

## **Instituto Nacional de Seguros**

Carta a la Gerencia sobre el trabajo de  
atestiguamiento independiente sobre la  
razonabilidad del proceso de elaboración  
de liquidación presupuestaria

31 de diciembre de 2019

KPMG, S.A.

*10 de junio de 2020*

*Esta carta a la gerencia contiene 13 páginas*



**KPMG S.A.**  
Edificio KPMG  
San Rafael de Escazú  
Costa Rica  
+506 2201 4100

## **PRIVADO Y CONFIDENCIAL**

Señores  
Junta Directiva  
Instituto Nacional de Seguros  
Presentes

San José, 10 de junio de 2020.

Estimados Señores;

Hemos concluido nuestro trabajo de atestiguamiento independiente del Instituto Nacional de Seguros (en adelante "el INS"), para reportar sobre la razonabilidad del proceso de elaboración de liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2019 y por el año terminado en esa fecha, de conformidad con la Resolución de la Contraloría General de la República R-DC-124-2015 emitida el 30 de setiembre de 2015, que establece los lineamientos del trabajo para atestiguar sobre la elaboración de la liquidación presupuestaria, y sobre la declaración razonable emitida por la Administración del INS, en la forma de una conclusión independiente de seguridad razonable, acerca de si el proceso de elaboración de la liquidación presupuestaria, de conformidad con la Resolución de la Contraloría General de la República R-DC-24-2012, y sus reformas, emitida el 26 de marzo de 2012, que establece las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, es, en todos sus aspectos importantes, razonable.

Al planificar y efectuar nuestro trabajo de atestiguamiento, hemos considerado el control interno relevante para examinar el proceso de elaboración de la liquidación presupuestaria, con el propósito de diseñar procedimientos de atestiguamiento que sean apropiados en las circunstancias, pero no con el propósito de expresar una conclusión sobre la efectividad del control interno del Instituto. Por lo tanto, no expresamos una opinión sobre la efectividad del control interno del Instituto.

Debido a lo anterior, pueden existir deficiencias, inclusive significativas, que no hayan sido detectadas por el auditor durante el transcurso del trabajo de atestiguamiento.

Sin embargo, como resultado de nuestro trabajo determinamos algunas deficiencias al examinar el proceso de elaboración de la liquidación presupuestaria, las cuales se presentan en el Anexo I, que consideramos son asuntos que se deben informar, según lo requieren las normas profesionales. Asimismo, en el Anexo II se detallan unas oportunidades de mejora identificadas. Las Normas Internacionales de Auditoría clasifican las deficiencias de control en dos categorías, las deficiencias de control interno y las deficiencias significativas de control interno.

Una deficiencia de control interno existe cuando un control es diseñado, implementado u operado de tal forma, que no previene, detecta o corrige los errores de una manera oportuna. También existe, cuando el control interno necesario para prevenir, detectar o corregir errores de una manera oportuna no existe.



Una deficiencia significativa de control interno es una deficiencia o combinación de deficiencias de control interno que, de acuerdo con el juicio profesional del auditor, es de suficiente importancia que amerita la atención de aquellas personas encargadas del gobierno del Instituto. Una deficiencia puede ser significativa no solo por la magnitud del error que ya haya ocurrido, sino también por la probabilidad de que el error ocurra en el futuro y su magnitud potencial.

Las deficiencias de control que se informan en esta carta no fueron consideradas por el auditor como deficiencias significativas.

Este informe fue discutido en forma de borrador con la Jefatura del Departamento de Presupuesto, de la Subdirección de Planificación del INS.

Este informe es para información y uso exclusivo del Consejo Directivo del INS, la Contraloría General de la República (en adelante, la Contraloría) o cualquier otra institución del Gobierno con potestades legales para ello, únicamente en relación con la Resolución de la Contraloría General de la República R-DC-124-2015, emitida el 30 de setiembre de 2015. Liberaremos nuestro informe al INS, la Contraloría o cualquier otra institución del Gobierno con potestades legales para ello, en el entendido de que no podrá copiarse, referirse ni revelarse una parte o la totalidad del informe excepto para los efectos internos del Instituto, sin nuestro consentimiento previo y por escrito.

