

**INFORME DGA-ADESAF-IESP-1-2017
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DESAF-FODESAF**

**“INFORME ESTUDIO ESPECIAL DE ARREGLOS DE PAGO, SISTEMA
PATRONOS MOROSOS, DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE COBRO, EN LA
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES
FAMILIARES (DESAF)”**

MARZO, 2017

ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 <i>Origen.....</i>	1
1.2 <i>Recordatorio para el Jerarca y Titulares Subordinados.....</i>	1
1.3 <i>Objetivo.....</i>	2
1.4 <i>Alcance.....</i>	2
1.5 <i>Metodología.....</i>	3
1.6 <i>Antecedentes.....</i>	4
2. COMENTARIOS.....	10
2.1 <i>Administración de Arreglos de Pago.....</i>	10
2.2 <i>Arreglos de Pago con 30 o más cuotas pendientes de pago.....</i>	11
2.3 <i>Gestión de Abogados Externos contratados.....</i>	12
2.4 <i>Expedientes de Patronos Morosos en Cobro Administrativo.....</i>	15
2.5 <i>Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.....</i>	16
2.6 <i>Proceso de cobro a Patronos Morosos.....</i>	18
3. CONCLUSIÓN.....	20
4. RECOMENDACIONES.....	22
4.1 <i>Al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.....</i>	22
4.2 <i>A la Directora de la DESAF.....</i>	22
<i>Anexos.....</i>	24
<i>Anexo 1.....</i>	25
<i>Anexo 2.....</i>	26

“INFORME ESTUDIO ESPECIAL DE ARREGLOS DE PAGO, SISTEMA PATRONOS MOROSOS, DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE COBRO, EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (DESAF)”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

La Dirección General de Auditoría (en adelante DGA), en cumplimiento con el Plan Anual Operativo 2015, determinó realizar estudio en Arreglos de Pago, Sistema de Patronos Morosos, Departamento de Gestión de Cobro, en la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante DESAF).

1.2 Recordatorio para el Jerarca y Titulares subordinados

La Contraloría General de la República, dispuso citar textualmente el contenido de los Artículos N° 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno, que señalan lo siguiente:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones.

Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Artículo 38: Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en

conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.

La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de septiembre de 1994.

Artículo 39. —Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios”.

1.3 Objetivo

Verificar que los arreglos de pago efectuados por los patronos se encuentren al día, o en caso de atraso, se hayan iniciado los procesos de cobro judicial, de conformidad con el Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS, así como, el Reglamento a la Ley 8783 Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662 Decreto 35873-MTSS.

1.4 Alcance

El estudio abarcó la revisión de los arreglos de pago, que presenten más de 30 cuotas pendientes del arreglo de pago¹ en el Sistema de Patronos Morosos del Departamento de Gestión de Cobro, del 01 de enero del 2011 al 22 de octubre del 2015, ampliándose cuando se consideró necesario.

¹ *El Artículo 17 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del FODESAF, Decreto Ejecutivo N° 35910-MTSS, establece como incumplimiento del arreglo de pago la falta de pago en un plazo máximo de 90 días naturales.*

1.5 Metodología

Se utilizó lo dispuesto en la Ley General de Control Interno, Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009), Normas de Control Interno para el Sector Público (R-CO-9-2009), Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014), Ley N° 5662 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, Ley N° 8783 “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662”, Decreto 35873-MTSS “Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley N° 5662”, Decreto 35910-MTSS Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como, otra normativa adicional aplicable al estudio.

Se elaboraron y aplicaron entrevistas a involucrados con el objetivo del estudio, para conocer los controles que tiene la DESAF en la ejecución de éste.

Se consideraron los Arreglos de Pago que presenten la condición de “Atrasado” así como, los Arreglos de Pago que presenten la condición “Cobro Judicial”.²

En los Arreglos de Pago que presenten la condición “Atrasado” se analizó la razón por la cual éstos presentan atrasos de treinta cuotas o más, mediante la aplicación de instrumentos respectivos.

Los Arreglos de Pago que presenten la condición “Cobro Judicial”, mediante la aplicación de instrumentos respectivos, se analizó la etapa en la que se encontraba cada cobro judicial, así como, la posibilidad real de recuperación de la deuda.

Se realizaron y aplicaron las pruebas correspondientes, con la finalidad de verificar la recuperación de éstos recursos que vendrían a fortalecer el financiamiento de los programas sociales orientados a la población beneficiaria del FODESAF.

