

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 07048**

18 de mayo, 2021
DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

Máster
Juan Luis Bermúdez Madriz
Presidente Ejecutivo
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL (IMAS)
jbermudez@imas.go.cr
correspondencia.presidencia@imas.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Reiteración de las disposiciones 4.6 y 4.7 del informe N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019.

Mediante el oficio N.º 19355 (DFOE-SOC-1260) del 10 de diciembre de 2019, la Contraloría General le remitió el informe N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019¹, sobre el proceso de planificación estratégica del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en cuyo aparte de Disposiciones, en lo que interesa, se estableció lo siguiente:

“Al Máster Juan Luis Bermúdez Madriz, en su calidad de Presidente Ejecutivo del IMAS o a quien en su lugar ocupe el cargo

4.6 Formular una política general del IMAS para la atención de la población en condiciones de pobreza extrema, que permita establecer un marco de actuación general, para dirigir los esfuerzos de la institución a su razón sustantiva en la consecución de los objetivos institucionales, para dar respuestas a las demandas y problemas identificados para su resolución. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2020, una certificación que haga constar que la señalada política general fue formulada y remitida formalmente al Consejo Directivo. (Ver párrafos del 2.9 al 2.21).

¹ Mediante oficio N.º IMAS-GG-2931-2019 del 13 de diciembre de 2019, el Gerente General a.i. del Instituto Mixto de Ayuda Social interpuso recurso de apelación contra la disposición 4.7 del informe N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019. Dicho recurso fue resuelto por el Despacho Contralor mediante el oficio N.º 03891 (DC-0082) que contiene la Resolución N.º R-DC- 18-2020 del 17 de marzo de 2020, con la cual se declara sin lugar lo argumentado por el Instituto.

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

2

4.7 Formular e implementar un Plan de Lucha contra la pobreza a la luz de lo que le establece los artículos 2, 4, 21 y 23 de su Ley de Creación, para que considerando las estrategias y acciones que ejecuta el IMAS, en la atención de la población en condición de pobreza, presente ante el Consejo una propuesta que permita contribuir con la reducción de la pobreza. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a esta Contraloría General, a más tardar el 30 de octubre de 2020, una certificación que haga constar que dicha propuesta fue formulada y remitida formalmente al Consejo Directivo. Además, remitir a más tardar el 18 de diciembre de 2020 otra certificación donde conste su implementación. (Ver párrafos del 2.9 al 2.21).”

En relación con la atención de las disposiciones transcritas por parte de esa Presidencia Ejecutiva, se tiene lo siguiente:

● **Disposición 4.6:**

Respecto a la formulación de la política general del IMAS, mediante el oficio N.º IMAS-PE-0914-2020 del 27 de agosto de 2020, esa Presidencia informó que de manera conjunta con otras unidades administrativas, procedió a la formulación de la Política institucional para la atención integral de población en pobreza y pobreza extrema, la cual fue remitida al Consejo Directivo Institucional mediante el oficio N.º IMAS-PE-0871-2020 del 12 de agosto de 2020, para su valoración y resolución. Lo anterior, se hace constar en certificación.

Complementariamente, con oficio N.º IMAS-PE-0915-2020 del 27 de agosto de 2020, suscrito por esa Presidencia, se informó que la Política citada en el párrafo anterior, fue aprobada por el máximo órgano de decisión del Instituto mediante el Acuerdo N.º 335-08-2020 del 13 de agosto de 2020, artículo cuarto. Sobre el particular, se remite certificación de cumplimiento de la disposición.

● **Disposición 4.7:**

En relación con la formulación del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, mediante el citado oficio N.º IMAS-PE-0914-2020, se informó que con oficio N.º IMAS-PE-0871-2020 supra señalado, se elevó a conocimiento del Consejo Directivo el criterio técnico expresado en el oficio N.º IMAS-SGDS-AAII-0028-2020 del 16 de junio de 2020, con el que el Área de Atención Integral e Interinstitucional de ese Instituto propone oficializar la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo como Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, y también señala que desde el año 2015 se ha implementado y fortalecido dicha Estrategia como el Plan Nacional en comentario.