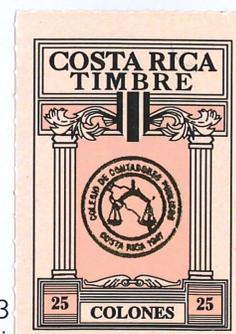
Nuestro informe no deberá ser considerado apto para ser utilizado o mencionado por alguna parte que desee adquirir derechos frente a nosotros, salvo el INS, la Contraloría General de la República o cualquier otra institución del Gobierno con potestades legales para ello, para cualquier propósito o contexto. Cualquier parte, salvo el INS, la Contraloría General de la República o cualquier otra institución del Gobierno con potestades legales para ello, que obtenga acceso a nuestro informe o a una copia del informe y decida mencionar nuestro informe (o una parte del informe) lo hará bajo su propio riesgo. Dentro del alcance máximo permitido por la ley, no aceptamos ni asumimos responsabilidad alguna y negamos cualquier obligación frente a terceros, salvo el Instituto, la Contraloría General de la República o cualquier otra institución del Gobierno con potestades legales para ello, en relación con el trabajo efectuado, con nuestro trabajo de atestiguamiento razonable independiente o con las conclusiones emitidas.

Si el Consejo Directivo o la Dirección General del INS tienen alguna observación con respecto al contenido de este informe, tendremos mucho gusto en ampliar cualquier aspecto a su solicitud.

Atentamente,

  
Federico García G.  
Socio  
Cc: Jefe Departamento de Presupuesto

Timbre de ¢25 de Ley No. 6663  
adherido y cancelado en el original



# Contenido

Anexo I .....	I-1
Situaciones identificadas al 31 de diciembre de 2019 .....	I-1
Anexo II .....	II-1
Oportunidades de mejora identificadas al 31 de diciembre de 2019 .....	II-1

# Anexo I

## Situaciones identificadas al 31 de diciembre de 2019

Como resultado de la revisión del proceso de elaboración de la liquidación presupuestaria del Instituto Nacional de Seguros (en adelante “el INS”), de acuerdo con la Resolución de la Contraloría General de la República R-DC-24-2012, y sus reformas, se determinaron las siguientes situaciones:

### **Situación N° 1. Uso de mecanismo de bloqueo de recursos**

Se identificó el registro de un egreso presupuestario en el 2019, por la compra de una propiedad para la instalación de una sede del INS, por un monto de US\$4.696.850. Mediante observación de la documentación asociada con esa compra, se determinó que el desembolso estaba sujeto a la confección y firma de la escritura correspondiente, lo cual se llevó a cabo en abril del 2020, efectuándose el pago con recursos del presupuesto 2019. Aun cuando esta situación es considerada excepcional por la Administración, no se cumplió con el principio presupuestario de anualidad. A continuación, se muestra información asociada a este egreso:

Generalidades de la contratación	
Objeto del contrato	Compra Propiedad en el Complejo Escazú Village para la Instalación de una Sede del I NS.
Fecha del acto de adjudicación	24 de enero de 2017.
Fiduciario	Banco Improsa Sociedad Anónima.
Fideicomitente	Pórtico Inmobiliario de Escazú Sociedad Anónima.
Monto adjudicado	US\$4.696.850.
Fecha de formalización del traspaso	1 de abril de 2020.
Fecha del desembolso	1 de abril de 2020.

### **Criterio**

El apartado 2.2.3 “Principios presupuestarios” de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*“d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.”*

El apartado 4.3.2 “Alcance” de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*“El presupuesto únicamente asumirá la ejecución de aquellos gastos imputables al periodo de su vigencia y sólo se le podrá imputar, como caso excepcional, las obligaciones por compromisos que queden pendientes al finalizar el año, cuando la institución cuente con la autorización respectiva por una disposición legal o norma superior.”* Nota: subrayado no es del original

El apartado 3.4 "Diseño y aprobación de manuales y emisión de directrices" de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*"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."* Nota: subrayado no es del original.

### **Recomendación**

A la Subgerencia General:

- Establecer las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento del principio de anualidad.

### **Situación N° 2. Modificaciones presupuestarias y su impacto en el Plan Anual Operativo**

Se observó que el documento "Formulario para Gestionar Variaciones al Plan-Presupuesto del INS", contiene la sección "Afectación sobre el Plan Anual Operativo", en la que las áreas deben indicar si las modificaciones presupuestarias afectan o no el PAO. Para los casos en los que la modificación afecta el PAO, el formulario también cuenta con una sección para detallar el ajuste requerido a ese plan.

En el 67% de los formularios de modificaciones revisados, no se completó la sección para indicar si se afecta o no el PAO, por lo que no se observaron detalles adicionales sobre la afectación en ese Plan.

Se observó que en uno de los formularios revisados se marcó que si afectaba el PAO; no obstante, no se completó la sección con los detalles adicionales sobre el ajuste requerido en ese plan. Esta modificación (modificación N°1, de Seguros Obligatorios y Salud) ascendió a 101.6 millones de colones.