² *Patronos morosos detallados en el Anexo N° 1*

Se seleccionó una muestra de 27 Patronos registrados en el Sistema de Patronos Morosos, que presentan 30 o más cuotas pendientes del Arreglo de Pago suscrito con la DESAF, según información suministrada por el Departamento de Gestión de Cobro de la DESAF.

1.6 Antecedentes

La DESAF es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), a la cual le compete administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante FODESAF), según la Ley N° 8783, “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 5662”, de octubre del 2009, que tiene su antecedente en la Ley N° 5662 “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares” de 1974.

FODESAF, es el principal instrumento financiero de la política social selectiva del país, en la lucha contra la pobreza. Con recursos de este Fondo, se financian programas y servicios de las instituciones del Estado y de otras entidades expresamente autorizadas en esta Ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. En el año 2015, este Fondo presupuestó para la inversión social la suma de 529 mil millones de colones.

Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como, todos los menores de edad, que vivan en condición de pobreza y pobreza extrema.

Se realizó una reforma a la legislación que rige el FODESAF, desde octubre del 2009 a la fecha, que representa un fortalecimiento del FODESAF y de las potestades de la DESAF, como Ente Administradora de este Fondo. Por una parte, consolida el sistema de financiamiento del Fondo, el que proviene de dos fuentes, de montos similares: una asignación en el presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos públicos y privados.

Esta Reforma a la Ley 5662 aumenta la cobertura del Fondo de dos formas: incluye como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad, independientemente de su condición migratoria; y, amplía la potestad de la DESAF de velar por la buena administración de todos los programas sociales selectivos, al incluir los programas sociales que se financiaban hasta ese momento vía presupuesto de la República. Por último, en la Reforma se dispuso destinar un 0.5% del Fondo a la DESAF, lo cual garantiza que esta Dirección cuente con los recursos necesarios para realizar una labor efectiva en la administración del FODESAF.

Se ha venido trabajando con la intención de adecuar la DESAF a las disposiciones de dicha Reforma a la Ley, desde el 2010 a la fecha.

Según la normativa existente, las funciones de la DESAF, entre otras, se concentran principalmente en los siguientes aspectos:

- Seguimiento a nivel presupuestario y programático de los ingresos efectivos y giro de recursos de los programas sociales en forma mensual
- Negociación de Convenios o Adendas a los existentes con las instituciones que reciben recursos del Fondo, y seguimiento de los compromisos asumidos por ambas partes.
- Diseño e implementación de un Sistema de Indicadores de los Programas Sociales Selectivos financiados con recursos del FODESAF.
- Participación en la creación de un Sistema Nacional de Información Social, que incorpore la información recogida por la DESAF del registro de beneficiarios de los programas sociales selectivos.
- Acciones para aumentar la recaudación de las deudas de los patronos morosos.
- Fortalecimiento y modernización de la estructura organizacional de la DESAF, para poder hacer frente a las mayores responsabilidades que conlleva la reforma a la legislación del 2009.

Los aspectos están orientados a apoyar la toma de decisiones en políticas públicas y la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

El Departamento de Gestión de Cobro de la DESAF, es parte sustancial de la estructura organizativa de la DESAF, establece las actividades para el cobro de patronos morosos del FODESAF, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el marco legal aplicable. Este Departamento posee tres unidades operativas:

Unidad de Administración de la Deuda, desarrollará entre otros, los siguientes procesos:

- a. Coordinar con la Caja Costarricense de Seguro Social, para la actualización de la base de datos de la totalidad de los contribuyentes del FODESAF, que establece la Ley N° 5662 y sus reformas.
- b. Controlar y actualizar periódicamente la deuda de los patronos que incumplen con el artículo 15 inciso b. de la Ley N° 5662 y su reforma, Ley N° 8783.
- c. Recaudar las sumas dejadas de pagar por los patronos morosos del FODESAF.
- d. Actualizar el sistema automatizado de patronos morosos.
- e. Análisis de la bitácora e informar a los superiores, el resultado de dicha acción y realizar las acciones que se derivan de este control.
- f. Administrar el sistema de patronos morosos.
- g. Conciliar la cuenta bancaria donde se depositan los dineros resultados de las acciones cobratorias.
- h. Controlar la captación de recursos en ventanilla.
- i. Producir informes periódicos que permitan la toma de decisiones.
- j. Velar por el control y la custodia de los expedientes de los patronos morosos.
- k. Efectuar el control sistemático de los ingresos del FODESAF por concepto de cancelaciones, arreglos de pago y otros ingresos derivados de la gestión de cobro en sede judicial.
- l. Custodiar, controlar y canalizar los recursos financieros que se captan por medio de la gestión cobratoria.