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

3

Además, mediante el oficio N.º IMAS-PE-0915-2020 antes señalado, se comunica que el Consejo Directivo tomó el Acuerdo N.º 336-08-2020 del 13 de agosto de 2020, en el cual aprobó oficializar la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo como Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, la cual se indica que se ha implementado y fortalecido desde el año 2015, en apego a lo establecido en los artículos 2, 4, 21 y 23 de la Ley N.º 4760 de Creación del IMAS. En ese sentido, se remite certificación de cumplimiento.

En virtud de lo informado por esa Presidencia, y considerando lo dispuesto en el informe N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019 que nos ocupa, la Contraloría General efectuó un análisis de lo actuado por esa Administración, a partir del cual se determinó que las disposiciones 4.6 y 4.7 en comentario no han sido atendidas, considerando los siguientes elementos:

- **Formulación de la política general del IMAS para la atención de la población en pobreza extrema (disposición 4.6)**

La “Política Institucional para la atención integral de la población en pobreza y pobreza extrema 2020-2030”, incluye como parte de sus lineamientos para la atención integral de la población en esa situación, instituir la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo como el Plan Nacional de Lucha contra la pobreza, lo cual se encuentra alineado con las acciones definidas para la atención de la disposición 4.7 que se aborda seguidamente, por lo que se considera que la Política en comentario debe ajustarse conforme lo determine ese Instituto a partir de los resultados comunicados en este oficio para dicha disposición, a fin de subsanar las debilidades identificadas.

Adicionalmente, según lo determinado en los hallazgos del informe de fiscalización N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019, no existía en el IMAS una política general formalizada conforme a su mandato legal, y según lo establecido en el punto 9.2 del “Manual de Procedimientos para elaborar y/o modificar normativa y otros instrumentos institucionales del IMAS”. Por tanto, se cotejó el contenido de la “Política Institucional para la atención integral de la población en pobreza y pobreza extrema 2020-2030” definida por el IMAS como parte de la atención de esta disposición, con lo señalado en el informe de auditoría, y lo establecido en el citado manual.

Al respecto, se determinó que si bien la “Política Institucional para la atención integral de la población en pobreza y pobreza extrema 2020-2030”, incluye la mayoría de aspectos definidos en el “Manual de Procedimientos para elaborar y/o modificar normativa y otros instrumentos institucionales del IMAS”, algunos de los mismos no fueron incorporados; de manera concreta, no se identificó que la justificación formara parte de dicho documento, y por su parte los componentes de fundamento legal, ámbito de aplicación y unidad formuladora, no fueron incluidos de acuerdo con lo normado, por lo que estos elementos también deberán ajustarse conforme las acciones que se adopten para modificar la Política en referencia a la luz de lo indicado respecto al Plan de Lucha contra la pobreza.

• **Formulación del Plan de Lucha contra la pobreza (disposición 4.7)**

En virtud de que el IMAS, mediante su Consejo Directivo, aprobó la oficialización de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo como el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema, la Contraloría General analizó el documento denominado “Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos” Costa Rica 2020, a fin de determinar si atiende lo solicitado, así como las observaciones planteadas en la Resolución N.º R-DC-18-2020 del 17 de marzo de 2020 del Despacho Contralor, y se constató lo siguiente:

1. Periodo de la estrategia:

La “Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos”, toma las lecciones aprendidas del proceso de Puente al Desarrollo 2015-2018, y las constituye en una nueva etapa, una ampliación de esa Estrategia, sumando nuevos componentes e intervenciones, así como la incorporación de nuevas articulaciones que permitan un servicio más integrado expandiéndolo al territorio nacional, para el periodo 2018-2022.

