

Banco Hipotecario de la Vivienda

Informe Final FO-OPR-003-2016

**AUDITORIA OPERATIVA DEPARTAMENTO DE
ANALISIS Y CONTROL.**

19/12/2016

TABLA DE CONTENIDO

A. RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. JUSTIFICACION DE LA AUDITORÍA.....	3
1.2. OBJETIVO GENERAL	4
1.3. ALCANCE.....	4
1.4. METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	4
1.5. CRITERIO DE LA ADMINISTRACION.....	5
2. RESULTADOS	5
2.1. Gestión presupuestaria en Excel.	5
2.2. Antigüedad de recursos del BFV devueltos.	8
2.3. Actualización de los lineamientos del artículo 169 de la Ley.....	14
2.4. Adecuaciones de las políticas y procedimientos.	15
2.5. Programas de capacitación sin ejecutarse.	17
3. CONCLUSIONES.....	19
4. RECOMENDACIONES.	20
4.1. Gestión presupuestaria en Excel.	21
4.2. Antigüedad de recursos del BFV devueltos.	21
4.3. Actualización de los lineamientos del artículo 169 de la Ley.....	22
4.4. Adecuaciones de las políticas y procedimientos.	22
4.5. Programas de capacitación sin ejecutarse.	22

A. RESUMEN EJECUTIVO.

Esta Auditoria Interna realizó un proceso de verificación con el fin de comprobar que el Departamento de Análisis y Control, de la Dirección FOSUVI, realiza el análisis y trámite de los expedientes de casos individuales y de proyectos del bono familiar de vivienda (BFV), conforme a la normativa y procedimientos establecidos en la Ley 7052, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y los reglamentos y normas conexas.

El periodo analizado se realizó con corte al 30 de setiembre de 2016, considerando operaciones subsecuentes, en lo que correspondía.

El BANHVI, a través del Departamento de Análisis y Control, ha desarrollado un compendio de normativa que incluye políticas y procedimientos, actualizados al 2016 y 2015, respectivamente, y otros instructivos, como el Módulo de revisión de expedientes, de apoyo al proceso de muestreo de expedientes.

Este compendio normativo contiene las políticas, procedimientos, lineamientos internos, y otros, que dotan al Banco Hipotecario de la Vivienda de instrumentos normativos para la ejecución de las prácticas institucionales en el proceso de donación de los recursos públicos a través del bono familiar de vivienda.

La presente evaluación puso de evidencia diversas situaciones que requieren atención por parte del BANHVI, a fin de mejorar el control interno en operación, entre las que citamos: la gestión presupuestaria del FOSUVI se maneja en una herramienta Excel, con muy limitados controles, pese al volumen económico de los recursos que se registran. Más del 70% de recursos del bono familiar de vivienda, registrados como BFV pendientes de pago, fueron devueltos por entidades que tienen más de 12 años de haber sido liquidadas o desautorizadas como entidad facultada para el trámite de bonos.

En la parte de fortalecimiento normativo se debe resaltar la necesidad de adecuar los Lineamientos para la aplicación del artículo 169 de la Ley 7052, con base en la reforma legal, y otros criterios que tienen vinculación directa con dicha norma, por lo que los lineamientos requieren ser actualizados. De la misma manera, es necesario que se actualicen las políticas y procedimientos a los criterios técnicos aplicables y vigentes.

Por lo anterior, se giran recomendaciones a la Gerencia General, con el propósito que instruya a las áreas administrativas subordinadas, a fin de que se tomen las acciones correspondientes que normalicen las situaciones apuntadas, gestiones que contribuirán al perfeccionamiento del Sistema de Control Interno.

BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA
AUDITORIA INTERNA
Informe Final FO- OPR-003-2016
19 de diciembre, 2016

**AUDITORIA OPERATIVA DEPARTAMENTO DE
ANALISIS Y CONTROL.**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. JUSTIFICACION DE LA AUDITORÍA

Este estudio forma parte del Plan Anual de Trabajo de esta Auditoría Interna para el año 2016, y está fundamentado en el Artículo 31 de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y el Artículo 22 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno, en los cuales se establece que la Auditoría Interna deberá velar y fiscalizar el uso adecuado de los recursos del BANHVI.

El Artículo 19 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para Vivienda, establece que:

“Artículo 19.—Análisis de crédito: ... A solicitud del BANHVI, la entidad autorizada deberá remitir el expediente físico del caso o casos y el suministro de la información en la forma en que el BANHVI (sic) se lo indique para su aprobación o rechazo. El BANHVI efectuara dicha revisión en un plazo no mayor a tres días hábiles y en caso de ser rechazado, deberá indicar las razones y si los defectos son subsanables.... A partir de la fecha de emisión del Bono Familiar de Vivienda por parte del banco, la entidad autorizada tendrá un plazo máximo de 90 días naturales para formalizar el subsidio mediante escritura pública y presentarlo a cobro al banco. En los casos en que no se cumpla con esta disposición, se procederá a la anulación de la operación, previo análisis por parte del banco.”

Asimismo, en el artículo 69, el Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, faculta al BANHVI para la fiscalización permanente:

***Artículo 69.—Fiscalización permanente del trámite del subsidio:** El Banco por los mecanismos que decidan su Junta Directiva y otras autoridades competentes-mantendrá un seguimiento y una fiscalización permanente del trámite y asignación de los subsidios de parte de las Entidades Autorizadas. Para tales efectos, una vez que cuente con los respectivos resultados de los estudios practicados los pondrá en conocimiento de las autoridades fiscalizadoras de*

dichas Entidades para los fines que correspondan, sin perjuicio de las medidas que al efecto pueda tomar respecto a la participación de la Entidad en los programas de financiamiento del Sistema y sus responsabilidades contractuales con el Banco. El Banco no girará recursos mientras la Entidad Autorizada no demuestre fehacientemente que está al día en sus obligaciones con el BANHVI.