-
- m. Dirigir, administrar y supervisar la ejecución del programa-presupuestario de su área conforme a las instrucciones, requisitos, resoluciones y las normas y reglamentos del MTSS.
 - n. Otras funciones propias de su competencia, que para tales efectos dicte el Reglamento de Gestión de Cobro a patronos morosos.
 - o. En general, otras funciones relacionadas con su especialidad que las autoridades superiores le asignen en el futuro.

Unidad de Cobro Administrativo, esta Unidad desarrollará entre otros, los siguientes procesos:

- a. Plantear los requerimientos de la contratación de abogados externos de la DESAF.
- b. Generar las notificaciones administrativas.
- c. Realizar los cálculos y trámites de arreglos de pago.
- d. Seguimiento y control de los arreglos de pago.
- e. Analizar y diligenciar las solicitudes de cancelación de deuda.
- f. Analizar y diligenciar las solicitudes de anulación de planillas.
- g. Mantener informado al Jefe inmediato sobre los patronos morosos que, dentro del plazo concedido para cancelar su deuda, no lo hizo, para que sea trasladado a cobro judicial.
- h. Aplicar en el sistema las sentencias judiciales resultado de la gestión de cobro judicial.
- i. Aplicar depósitos.

Unidad de Cobro Judicial, desarrollará entre otros, los siguientes procesos:

- a. Plantear los requerimientos de la contratación de abogados externos de la DESAF.
- b. Administrar la base de datos correspondiente a los patronos en cobro judicial.

-
- c. Seguimiento y control periódico de los abogados externos, que presenten casos a cobro judicial.
 - d. Elaborar informe y remitir en forma mensual al Jefe inmediato el estado de los casos en estrados judiciales.
 - e. Recomendar las acciones pertinentes a fin de lograr eficiencia y eficacia del cobro judicial.
 - f. Presentar ante las instancias judiciales los requerimientos necesarios a fin de gestionar la recuperación de los dineros adeudados.
 - g. Otras responsabilidades propias de su competencia que, para tales efectos, dicte el Reglamento de Gestión de Cobro a patronos morosos.

La DESAF realiza el cobro de la deuda de Patronos Morosos hasta el 31 de diciembre del 2014, el cobro de las deudas posteriores a este periodo, le corresponde a la Caja Costarricense de Seguro Social; condición que determina un plazo límite para el cobro de la deuda.

Lo anterior, en cumplimiento de las disposiciones emitidas a la Presidente Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en el Informe DFOE-SOC-IF-01-2013, del Área de Servicios Sociales, de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, de fecha 31 de enero del 2013, entre otros aspectos, se indica:

“Implementar a más tardar el 16 de febrero de 2015, la gestión de cobro administrativo y judicial del recargo de las planillas a favor del FODESAF, facturado en las planillas que emite la Caja Costarricense del Seguro Social, independientemente del período de morosidad. Para hacer efectivo lo anterior, a partir de esa fecha, la Caja no trasladará a la DESAF las planillas con más de tres meses de morosidad, sino que continuará con las gestiones de cobro administrativo y judicial de las sumas que a partir de esa fecha se generen.”

También en dicho Informe N°. DFOE-SOC-IF-01-2013, evidenció la falta de cobro y estableció que:

“A tres años de aprobada esa reforma, la DESAF no está realizando el cobro judicial de las deudas, lo que ha incidido en el incremento de su monto, la cual pasó de ¢82.412,8 millones en el año 2009 a ¢136.271,6 millones a octubre de 2012. Además, más de ¢35.000,0 millones de la deuda son anteriores al año 2000 y un 66% tiene 5 o más años de antigüedad. Por otro lado, el 63,4 % de los arreglos de pago con los patronos morosos están incumplidos y no se realizó el proceso de cobro judicial.”

Es importante resaltar que este tema de Arreglos de Pago tiene su génesis en la morosidad de los patronos con el FODESAF, presentando características complejas y específicas que se observan en el **Anexo N° 2** de este Informe.