En el siguiente cuadro se incluye un resumen de los formularios de modificaciones revisados.

Subprograma	Indicación en el formulario sobre la afectación en el PAO				Relacionadas con "Si" y con "No indica"	
	Si	No	No indica	Cantidad formularios revisados	Número de modificación	Monto (colones)
Servicios generales	0	5	2	7	N°4 y N°6	(1,456,605,000)
Servicios financieros	0	1	0	1	N/A	N/A
Tecnologías de información	0	2	4	6	N°1, N°2, N°3 y N°4	1,749,615,000
Talento humano	0	0	6	6	N°1, N°3, N°4, N°5, N°6 y N°7	686,070,000
Operaciones	0	0	3	3	N°4 y N°5	581,004,000
Seguros obligatorios y salud	1	2	7	10	N°1, N°3, N°4, N°5, N°6 y N°7	(404,545,000)
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>33</b>		
	<b>3%</b>	<b>30%</b>	<b>67%</b>	<b>100%</b>		

De acuerdo con lo indicado por la Administración, a partir de noviembre de 2019, de manera conjunta los Departamentos de Presupuesto y de Planes, fortalecieron la comunicación al contar con una misma Jefatura. Asimismo, se nos indicó que están en proceso de desarrollar un formulario integrado para las modificaciones presupuestarias, para fortalecer el proceso y la documentación del análisis del impacto de las modificaciones en el PAO.

### **Criterio**

El apartado 4.3.13 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, se establece lo siguiente:

*“El jerarca institucional, por medio de actos debidamente fundamentados, deberá regular con respecto a las modificaciones presupuestarias, lo siguiente:*

*d. Los mecanismos que aseguren que las modificaciones presupuestarias se ajustan a las regulaciones establecidas en esta resolución y al resto del bloque de legalidad aplicable. Asimismo, que los cambios en el contenido presupuestario de los diferentes programas, partidas y subpartidas se justifiquen suficientemente, indicando entre otras cosas, los efectos que tienen sobre el cumplimiento de los objetivos y las metas definidos en el plan respectivo.” Nota: subrayado no es del original.*

### **Recomendación**

Al Departamento de Presupuesto:

- Asegurarse de que las áreas completan la sección “Afectación sobre el Plan Anual Operativo” de los Formularios para Gestionar Variaciones al Plan-Presupuesto del INS.

### **Situación N° 3. Modificaciones importantes en los presupuestos de las áreas**

El siguiente cuadro muestra un resumen de las variaciones al presupuesto 2019 realizadas por el INS:

Concepto	Colones
1. Presupuesto ordinario inicial	1,371,777,221,000
2. Presupuesto extraordinario	50,000,000,000
Subtotal (1+2)	1,421,777,221,000
3. Modificaciones presupuestarias	221,715,994,000
Porcentaje de variación por modificaciones	<b>15.59%</b>

Aun cuando el INS no excedió el límite del 25% establecido en el apartado 4.3.11 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, en el monto máximo que se puede variar por modificaciones presupuestarias, observamos que el área indicada en el siguiente cuadro realizó modificaciones en su presupuesto específico por un porcentaje significativamente mayor al 15.59% realizado por el INS:

Subprograma	Presupuesto Inicial (colones)	Monto de modificaciones (colones)	Presupuesto Modificado (colones)	% de modificaciones
108 Servicios Generales	92,303,676,000	(57,654,915,000)	34,648,761,000	-62%

Entre las justificaciones para las modificaciones realizadas, se observaron las indicadas en el siguiente cuadro, las cuales están relacionadas con la formulación del presupuesto inicial, los supuestos usados en su formulación o la fase de ejecución del presupuesto:

Subprograma	Mod. N°	Partida presupuestaria	Monto (colones)	Justificación de la modificación	Fase
108 Servicios Generales	N°4	2.99.02.01 Útiles y material médico, hospitalario y de investigación	1,211,530,854	“Existen compromisos de pago 2018 por ₡1.211.530.854,00, el mismo corresponde a las facturas 2018 que tuvieron que pagarse con presupuesto 2019, además, compras ordinarias adicionales para	Formulación/ Ejecución