1.2. OBJETIVO GENERAL

Comprobar que los casos tanto de proyectos como casos individuales se analizan y tramitan conforme la normativa y procedimientos establecidos.

1.3. ALCANCE

El tema objeto de estudio es valorar los procesos de revisión y análisis de los expedientes del bono familiar de vivienda, con corte al 30/09/2016; con base en las regulaciones establecidas en las políticas y procedimientos vigentes.

1.4. METODOLOGÍA DE TRABAJO.

Se aplicó la metodología establecida en el Manual para el ejercicio de la Práctica de la Auditoría Interna, y el Procedimiento de Auditoría, emitido y aprobado en el 2012, por el Auditor Interno. Además, se aplicó el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, así como también, el compendio de políticas y procedimientos internos debidamente actualizados. También, se aplicaron técnicas de auditoría comúnmente aceptadas, como entrevistas, revisión documental de la gestión administrativa, y la verificación del control interno.

Esta metodología implica la remisión del oficio de inicio de la auditoría al Departamento de Análisis y Control, con copia a la Dirección FOSUVI; donde además, se solicitó información preliminar y se remitió el cuestionario de control interno al Jefe del Departamento. Posteriormente se realizó la entrevista general para valoración del ambiente de control.

También, se solicitó y valoró información referente a los recursos de los bonos familiares pendientes de pago devueltos por las entidades autorizadas, analizando la cartera total, y ejemplos de manera casuística. De igual forma se solicitó información al Departamento de Tecnología de Información, de las bases de datos relacionadas con el módulo de revisión de expedientes.

Los resultados de las pruebas de cumplimiento y pruebas sustantivas, y demás documentos que respaldan el trabajo realizado, se mantienen como papeles de trabajo en el expediente electrónico custodiado en el Sistema de la Auditoría Interna.

Las deficiencias detectadas, tanto en aspectos de control interno como operativas, de la presente revisión, se detallan en el ítem de Resultados.

1.5. CRITERIO DE LA ADMINISTRACION.

Se realizó la conferencia final o presentación del informe, que realiza la Auditoria ante la Administración, con el propósito de exponer los resultados del trabajo realizado, así como de las recomendaciones que deberán implementarse.

La Administración expuso sus apreciaciones y observaciones. Siendo el tema que más generó comentarios el desarrollo tecnológico para la integración al Sistema de Vivienda del módulo de presupuesto. También se comentó sobre los recursos del BFV devueltos, y el proceso de liquidación para reutilizar dicho fondos.

Se concluye con una previa aceptación por parte de la Administración de las recomendaciones, considerando el tiempo que conlleva la implementación de algunas de ellas.

2. RESULTADOS

2.1. Gestión presupuestaria en Excel.

El manejo de recursos del Fondo de Subsidios para la Vivienda, correspondiente al ingreso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, (FODESAF) que periódicamente remite el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, son administrados en una hoja Excel, con vínculos a otras hojas en condiciones similares.

Excel es una aplicación con tecnología, que no permite garantizar de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica que no brinda protección razonable contra uso, divulgación o modificación no autorizada, daño o pérdida u otros factores disfuncionales.

Del procedimiento **P-FOS-02** titulado *Dar seguimiento a la Ejecución del Presupuesto FOSUVI*, se citan, como ejemplo, los siguientes ítems que reflejan el manejo del presupuesto en diferentes hojas en Excel:

Punto 12 Hoja "Progr": se modifica la fecha en la celda B3 cuyo formato es "PERIODO AAAA: DEL 01/01/AAAA AL DD/MM/AAAA", donde AAAA corresponde al año en proceso, DD/MM es el último día natural del mes que se está reportando.

Punto 24 Actualiza datos de la comisión para las entidades (archivo punto 23), tomando información por entidad de "Solicitud de Fondos XXXX.xls" (Punto 3)

y consultas ACCESS “wbr – comisiones Ord AAAA” y la comisión establecida para Art 59 en el Punto 21.

Ubicación Base Datos: H:\Base Datos Access\Dirección Fosuvi\DptoAnálisis y Control\BFV ESTADISTICAS\BFV Estadísticas.mdb

Los anteriores ejemplos describen como el manejo de los recursos para los bonos de vivienda se administran en una herramienta con mínimos estándares de seguridad física y lógica, y un escaso ambiente de control interno.

Con el objetivo de percibir el posible impacto económico y riesgo, que conlleva esta operación, en el siguiente cuadro se presenta el monto anual de recursos, correspondiente a los últimos años; que se presupuestan, invierten, controlan, giran y administran utilizando una herramienta de Excel.

Cuadro de Ingresos al BANHVI.
Para los últimos cuatro años.
(Datos en millones de colones.)

AÑO	MONTO (1)	SALDO 31 DICIEMBRE (2)
2013	91.175.1	117.875.1
2014	102.644.0	136.498.2
2015	111.611.7	130.378.4
2016 (3)	76.876.2	128.792.2

Fuente: Departamento de Análisis y Control.

1 Incluye los rendimientos sobre recursos FOSUVI.

2 Recursos depositados: cuentas de BANHVI, Inversiones y Caja única del Estado.

3 Corresponde a datos con corte al 30 de setiembre de 2016

Los montos anotados reflejan en sí mismos la importancia relativa que tienen y por ende la necesidad de establecer una herramienta automatizada que aumente la confiabilidad, seguridad, y los controles que se deben aplicar.