2. COMENTARIOS

2.1 Administración de Arreglos de Pago

De los 2224³ arreglos de pago activos suscritos por los patronos morosos durante el periodo 01 de enero del 2011 al 22 de octubre del 2015, se determinó que el 68,8 % están atrasados (1.530) y el 31,2 % están al día (694).

Los 1.530 Arreglos de Pago atrasados, se desglosan de la siguiente manera:

- Permanecen en Cobro Administrativo, 1,491 (97,45%)
- En Cobro Judicial, 32 (2,09%)
- En Arreglo Extrajudicial, 7 (0,46%).

El Artículo 1º del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto N° 35910-MTSS, establece que:

“El presente reglamento tiene por objeto establecer los lineamientos relacionados con el cobro que llevará a cabo el DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DE COBRO de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuyo objetivo es la recuperación de las deudas que mantienen los patronos, por concepto de cuotas dejadas de cancelar al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, correspondientes al 5% del total de las planillas, que pagan tanto patronos públicos como privados, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 15 de la Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y su reforma, Ley N° 8783, Ley Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662, del 13 de octubre del 2009.”

³ Según información del Sistema de Patronos Morosos suministrada por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares –DESAF-, al 22 de octubre del 2015.

Así como, el Artículo 4 del mismo Reglamento, establece que:

“La Subdirección General asumirá la coordinación directa para satisfacer de manera oportuna las necesidades de fortalecimiento que la gestión de cobro requiera. De esta forma, apoyará y promoverá los procesos de contratación correspondientes. Para llevar a cabo esta coordinación la Subdirección General podrá disponer de todo el apoyo del MTSS.”

La falta de gestión de cobro oportuna por parte de la DESAF, no permite el crecimiento de los recursos disponibles para atender a la población meta del FODESAF, provocando que algunas deudas de patronos morosos con la seguridad social puedan prescribir por falta de acción de cobro.

2.2 Arreglos de Pago con 30 o más cuotas pendientes de pago

Se verificó que del monto total de Arreglos de Pago revisados (¢106.707.659,06), el 98,59% se encuentra pendiente de pago, cuyo monto es de ¢105.200.374,55, únicamente se ha pagado el 1,41% correspondiente a la suma de ¢1.507.284,5.

Los Arreglos de Pago, por patrono moroso, números de cuotas atrasadas, total arreglo, monto pagado y monto pendiente de pago, se detallan a continuación:

	Nombre	Cuotas de Atraso	Total arreglo	Pagado	Pendiente de Pago
1	BJ DIVING SAFARIS SOCIEDAD ANONIMA	30	2.130.470,18	113.735,19	2.016.734,99
2	FUEGOS ARTIFICIALES CAVICA SOCIEDAD ANONIMA	31	6.808.811,71	511.037,21	6.297.774,50
3	SAQUELLA ESPRESSO CLUB LIMITADA	31	4.138.080,58	488.389,86	3.649.690,72
4	JIMENEZ ABARCA JOSE ALFREDO	32	770.337,78	72.528,90	697.808,88
5	JIMENEZ ABARCA JOSE ALFREDO	32	305.086,39	28.724,36	276.362,03
6	PLACERES SIGLO XXI SOCIEDAD ANONIMA	32	517.849,98	48.756,87	469.093,11
7	PLACERES SIGLO XXI SOCIEDAD ANONIMA	32	2.592.736,80	244.112,05	2.348.624,75
8	IMAGO COMUNICACION INTERACTIVA SOCIEDAD ANONIMA	33	29.699.571,62	0,07	29.699.571,55
9	SISTEMAS Y SERVICIOS INDUSTRIALES SOCIEDAD ANONIMA	33	4.469.301,13	0,00	4.469.301,13
10	STONE WORKS SOCIEDAD ANONIMA	33	9.637.595,70	0,00	9.637.595,70
11	PANIFICADORA OROS SOCIEDAD ANONIMA	35	18.059.524,32	0,00	18.059.524,32
12	CERMA SOCIEDAD ANONIMA	36	15.599.890,82	0,00	15.599.890,82
13	OBANDO MENDOZA VICTOR RAUL	36	2.230.510,22	0,00	2.230.510,22
14	INVERSIONES PROGRAMADAS SOCIEDAD ANONIMA	37	9.747.891,83	0,00	9.747.891,83
	Totales		106.707.659,06	1.507.284,51	105.200.374,55
	Porcentajes		100,000%	1,413%	98,587%

FUENTE: Elaborado por el Auditor Encargado con base en la información suministrada por el Depto. Gestión de Cobro –DESAF-