Subprograma	Mod. N°	Partida presupuestaria	Monto (colones)	Justificación de la modificación	Fase
	N°5	1.04.03 Servicios de ingeniería y arquitectura	(1,503,795,000)	<i>poder cerrar brechas, mismas que no estaban contempladas en la formulación del presente año.”</i>  <i>“Recursos que se subejecutan como resultado de la revisión del estado de los procesos y requerimientos contractuales de los proyectos de construcción.”</i>	Formulación
	N°5	1.04.03 Servicios de ingeniería y arquitectura	(2,003,795,000)	<i>“Se procede a realizar la devolución de recursos que no se utilizarán en el periodo por cuanto se han presentado cambios en los requerimientos iniciales por parte de la RSS, hay procesos que se encuentran en la etapa de ampliación, permisos que faltan dar por parte del SETENA, que provocan atrasos en los cronogramas, por lo que se procede a la devolución de los recursos.”</i>	Formulación
	N°7	1.08.99 Mantenimiento y reparación de otros equipos	100,000,000	<i>“Recursos necesarios para la atención de los contratos de mantenimiento, que, de acuerdo con el comportamiento, se presenta un disponible insuficiente para el pago de los mismos.”</i>	Formulación
	N°7	5.02.01.01 Edificios	(1,663,300,000)	<i>“Hay varios proyectos que se encuentran suspendidos debido a variaciones en los requerimientos iniciales por lo que se les deberá solicitar los permisos nuevamente, otros procesos que quedaron infructuosos en el proceso de contratación, y otros que ya se remitieron a la proveeduría para revisión de cartel y que podrían quedar adjudicados en el presente, pero se estima no se realizaran erogaciones de recursos, por lo que se procede a la devolución de los recursos.”</i>	Formulación

### **Criterio**

El apartado 4.1.6 Programación de requerimientos de bienes y servicios, de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, se establece lo siguiente:

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

El apartado 4.4.3 de las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente sobre los controles para la ejecución del presupuesto institucional:

*“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. Para lo anterior, el jerarca y los titulares subordinados deberán considerar al menos lo siguiente:*

...

*c) Las características de las diferentes actividades y procesos relacionados con la ejecución del presupuesto institucional. Nota: subrayado no es del original.*

### **Recomendación**

Al área de Servicios Generales:

- Fortalecer el proceso de formulación y control de la ejecución del presupuesto, a fin de reducir, en la medida de lo posible a un nivel de tolerancia de la Alta Administración, los traslados de contenido presupuestario en la fase de ejecución.

### **Situación N° 4. Ausencia de información en Informes de Evaluación Plan Presupuesto**

En el Plan Anual Operativo se establecen, para cada subprograma presupuestario, los objetivos, las metas, los planes de acción para dar cumplimiento a cada una de las metas y los indicadores.

No obstante, en los informes de Evaluación Plan-Presupuesto del I y II semestre del 2019, se observó que no se incluyen indicadores relacionados con eficiencia y calidad. Asimismo, en el informe de Evaluación Plan-Presupuesto del I semestre del 2019, no se incluyó el resultado de la ejecución presupuestaria parcial o final -superávit o déficit, así como la situación económico-financiera global del INS con base en la información de los estados financieros, en complemento de la ejecución presupuestaria.

### **Criterio**

El artículo 13 “Formulación del PAO” del Reglamento de Planes y Presupuesto, establece lo siguiente:

*“En esta fase el responsable del Subprograma debe establecer los mecanismos y parámetros que permitan medir el cumplimiento y faciliten la rendición de cuentas, sobre la utilización de los recursos y los resultados alcanzados. Para lo anterior, deben definirse indicadores que evalúen tanto funcionalidad como resultado, relacionados con los bienes y servicios que brinda la institución y las metas establecidas. Los indicadores para la gestión de planes basada en resultados deben ubicarse en: Eficiencia Economía, Eficacia y Calidad, como mínimo.” Nota: subrayado no es del original.*

El apartado 4.5.1 de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece que en la fase de evaluación presupuestaria:

*“se analiza y valora en forma sistemática, objetiva y oportuna los resultados físicos y financieros de la administración de los ingresos y la ejecución de los programas presupuestarios, con criterios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. Todo lo anterior de acuerdo con la planificación, la programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto institucional aprobado, así como del valor público que la institución debe aportar a la sociedad.”*

Asimismo, el apartado 4.5.6. "Información sobre la evaluación presupuestaria que debe suministrarse a la Contraloría General de la República y documentación adjunta" de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*"Los informes sobre la evaluación presupuestaria y la documentación complementaria que debe incorporarse en el sistema electrónico diseñado por la Contraloría General de la República comprenderán lo siguiente:*