A nivel de Excel no existe forma técnica de que se pueda dar trazabilidad sobre cualquier movimiento, por tanto, ante una modificación voluntaria o involuntaria de un dato, no habría manera de poder reestablecer la información eliminada, sustituida o alterada, con plena seguridad que de que mantiene la integridad de los datos.

El BANVHI ha realizado gestiones en procura de actualizar el Sistema de Vivienda; sin embargo, han pasado varios años, y no se ha logrado un adecuado avance, de tal manera que la posibilidad de una solución en el corto plazo es poco probable.

Es importante aclarar que el Departamento de Tecnología de Información, viene desarrollando un nuevo módulo de Integración del pago del Bono Familiar de Vivienda, que integra el Sistema de Vivienda (*para el actual y el que está en desarrollo*) con el Sistema Contable y de Tesorería; en atención de una recomendación de la Auditoría Interna del año 2007 según INFORME AI-OF-034-2007.

El proceso de desarrollo de este nuevo módulo, que incluye la gestión presupuestaria de los recursos económicos del FOSUVI, se encuentra en la etapa de análisis de

requerimientos y presentación de la propuesta, debiendo continuar dentro del proceso, con las etapas de Diseño, Desarrollo, Pruebas e Implementación.

El Manual de *Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (N-2-2007-CO-DFOE*, establece:

1.4 Gestión de la seguridad de la información.

La organización debe garantizar, de manera razonable, la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, lo que implica protegerla contra uso, divulgación o modificación no autorizados, daño o pérdida u otros factores disfuncionales.

Para ello debe documentar e implementar una política de seguridad de la información y los procedimientos correspondientes, asignar los recursos necesarios para lograr los niveles de seguridad requeridos y considerar lo que establece la presente normativa en relación con los siguientes aspectos:

- *La implementación de un marco de seguridad de la información.*
- *El compromiso del personal con la seguridad de la información.*
- *La seguridad física y ambiental.*
- *La seguridad en las operaciones y comunicaciones.*
- *El control de acceso.*
- *La seguridad en la implementación y mantenimiento de software e infraestructura tecnológica.*
- *La continuidad de los servicios de TI.*

Además debe establecer las medidas de seguridad relacionadas con:

- *El acceso a la información por parte de terceros y la contratación de servicios prestados por éstos.*
- *El manejo de la documentación.*
- *La terminación normal de contratos, su rescisión o resolución.*
- *La salud y seguridad del personal.*

Las medidas o mecanismos de protección que se establezcan deben mantener una proporción razonable entre su costo y los riesgos asociados.

4.1 Atención de requerimientos de los usuarios de TI.

La organización debe hacerle fácil al usuario el proceso para solicitar la atención de los requerimientos que le surjan al utilizar las TI. Asimismo, debe atender tales requerimientos de manera eficaz, eficiente y oportuna; y dicha atención debe constituir un mecanismo de aprendizaje que permita minimizar los costos asociados y la recurrencia

Además, el Manual de *Normas de control interno para el Sector Público*” (N-2-2009-CO-DFOE), en el punto 5.3 establece:

5.3 Armonización de los sistemas de información con los objetivos.

La organización y el funcionamiento de los sistemas de información deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales y, en consecuencia, con los objetivos del SCI.

Pese a las gestiones realizadas, es poco el avance en procura de obtener una herramienta adecuada a la operación.

El continuar sin una herramienta adecuada, expone al BANHVI a la ocurrencia de riesgos potenciales de pérdida, e ineficacia en la realización del trabajo.

2.2. Antigüedad de recursos del BFV devueltos.

Al 30 de setiembre de 2016, el registro auxiliar contable que maneja el Departamento de Análisis y Control, presenta 1323 casos de recursos de bonos familiares de vivienda, que corresponde a devoluciones totales o parciales, y que representa un saldo en la cuenta contable *242-99-1-0000-70 BFV Pendientes de Pago*, a la misma fecha de corte, la suma de ¢1.296.905.859.27

Con base en los datos del Departamento de Análisis y Control, de los 1323 casos de devoluciones, 340 corresponden a entidades vigentes y 983 a entidades que ya fueron liquidadas o excluidas como entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Los 983 casos pertenecen a 6 entidades que dejaron de ser entidades autorizadas, y de esas 6, cuatro tienen más de 12 años de haber dejado de ser entidad autorizada, y que en conjunto suman 931 casos pendientes de liquidar.

En verificación de la documentación que soporta la devolución de los recursos (ingresos) de los bonos familiares de vivienda, se determinó que de las entidades no autorizadas para el trámite de bonos, la última devolución de recursos tiene más de diez años, según se aprecia en el siguiente cuadro:

BFV pendientes de reintegrar Entidades liquidadas Corte al 30 de setiembre de 2016				
Ex Entidad	Fecha liquidación	Fecha ultima devolución	Ultimo BFV pagado	Casos pendientes
Univicoop	25/02/1999	03/09/2009 (1)	29/06/1998	447
Coovivienda (2)	enero/1999	29/02/2000 (3)	04/05/1998	30
Vivienda coop	08/03/1999	30/04/2004 (4)	17/12/1998	452
Banco Elca	29/06/2004	01/09/2001	10/09/1998	2
				931

Fuente: Departamento de Análisis y Control.

