio de 2017, en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados (Ver Hallazgo 2.2, Párrafos 2.36 al 2.40).</p> <p>4.8. Definir e implementar los mecanismos de control para orientar el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, control, perfeccionamiento</p>

<b>Nº. Párrafo</b>	<b>4.4 a 4.8</b>
	y la evaluación del Subsistema de Presupuesto Institucional. Sobre el particular, se le solicita remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de marzo de 2017, una certificación en que conste que se han elaborado los referidos lineamientos y a más tardar el 31 de agosto de 2017, otra certificación en donde conste que se han implementado los mecanismos indicados. (Ver Hallazgo 2.3, Párrafos 2.41 al 2.44).

<b>Nº. Párrafo</b>	<b>Numeral 4.9</b>		
<b>Observaciones Administración</b>	Con respecto a la recomendación dada en este informe en el párrafo 4.9. indica que a más tardar el 30 de marzo de 2017 se debe remitir informe sobre lo descrito en el mismo; sin embargo, la Operadora solicita a la Contraloría General modificar el plazo para remitir esa certificación al 30 de junio de 2017.		
<b>¿Se acoge?</b>	<b>Sí x</b>	<b>No</b>	<b>Parcial</b>
<b>Argumentos CGR</b>	De conformidad con la justificación señalada en el oficio GG-271-16 antes citado, se acepta lo solicitado, por lo que la recomendación queda así:  <b>RECOMENDACIÓN</b>  <b>AL LIC. HÉCTOR MAGGI CONTE, GERENTE OPC-CCSS, O QUIEN OCUPE SU CARGO</b>  4.9. Valorar los resultados relacionados con el índice de cumplimiento de las Normas técnicas sobre presupuesto público por parte de la Operadora de Pensiones Complementarias y de Capitalización Laboral de la CCSS S.A., en lo que respecta al proceso presupuestario, con la finalidad que se tomen como un insumo para el mejoramiento y perfeccionamiento de esas acciones y que se informe sobre los resultados de la valoración efectuada, y las acciones tomadas al respecto. Sobre el particular, se le solicita informar a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de junio de 2017, lo dispuesto sobre la valoración realizada y las acciones tomadas al respecto. (Ver Hallazgo 3.1, párrafos 2.45 al 2.55).		