En esta línea, se tiene que el documento planteado se adapta a la visión y metas del Gobierno de la República actual con una proyección de aplicación de cuatro años, en este caso de la Administración Alvarado Quesada para el periodo 2018-2022, considerando asimismo las metas que el país ha definido en su Plan Nacional de Desarrollo del Bicentenario, por lo que no constituye un marco orientador para el largo plazo, sino que representa una estrategia gubernamental ligada a un periodo de gobierno.

2. Origen de la Estrategia Nacional Puente al Desarrollo

La “Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos”, constituye una ampliación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza: Puente al Desarrollo elaborada anteriormente, esta vez para el periodo 2018-2022, la cual se oficializa el 10 de junio de 2019, según el oficio N.º MDHIS-049-06-2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el marco de la Política Social del Bicentenario.

Asimismo, de acuerdo con lo indicado en la “Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos”, la misma se enmarca en el Consejo Presidencial Social y su estructura de coordinación sigue el diseño contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas, considerando la Presidencia de la República y el Consejo de Gobierno como el ámbito superior en la orientación y conducción, por lo que no es una estrategia definida y articulada de forma directa por el Instituto Mixto de Ayuda Social.

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

5

Al respecto, se tiene que si bien la “Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos”, fue aprobada por el Consejo Directivo de ese Instituto mediante el acuerdo N.º 336-08-2020 como el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, ésta se encuentra enmarcada en el Consejo Presidencial Social, tal como se conceptualizó desde el 2015.

En este sentido, tal como lo detalló el Despacho Contralor en la Resolución N.º R-DC-18-2020 supra citada, si bien se puede utilizar la estrategia 2015-2018 como un insumo, según lo señala el artículo 2 del Reglamento Orgánico del IMAS, esto no releva al IMAS de cumplir con lo establecido en la normativa que le rige, **así como con su razón de ser**, como institución rectora en la materia, siendo el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza un instrumento fundamental e indispensable en el marco estratégico de la institución, para atender la problemática de los sectores sociales enmarcados dentro de los estándares de pobreza económica, sin ligarse específicamente a un gobierno en concreto. Esta herramienta, a su vez, permite establecer cuáles serán los objetivos, la prioridad en el uso de los recursos, así como la coordinación intersectorial con las instituciones que utilicen recursos públicos en la lucha contra la pobreza, al ser de extrema importancia para el país combatir el elevado índice de la pobreza extrema; elementos que deben ser definidos por el IMAS.

En lo que corresponde al seguimiento de la Estrategia para el periodo 2018-2022, se establece que el seguimiento y la evaluación más cercanos de las acciones de la Estrategia se encuentran a cargo de la Comisión de Seguimiento Puente al Desarrollo, conformada por el IMAS, MIDEPLAN y FODESAF junto con los líderes de cada uno de los componentes de la Estrategia, por lo que se tiene que la responsabilidad del seguimiento no recae predominantemente en el IMAS como institución autónoma comisionada por el legislador para resolver el problema de la pobreza extrema, lo cual tampoco es concordante con el artículo 2 de la Ley de Creación del IMAS, que establece como la responsabilidad del Instituto: planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional para resolver la problemática en cuestión.

3. Mandato de Ley

La Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, N.º 4760, otorga a esta institución la misión de resolver el problema de la pobreza y la pobreza extrema del país, y para ello tiene entre sus obligaciones formular el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema.

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

6

Asimismo, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda², el IMAS fue concebido como un mecanismo de política estatal para contrarrestar y eliminar la pobreza en el país, como un proyecto del Estado social de derecho, de ahí que la vocación de su actividad, deba estar orientada a atender la problemática de los sectores sociales enmarcados dentro de los estándares de pobreza económica.

Por su parte, la Procuraduría General de la República³ ha ampliado este tema, señalando que:

“La intención del legislador fue crear una institución dotada de un estatus jurídico especial, haciendo de ella un organismo descentralizado del Estado y con un fin específico por cumplir, en los términos dispuestos en los artículos 1 y 2 de su Ley constitutiva,

Es claro entonces que el fin primordial del IMAS es acabar con la pobreza extrema el país, para lo cual además, se le reconoce una serie de fines específicos dentro de los que se encuentran: a) Formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; b) Atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos; c) Hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país; d) Preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado; e) Atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos; f) Procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación y desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos mismos grupos; y g) Coordinar los programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en su ley (artículo 4)”.

² Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Resolución N.º 00055-2014 del 27 de junio de 2014.

³ Procuraduría General de la República, Dictamen N.º C-074-2014 del 06 de marzo de 2014.

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

7

De lo anterior se desprende que resulta indispensable que el IMAS, teniendo como finalidad establecida por Ley el resolver el problema de la pobreza extrema en el país, formule e implemente un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza desde una perspectiva más amplia que la de un gobierno de turno, ya que si bien los objetivos del IMAS y aquellos del Plan Nacional de Desarrollo pueden estar alineados, la atención de la pobreza y pobreza extrema no puede limitarse y estar condicionada únicamente a los objetivos de una Administración Presidencial específica. En esta línea, el IMAS constituye una institución con personalidad jurídica propia, y dentro de esta temática puede definir objetivos, planes y estrategias, de mediano plazo, para la atención de esta compleja problemática.

Complementariamente, y a la luz de lo regulado en el artículo 21 de la Ley de Creación del IMAS, corresponde al Consejo Directivo aprobar el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza así como formular la Política General del IMAS, instrumentos que es conveniente se encuentren alineados entre sí como un marco orientador institucional en el largo plazo.

En virtud de lo expuesto, y en concordancia con los procedimientos establecidos en esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, debido a que la información suministrada respecto a las acciones ejecutadas por el IMAS no acredita el cumplimiento de las referidas disposiciones, y que el plazo otorgado para su cumplimiento ya expiró, se procede a reiterar por una única vez las disposiciones 4.6 y 4.7 del Informe N.º DFOE-SOC-IF-00016-2019, a efecto de que se presente toda aquella documentación fehaciente que acredite el cabal cumplimiento de lo dispuesto.

Asimismo, se le advierte que deberá remitirse a este Órgano Contralor los productos que se indican en los plazos señalados:

- **Al 31 de agosto de 2021:** una certificación que haga constar la formulación de la política general del IMAS para la atención de la población en condiciones de pobreza extrema, y su remisión formal al Consejo Directivo (disposición 4.6).
- **Al 29 de octubre de 2021:** una certificación que haga constar la formulación del Plan Nacional de lucha contra la pobreza, y su remisión formal al Consejo Directivo (disposición 4.7).
- **Al 17 de diciembre de 2021:** una certificación donde conste la implementación del Plan Nacional de lucha contra la pobreza.

En caso de que no se remita la información citada en los términos y plazos requeridos en este oficio, se reputará el incumplimiento como falta grave, lo cual podrá dar lugar a la suspensión o destitución del funcionario infractor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428, que literalmente establece:

DFOE-BIS-0044
DFOE-SEM-0078

18 de mayo, 2021

8

“ARTÍCULO 69. - SANCIÓN POR DESOBEDIENCIA.

Cuando, en el ejercicio de sus potestades, la Contraloría General de la República haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará, por una sola vez, y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, esta se reputará como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría. Para imponer la sanción al funcionario o a los funcionarios del sujeto pasivo, que hayan permanecido rebeldes ante la orden impartida, se les dará audiencia por ocho días hábiles, para que justifiquen el incumplimiento de la orden y, una vez transcurrido este plazo, se resolverá con vista del expediente formado”.

Atentamente,

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA
Gerente

Licda. Grace Madrigal Castro, MC
Gerente

**Área de Fiscalización para el Desarrollo del
Bienestar Social**

Área de Seguimiento para la Mejora Pública



VZE/VCR/aua/mvm

Ce: Ing. Loryi Valverde Cordero, Jefa a.i de Planificación Institucional, IMAS. lvalverde@imas.go.cr
Expediente
G: 2019001242-2
NI: 23557; 25420 (2020)