(1) Corresponde a BFV devueltos por un arreglo judicial; sin embargo, los bonos fueron pagados antes de 1999

(2) Parte de los beneficiarios del BFV, están vinculados con casos de los fideicomisos.

(3) La fecha de registro de la devolución es la misma en todos los casos.

(4) En esta fecha se realizó un pago de BFV a la Comisión Liquidadora de ViviendaCoop R.L., por la suma de ¢76,511,998,00, que corresponde a desembolsos que había realizado la Entidad y que no se habían formalizado. De ese monto de bonos formalizados se dejó como BFV pendientes de pago la suma de ¢31,12,485,00 La ultima fecha de devolución de recursos por la entidad fue 13 de febrero de 2000

Estas devoluciones de recursos se registran como un pasivo, en el rubro cuentas y comisiones por pagar (pasivo circulante), por lo cual es procedente aplicar en su manejo y operación, las normas contables que rigen esta clase de obligaciones; sin obviar, la naturaleza de la operación que le dio origen, en este caso el bono familiar de vivienda.

Criterios contables.

En el tema de las normas contables, el *Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Estados Financieros*, de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), define los siguientes criterios en relación con los pasivos en los párrafos que a continuación se citan:

49 *Los elementos relacionados directamente con la medida de la situación financiera son los activos, los pasivos y el patrimonio neto. Se definen como sigue:*

(a)

(b) Un pasivo es una obligación presente de la entidad, surgida a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de la cual, y para cancelarla, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos.

60 *Una característica esencial de todo pasivo es que la entidad tiene contraída una obligación en el momento presente. Un pasivo es un compromiso o responsabilidad de actuar de una determinada manera. Las obligaciones pueden ser exigibles legalmente como consecuencia de la ejecución de un contrato o de un mandato contenido en una norma legal. (El subrayado no es del original)*

61 *Es necesario distinguir entre una obligación presente y un encargo o compromiso para el futuro. En este último caso, la naturaleza irrevocable del acuerdo significa que las consecuencias económicas del incumplimiento de la obligación, por ejemplo a causa de la existencia de una sanción importante, dejan a la entidad con poca o ninguna discrecionalidad para evitar la salida de recursos hacia la otra parte implicada en el acuerdo.*

Además, la Norma Internacional de Contabilidad 1 (NIC 1) titulada Presentación de Estados Financieros, en el tema Pasivos corrientes, establece que las partidas corrientes deben liquidarse como máximo al año de la fecha de registro contable:

“69 Una entidad clasificará un pasivo como corriente cuando:

- (a) espera cancelar el pasivo en su ciclo normal de explotación;*
- (b) mantiene el pasivo principalmente con fines de negociación;*
- (c) el pasivo debe liquidarse dentro de los doce meses siguientes a la fecha del ejercicio sobre el que se informa; o*
- (d) la entidad no tiene un derecho incondicional para aplazar la cancelación del pasivo durante, al menos, los doce meses siguientes a la fecha del ejercicio sobre el que se informa.*

Una entidad clasificará todos los demás pasivos como no corrientes”

Naturaleza de la operación.

Los BFV pendientes de pago, se originan en la devolución, parcial o total, de recursos del bono familiar de vivienda, a la que están obligadas las entidades autorizadas, ante incumplimientos o eventuales incumplimientos del proceso de trámite del bono familiar de vivienda, normado en el artículo 71, del *Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, al indicar “...Si el subsidio ya hubiere sido formalizado se suspenderá cualquier desembolso pendiente y se dará por resuelta la donación, pudiendo exigirse el reintegro del monto del subsidio en la vía judicial...”.

La devolución también procede ante situaciones detectadas durante la acción fiscalizadora de la inversión por parte de la entidad autorizada. Aspecto normado en la *“Directriz sobre el procedimiento a seguir en las Entidades Autorizadas respecto de la labor de Fiscalización de Inversión de las obras financiadas con recursos del FOSUVI en casos individuales,”* indicado en el punto 10, ítem b.

El documento jurídico que legaliza la donación de los recursos públicos para el financiamiento de una solución habitacional, es la constitución de la escritura pública, aspecto normado entre otros, en artículo 21 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, al establecer que *“...En la escritura deberá someterse expresamente la propiedad a las limitaciones previstas en la Ley e incluirse cualquier otra cláusula que exija el ordenamiento jurídico...”*, además, regula el plazo de vigencia en el artículo 169 de la Ley 7052 *“... durante un plazo de diez años, contado a partir de la fecha en que se formalice en escritura pública el otorgamiento del subsidio...”*.

En este orden de ideas, el Código Notarial, en el artículo 81 que versa sobre la escritura pública, establece: *“El contenido estará formado por los antecedentes y las estipulaciones de los comparecientes. La conclusión incluirá las reservas y advertencias notariales, las constancias, el otorgamiento y la autorización.”* Asimismo, en el Artículo 87., establece: *“El notario público redactará, en forma clara y detallada, el acto o contrato, ajustando lo expresado por los comparecientes a las disposiciones legales, en la forma requerida para que surta los efectos jurídicos respectivos.”*

Consideraciones.