*b) Información sobre la evaluación presupuestaria.*

*...*

*ii) El resultado de la ejecución presupuestaria parcial o final -superávit o déficit-. En caso de que el resultado al final del año fuera un déficit, debe elaborarse un plan de amortización, el cual debe ser aprobado por el jerarca.*

*...*

*v) La situación económico-financiera global de la institución, con base en la información de los estados financieros en complemento de la ejecución presupuestaria." Nota: subrayado no es del original*

### **Recomendación**

Al Departamento de Presupuesto:

- Asegurase de incorporar en los informes semestrales sobre la Evaluación Plan-Presupuesto:
  - indicadores de eficiencia y calidad.
  - el resultado de la ejecución presupuestaria parcial o final -superávit o déficit, e información sobre la situación económico-financiera global del INS con base en la información de los estados financieros.

### **Situación N° 5. Falta de identificación y evaluación de riesgos de los planes de estratégicos y de los riesgos y controles del proceso presupuestario del INS**

No se obtuvo evidencia de que la Dirección de Riesgos haya realizado en el 2019, la identificación y evaluación de los riesgos relacionados con los planes estratégicos y planes de negocio del INS, ni la identificación y evaluación de los riesgos y la evaluación de la efectividad de los controles internos asociados, en el proceso presupuestario del INS.

### **Criterio**

El artículo 7 "Componentes del PEI" del Reglamento Planes y Presupuesto, establece lo siguiente:

*"El plan estratégico institucional deberá elaborarse con los siguientes componentes:*

*c) Evaluación de riesgos: Una vez formulado el PEI, se deben definir los riesgos para su cumplimiento en el nivel estratégico y de negocio, los cuales deben estar relacionados con los definidos en el portafolio de Apetito de Riesgo."*

El apartado 4.1.3 "Elementos a considerar en la fase de formulación", de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*“En la formulación presupuestaria se deberán considerar, al menos, los siguientes elementos:*

*d) Los resultados de la valoración de riesgos prevista en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, así como las medidas adoptadas para su administración.”*

Asimismo, el apartado 4.4.6 “Evaluación periódica de los controles” de las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público, establece lo siguiente:

*“Los controles presupuestarios establecidos deberán evaluarse periódicamente y ajustarse en lo que corresponda en procura de que sean efectivos y ayuden a mejorar el presupuesto como instrumento de gestión.”* Nota: subrayado no es del original.

### **Recomendaciones**

Al la Dirección de Riesgos:

- Ser facilitador del proceso para identificar y evaluar los riesgos asociados a los planes estratégicos y de negocio del INS.
- Coordinar las actividades para realizar la identificación y evaluación de los riesgos del proceso presupuestario del INS.
- Realizar pruebas de efectividad a los controles que están asociados a los riesgos críticos del proceso presupuestario del INS y documentar los resultados de esas pruebas.

# Anexo II

## Oportunidades de mejora identificadas al 31 de diciembre de 2019

### **Oportunidad de mejora N° 1. Falta de oportunidad en la anulación de partidas.**

Se identificó que la siguiente anulación se efectuó trece meses después de su registro contable inicial efectuado en octubre de 2018. De acuerdo con lo indicado por la Administración, a raíz de un proceso de depuración efectuado en el 2019 se identificó que el pago no procedía, por lo cual se procedió a anular en diciembre de 2019.

Nombre columna	Dato
Sociedad	1010
Ejercicio	2019
Fondo	2018
Periodo	12
Centro gestor	021302
Posición Presupuestaria	6.06.01.01-0213-20104
N° documento FI	1901014868
Cuenta de mayor	51909061
División	2607
Centro beneficio	2607
Importe MT	782,754.26
Moneda Transacción	USD
Importe mon. EnCP	453,308,647.05
Ctrl.presup.: Fe.contabil.	12/11/2019

### **Recomendación**

A la Subgerencia General:

- Fortalecer los mecanismos utilizados para la revisión de partidas abiertas, de forma tal que se realicen las anulaciones correspondientes oportunamente, en los plazos establecidos.

**Federico García**

**Socio**

T +506 2201-4130

federicogarcia@kpmg.com

**Sergio Calderón**

**Gerente Senior**

T +506 2201-4130

sergiocalderon@kpmg.com



**KPMG Costa Rica**

Edificio KPMG

Boulevard Multiplaza

San Rafael de Escazú, Costa Rica

T +506 2201- 4100

kpmg.co.cr

© 2020 KPMG S.A., sociedad anónima costarricense y firma miembro de la red de firmas miembros independientes de KPMG afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International") una entidad suiza. Derechos reservados.

El nombre y logotipo de KPMG son marcas registradas por KPMG Internacional.