En concordancia con lo expuesto, referente a la naturaleza de las operaciones por devolución del bono familiar de vivienda (BFV), de las normas contables, y de la normativa vigente, es importante resaltar los siguientes argumentos que deben analizarse en la operación y manejo de dichos recursos:

- a) La devolución de recursos es una excepción al flujo normal de los recursos. Los recursos FOSUVI se giran con la intención que se cumpla el plan de inversión, mediante compra de vivienda, construcción o mejora de una solución habitacional.
- b) La devolución de recursos tiene su origen en una situación que en principio obedece a un incumplimiento contractual, y que los fondos aún están bajo custodia de la Entidad Autorizada. En esta condición el BANHVI, de forma preventiva, autorizó a la Entidad a la devolución del saldo pendiente por girar. Dichos recursos quedan sujetos a la valoración y la toma de acciones que correspondan. Tal como lo indica el *Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, en el artículo 71
- c) Dependiendo del motivo de la devolución, el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda debe valorar la conveniencia de realizar o no, una investigación preliminar, a fin de determinar si procede exigir la devolución del monto total del subsidio, junto a otras acciones judiciales. Lo anterior en línea con lo establecido en el artículo 169 de la Ley 7052 del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, o, la causa es subsanable por lo que se reintegrará a la Entidad para que continúe el proceso de solución habitacional. En este caso la operación es transitoria.

- d) Mediante constitución de escritura pública se formaliza la operación del bono familiar de vivienda, y su vigencia se establece en un plazo de 10 años, (artículo 169 Ley 7052). Plazo que en todos los casos presentados en el cuadro anterior ya transcurrió.
- e) Las normas contables indican que una obligación debe ser exigible legalmente o mediante compromiso. Si se establece como norma legal la escritura pública de formalización del subsidio, dicho plazo de exigibilidad ya venció, para las cuatro entidades previamente citadas. Además, no existe evidencia que las entidades excluidas, ni los beneficiarios hayan realizado gestiones para la eventual recuperación de esas partidas.
- f) Las citadas operaciones se mantienen registradas contablemente como pasivo corriente, existiendo un plazo de un año para su cancelación o liquidación.
- g) La naturaleza de la operación, no obedece a una obligación contractual, sino más bien, a una retención preventiva o cautelar, con el propósito de determinar posteriormente si existen eventuales incumplimientos.

En relación con este tema el BANVHI ha emitido las siguientes normas, aplicables en lo que corresponde:

El *Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, en el artículo 71, versa sobre las acciones a ejecutar ante incumplimientos de los beneficiarios:

Artículo 71. —Descalificación del solicitante: Serán descalificados los solicitantes cuando se compruebe que han suministrado datos falsos, desviado los fondos del subsidio a otros fines o alterado gravemente las especificaciones en demérito de la calidad de la construcción. Si se trata de una solicitud en trámite será cancelada. Si el subsidio ya hubiere sido formalizado se suspenderá cualquier desembolso pendiente y se dará por resuelta la donación, pudiendo exigirse el reintegro del monto del subsidio en la vía judicial. También devendrá exigible la garantía constituida a favor de la Entidad Autorizada, todo sin perjuicio de las demás responsabilidades pertinentes.

La descalificación y, en su caso, (sic) la ejecución de las garantías, corresponderá a la Entidad Autorizada que haya tramitado el subsidio, sin perjuicio de la intervención directa del Banco.

Para los efectos del procedimiento administrativo señalado en el artículo 169 de la Ley del Sistema, se entiende que los procedimientos administrativos serán aquellos establecidos en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública y que los mismos serán a cargo del Banco.

En relación con el establecimiento de las limitaciones por la donación del bono familiar de vivienda, los antecedentes, las estipulaciones, la vigencia y reservas de los comparecientes, existen las siguientes normas:

Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Artículo 21. — **Formalización:** La Entidad Autorizada será responsable que en la escritura pública se deje constancia del otorgamiento del subsidio y, en su caso, de la formalización del crédito.

En la escritura deberá someterse expresamente la propiedad a las limitaciones previstas en la Ley e incluirse cualquier otra cláusula que exija el ordenamiento jurídico.

Es obligación de cada Entidad Autorizada mantener en sus archivos toda la información correspondiente al trámite de los créditos y subsidios por un plazo al menos igual a aquel en que se encuentre vigentes los créditos y las limitaciones previstas en la Ley del Sistema

La Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, Ley N° 7052, en el artículo 169, norma:

“Los bienes inmuebles declarados de interés social y que hayan sido financiados y adquiridos mediante el subsidio o el bono familiar de la vivienda establecido en esta ley no podrán ser enajenados, gravados o arrendados, bajo ningún título, gratuito u oneroso, durante un plazo de diez años, contado a partir de la fecha en que se formalice en escritura pública el otorgamiento del subsidio...” (El resaltado no es del original)

La “Directriz sobre el procedimiento a seguir en las Entidades Autorizadas respecto de la labor de Fiscalización de Inversión de las obras financiadas con recursos del FOSUVI en casos individuales,” en el punto 10, ítem b, indica:

- b.** Se deberá cumplir con la directriz enviada bajo consecutivo DF-0183-2003, de fecha 13 de enero de 2003, de la que se cita en lo que interesa:

«De conformidad con lo establecido en el Procedimiento para el Trámite de Concesión del Bono Familiar de Vivienda, publicado en la Gaceta N° 222 del 16/11/1999, si “... en los 30 días naturales contados a partir de la primera comunicación la familia no se presenta, la entidad deberá devolver los recursos al BANHVI con las explicaciones del caso.” Este mismo criterio deberá utilizarse para aquellos casos desembolsados parcialmente y que después del último desembolso hallan (sic) transcurrido mas de 30 días naturales.» (Lo destacado no es del original)

El mantener registros contables que no se ajustan a las normas aplicables a la contabilidad, y sin exigibilidad legal, aumenta los costos administrativos y de control, así como el riesgo de operación.

Inobservancia o inconsistencia al aplicar las normas o reglamentos que regulan los recursos de bonos pendientes de pago, en el campo contable y operativo, es la principal causa para la existencia de estas situaciones.

2.3. Actualización de los lineamientos del artículo 169 de la Ley.

La Administración no ha actualizado el documento normativo, titulado: LINEAMIENTOS REGLAMENTARIOS PARA LA APLICACIÓN PROCEDIMENTAL DEL ARTICULO 169 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA, publicado en La Gaceta No. 99 de 26 de mayo del 2003, considerando la reforma legal del Artículo 169 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que fue aprobada en mayo del presente año; situación que limita la implementación integral de la norma.

La reforma legal, mediante Ley 9351, incluyó aspectos que modifican conceptos básicos para la atención de denuncias o incumplimientos del citado artículo.

Además de la reforma legal, que afecta directamente el procedimiento, también se han emitido criterios que deben ser considerados como parte de la actualización integral que requiere esa normativa; como es el tema de la investigación preliminar, la relación de hechos, e interpretaciones jurídicas aplicables al proceso de denuncia, como la confidencialidad, y la obtención de la prueba. Temas que podrían afectar el resultado final en la atención de una denuncia.

Por lo cual es importante, que se realice un proceso de valoración integral, que al menos considere los siguientes temas:

- a) Los lineamientos fueron establecidos desde mayo de 2003, hace más de trece años. En este periodo se han definido aspectos fundamentales, tanto por la Sala Constitucional, por la Procuraduría General de la República, y otros entes; que han tutelado temas como: confidencialidad, investigación preliminar, evacuación de prueba, derecho de defensa, etc., lo cual es importante que se consideren dentro de los Lineamientos.
- b) Emisión de leyes que se relacionan con aspectos de vivienda, como la Ley No. 9286 de fecha 11 de noviembre de 2014, que reforma íntegramente la Ley de Expropiaciones. Ley de Cobro Judicial No. 8624, de fecha 1° de noviembre de 2007, en lo aplicable a este proceso.
- c) En la reforma legal se establecen nuevos términos jurídicos que deben ser aclarados, o interpretados para su correcto uso. Como ejemplo, antes el artículo indicaba “*vía ejecutiva*” ahora indica “*vía ejecutiva hipotecaria o simple*”.
- d) La reforma al artículo 169 es más amplia, permitiendo el cobro “... *sin ejercer en tales casos una acción ejecutiva hipotecaria contra el inmueble, sino una acción monitoria dineraria contra el o los responsables directos...*” Este es otro término que debe ser agregado como una modificación más a los lineamientos, y su implicación.
- e) Los citados Lineamientos, no incluyen aspectos operativos fundamentales para la buena aplicación o ejecutoria de la norma, tales como: costos administrativos, personal, gastos por asesoría de profesionales, y otros. Así

como la determinación de los recursos para cubrir los costos de realizar el proceso de recuperación (*proceso administrativo y cobro judicial*). Estos y otros temas similares fueron citados por la Jefatura del Departamento de Análisis y Control en el oficio DF-AC-OF-1821-2016, de fecha 10 de agosto de 2016

Esta situación mantiene un riesgo potencial de incumplimiento de deberes, y que podría afectar la imagen institucional.

Aunque se han realizado gestiones, se mantiene una inobservancia o inconsistencia en la aplicación de la norma.

2.4. Adecuaciones de las políticas y procedimientos.

Las políticas y procedimientos no se ajustan a los conceptos generales que rigen esta materia. Lo que ha ocasionado que varias de las políticas no se desarrollen dentro del concepto básico de ser una “*guía*” para ejecutar proyectos o programas, concretos y limitados, de acuerdo a lo indicado por la Contraloría General de la República. De igual manera, las políticas son compromisos que adquiere la Administración, por tanto, no son acciones propias a ejecutar, lo que implica que su redacción no debe iniciar con verbo en infinitivo, o incluir acciones que corresponden al proceso o procedimiento. Además, es importante señalar que en el ítem de “*regulaciones*” hay casos que incluyen como normativa la referencia de informes de la Auditoría, no siendo los informes de auditoría normativa, sino solo la acción que se derive de la recomendación.

Como corolario de lo expuesto, al ser la política una guía, esta debe ser resumida, breve, y concreta, no debe ser extensa.

En lo que a los procedimientos se refiere, se definen como un conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, para obtener siempre el mismo resultado bajo las mismas circunstancias.

En los documentos examinados, se determinó que pocos indican a cual “política” corresponden, o están relacionados; situación que no permite mantener una vinculación directa “política - procedimiento”. Es importante señalar que el procedimiento debe iniciar con un documento, oficio o una acción como entrada o inicio del proceso, y concluye con la solución o producto final al cliente interno o externo, como atención del documento de entrada.

Además, la descripción o secuencia de pasos no debe ser personalizada al funcionario que lo desempeña o hace. Dentro de la jerarquía de la gestión documental existen, políticas, procedimientos e instructivos, siendo este último el instrumento que resume las instrucciones puntualizadas.

Como ejemplo de algunas de las situaciones comentadas, se citan los siguientes casos:

Política o Procedimiento	Título	Ítem	Comentario
M-FOS-anc-01	Gestión de los recursos FOSUVI	Las instituciones obligadas por ley para girar los recursos al BANHVI, deberán girar los recursos mensualmente en doceavos del presupuesto anual.	No corresponde a una directriz de una política.
M-FOS-anc-09	Cumplimiento de la Entidad Autorizada...	Suspender temporalmente de todo trámite de bono familiar así como ...	No corresponde a una política, parece ser un proceso.
M-FOS-anc-12	Asignación de fechas para la revisión de expedientes	La Jefatura asignará a las entidades funcionarios responsables de ejecutar...	No es política, es un proceso.
M-FOS-anc-02	Tramitación del Bono Familiar de Vivienda	Muchos ítems.	Es una política muy extensa, 9 pasos.
M-FOS-01	Asignación presupuestaria del FOSUVI	Recomendación 7.1.1 Informe AI-OF-385-2007	Recomendaciones de auditoría no es normativa.
P-FOS-ANC-06	Aprobación del expediente para el trámite de BFV	Punto 1 Elabora el cronograma anual para la revisión de expedientes para el trámite de Bono Familiar de Vivienda...	El procedimiento debe iniciar con el recibo de un documento.
P-FOS-02	Dar seguimiento a la Ejecución del Presupuesto FOSUVI	Hoja "Ejec. Presupuestaria": se copian los datos de la columna "J" (rangos de datos correspondientes a Instituciones Públicas Financieras, Asociaciones, Cooperativas...	Los procedimientos no son acciones personalizadas.

Es importante indicar que la Unidad de Planificación Institucional está desarrollando un Proyecto de Implementación de Gestión de Procesos, donde se valora la gestión documental (políticas, procedimientos, instructivos) a nivel institucional.

El Manual de Normas de control interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE) define los siguientes conceptos relacionados con las políticas y procedimientos:

Políticas: “Criterios o directrices de acción elegidas como guías en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional. Sirven como base para la implementación de los procedimientos y la ejecución de las actividades de control atinentes.”

Actividades de control: Corresponde a las políticas y los procedimientos que el jerarca y los titulares subordinados deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar para asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales.

La existencia de políticas y procedimientos desalineados a lo que indica el concepto, conlleva aumento de costos por reprocesos y desuniformidad institucional.

El desconocimiento de los conceptos básicos que regulan la elaboración de las políticas y procedimientos se establece como la causa principal de la situación apuntada.

2.5. Programas de capacitación sin ejecutarse.

El plan de capacitación anual elaborado por Departamento de Análisis y Control, para los años 2015 y 2016, presenta un cumplimiento del cero por ciento, de acuerdo con los informes semestrales emitidos por el Área de Recursos Humanos, y que se considera en el siguiente cuadro.

CUADRO DE CAPACITACIONES PROGRAMADAS DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y CONTROL AÑOS 2015 – 2016 - 2017		
AREA DE CONOCIMIENTO	OBJETIVO A ALCANZAR	PARTICIPANTES.
2015		
Curso INA de Análisis de Crédito	Mejorar capacidad de análisis de crédito	Leslie Zuñiga, Luis Alvarez, Eddy Retana, Franklin Chinchilla, Raúl Sirias, Jeustin Rivera, Estrella Mata, Ingrid Abarca ,Yoi Agüero.
Curso Excel y Access avanzado	Mejorar capacidad de análisis de datos	Alexis Solano , Yoi Agüero.
2016		
Excel y base de datos Access	Mas conocimiento en los sistemas para el mejor desarrollo de habilidades	Claudia Villarevia
2017		
Access básico e intermedio	Obtener una formación académica acorde a las exigencias...	Claudia Villarevia, Lourdes González, Yoi Agüero
Paquetes informáticos de Office	Aplicar la herramientas necesarias en las labores diarias	Karina Coto
Excel intermedio avanzado	Adquirir mas conocimiento y actualizar	Lourdes González, Yoi Agüero.
<i>Fuente: Area de Recursos Humanos, Informes semestrales.</i>		

Las capacitaciones programadas para el año 2015, no se llevaron a cabo, pese a que una se programó para casi todo el personal.

En relación con la capacitación para el año 2016, de acuerdo con el informe de capacitaciones para el primer semestre de este año, no se ha cumplido.

Se incluye el plan de capacitación para el año 2017, donde se puntualizan las capacitaciones en el área de conocimiento de Excel y Access, llamando la atención que en la capacitación programada en el año 2015, también se incluyeron sobre la misma área de conocimiento, y no se llevó a cabo.

Además, la capacitación programada para los analistas, en el área de conocimiento de crédito del 2015, no se reprogramó en el 2016 ni en el 2017.

El BANHVI promueve entre sus funcionarios, un programa de capacitación cuyo objetivo es mejorar conocimientos, desarrollar habilidades, destrezas y actitudes entre los funcionarios del Banco, con el propósito de contribuir al mejoramiento continuo y a un desempeño eficiente en el puesto, y en otras funciones más complejas y de mayor responsabilidad.

Para cumplir con lo anterior, el BANHVI realiza esfuerzos en la elaboración del Plan Anual de Capacitación y la correspondiente asignación presupuestaria anual, que es la base para integrar todas las acciones que en esta materia desarrolla el Banco, tal como se establece en el *REGLAMENTO DE CAPACITACIÓN DEL BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA*, el cual fue aprobado por La Junta Directiva del Banco.

En armonía con lo anterior, la *Metodología Evaluación del Desempeño*, emitida por el Área de Recursos Humanos, y aprobada por la Gerencia General del Banco, establece los siguientes lineamientos en relación con la capacitación y la evaluación del desempeño, destacando entre los objetivos, el siguiente:

I.- Objetivos de la Evaluación del Desempeño:

- a- *Contribuir a la toma de decisiones administrativas, con base en la información de las evaluaciones, respecto (sic) necesidades de capacitación, planes de desarrollo de funcionarios o posibles ascensos. (El resaltado no es del original)*

En dicho cuerpo normativo, en el capítulo III que trata sobre el funcionamiento del sistema de evaluación y su vinculación con la capacitación del personal, se indica en el ítem 9:

III.- Funcionamiento del Sistema de Evaluación:

- 9. *De acuerdo a sus propias apreciaciones y tomando en consideración el criterio del evaluado, el jefe inmediato determinará las necesidades de capacitación, asesoría y orientación del servidor, que contribuyan a corregir o mejorar el resultado del desempeño obtenido en cualquiera de las evaluaciones. (El resultado no es del original)*

La situación comentada puede influir en una desmotivación al personal, y desactualización del conocimiento necesario para el desempeño de sus labores.

Falta de planificación y organización para cumplir con la programación de los planes de capacitación del personal, es la causa primordial para que no se ejecuten las capacitaciones programadas.

3. CONCLUSIONES.

Este trabajo fue realizado mediante la aplicación de técnicas de auditoría, y se valoró el cumplimiento de aspectos relacionados con la revisión de expedientes de casos de bonos de vivienda, la parte presupuestaria, y el manejo de las denuncias recibidas en el Departamento de Análisis y Control. Con base en la normativa aplicable, entre otros, la Ley 7052 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el Reglamento de Operaciones, y las políticas y procedimientos.

La verificación de la actividad operativa contra la normativa vigente, permitió identificar las siguientes oportunidades de mejora.

De los aspectos comentados en este informe, se resalta el manejo del presupuesto de ingresos del FOSUVI, el cual se gestiona en una herramienta de Excel, que es muy limitada en el tema de controles, por lo que no contribuye a un adecuado ambiente de control interno. También, se debe destacar los casos de recursos devueltos por entidades autorizadas que desde hace muchos años no gozan de esa condición; sin embargo, los casos se mantienen registrados como pasivo circulante, sujetos a un proceso operativo y de control poco eficaz y económico.

Se incluyen otras situaciones que se derivan de instrumentos de apoyo a la gestión administrativa del Departamento de Análisis y Control, como es el tema de las políticas y procedimientos, y el plan de capacitación al personal del Departamento; situaciones que merecen atención y acciones correctivas.

Es oportuno señalar que las gestiones que ejecute la Administración en la implementación de medidas de control, favorecerán al perfeccionamiento del Sistema de Control Interno en operación, como lo establece el Artículo 8 de la Ley General de Control Interno: *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones, y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.*

4. RECOMENDACIONES.

En relación con los informes de la Auditoría Interna dirigidos a los titulares subordinados, la Ley General de Control Interno No. 8292 en su artículo 36 establece:

“Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

- a)** El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.
- b)** Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación

remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.”

Para mayor facilidad y análisis de las recomendaciones, estas se presentan en el orden en que se expusieron los resultados del presente estudio, anotados en el punto No. 2

GERENCIA GENERAL.

4.1. Gestión presupuestaria en Excel.

La Gerencia General debe coordinar con el Departamento de Tecnología de Información para que priorice el proyecto del nuevo módulo de integración del Sistema de Vivienda con el Sistema Contable y de Tesorería; donde se incluye la actividad de presupuesto de recursos del FOSUVI; a fin de lograr una expedita implementación. Para lo cual se debe considerar lo anotado en la parte expositiva: volumen económico de las operaciones, riesgo operativo, dependencia de funcionarios y el manejo de datos fuera de controles internos. Como documento de la atención de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, oficio que indique la programación dentro del plan de trabajo de T.I.

Nivel de riesgo: Alto

4.2. Antigüedad de recursos del BFV devueltos.

La Administración debe valorar lo expuesto en la parte informativa, a fin de que se tomen las acciones que correspondan sobre las partidas registradas como BFV pendientes de pago, que fueron devueltas por las cuatro entidades liquidadas desde hace más de 12 años. Como documento de la atención de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, oficio que detalle las acciones a implementar, y el plazo otorgado para su aplicación.

Nivel de riesgo: Alto

4.3. Actualización de los lineamientos del artículo 169 de la Ley.

La Gerencia General debe autorizar la realización de un proceso que analice y revise de manera integral el *Lineamiento Reglamentario para la Aplicación Procedimental del Artículo 169 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda*, de tal manera que se incorpore la reforma legal, las interpretaciones legales, y criterios conexos emitidos por entes vinculantes al Sistema, en lo aplicable; a fin de que se obtenga un documento actualizado para su uso. Como documento de atención de la recomendación debe remitir copia de la publicación de la normativa en el Diario Oficial La Gaceta.

Nivel de riesgo: Alto

4.4. Adecuaciones de las políticas y procedimientos.

La Gerencia General debe desarrollar un plan de capacitación, en línea con el proyecto de implementación de la gestión por procesos, que permita educar al personal del BANHVI, en temas conceptuales de políticas y procedimientos y técnicas para la elaboración de esos instrumentos. Como documento de la atención de esta recomendación, debe remitirse a esta Auditoría, copia del programa de capacitación y la fecha de su implementación.

Nivel de riesgo: Medio

4.5. Programas de capacitación sin ejecutarse.

La Gerencia General debe instruir al Departamento de Análisis y Control para que realice los esfuerzos necesarios a fin de cumplir con el plan de capacitación del personal a su cargo, y vigilar para que se programen capacitaciones en temas determinados en las evaluaciones del desempeño. Como evidencia de la implementación de la recomendación se debe remitir a la Auditoría Interna, copia del oficio remitido a la Dirección FOSUVI.

Nivel de riesgo: Bajo

MBA. Gustavo Flores Oviedo
Auditor Interno