El Artículo 17 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo 35910-MTSS, establece:

“Si un patrono incumpliera el arreglo de pago, atrasándose en el primer mes, se procederá a la compulsión por la vía administrativa. Si en los dos meses siguientes posteriores a esta gestión administrativa, el patrono no normaliza la situación anterior, se tramitará el cobro judicial. Se tendrá por incumplido el arreglo de pago si el deudor deja de pagar en un plazo máximo de 90 días naturales, de conformidad con lo estipulado por el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

No se podrá formalizar un nuevo arreglo de pago con base en la suma originada en el incumplimiento de otro arreglo de pago.”

La falta de seguimiento a los arreglos de pago que suscriben los patronos morosos con la DESAF, podría estar provocando que éstos se atrasen más cuotas de las que permite la Ley 8783 y su Reglamento.

La omisión o la falta de trámite y seguimiento de aquellos casos que superan el atraso de 30 cuotas o más pendientes en los Arreglos de Pago, provoca que se incremente el riesgo en la no recuperación de dichas sumas de dinero dejadas de cobrar, afectando la disponibilidad de recursos para atender la población detallada en el Artículo 2 de la Ley 8783 Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662 y su Reglamento.

2.3 Gestión de Abogados Externos contratados

Se determinó que existen 10 expedientes de patronos cuyo último trámite legal se realizó en un período de 140 (4,7 meses) hasta 764 días (25,5 meses). Además, los reportes de los abogados son omisos porque no consideran fecha de asignación del caso, monto de la deuda a cobrar de los 13 expedientes de patronos revisados que se encuentran en Cobro Judicial, entre otros.

Además, algunos procesos judiciales presentan estados fuera de lo normal, tales como:

- a. Café Torino S. A., el expediente presenta como estado “Demanda inadmisibles”, y
- b. Desarrollo Fintec de Costa Rica, S. A., cuyo expediente presenta como estado “Inactivo”.

Se tomó como base para el cálculo de los días de trámite legal, la diferencia entre la fecha indicada en el Oficio GCO-00076-2016, del 17 de febrero del 2016, suscrito por la Jefe a.i. del Departamento de Gestión de Cobro, donde se solicitó información sobre estos casos específicos y la consulta de expedientes en la página web www.poder-judicial.go.cr del Poder Judicial, donde registraba la fecha del último estado del expediente.

Lo anterior, se ilustra en el siguiente cuadro:

Convenio	Total arreglo	Cuotas pendientes	Nombre	Última Fecha de	Fecha	# Días entre
				Estado	GCO-00076-2016 y GCO-00076-2016	Fecha de Estado
10573	6.685.065,68	36	SERVIPPOOL SOCIEDAD ANONIMA	26/02/2016	17/02/2016	-9
3732	23.218.017,84	31	HIPERICUM PHARMA SOCIEDAD ANONIMA	04/01/2016	17/02/2016	44
10929	135.250.930,82	35	DURPANEL SOCIEDAD ANONIMA	09/12/2015	17/02/2016	70
10884	7.824.738,66	36	CAFFE TORINO SOCIEDAD ANONIMA	29/09/2015	17/02/2016	141
10835	9.190.306,19	36	INVERSIONES GOLCHA SOCIEDAD ANONIMA	31/07/2015	17/02/2016	201
11030	126.347.916,81	34	DESARROLLO FINTEC DE COSTA RICA SA	26/06/2015	17/02/2016	236
10852	115.736.659,47	35	UNION NACIONAL DE COOPERATIVAS R L	24/03/2015	17/02/2016	330
11091	79.073.926,53	31	BAGELMENS DE COSTA RICA LIMITADA	21/08/2014	17/02/2016	545
10786	6.403.829,43	36	FERRETERIA HERMANOS QUIROS DEL ORIENTE SOCIEDAD ANONIMA	04/08/2014	17/02/2016	562
10842	130.780.586,16	36	CONDUTEL SOCIEDAD ANONIMA	03/06/2014	17/02/2016	624
10752	5.047.234,62	33	SERVICIOS SELPRO DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA	29/04/2014	17/02/2016	659
10723	12.995.699,22	34	COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE SERVICIOS DEL SUR DE LAUREL DE CORREDORES R L	14/03/2014	17/02/2016	705
10634	20.551.236,27	37	NAHUIZALCO SOCIEDAD ANONIMA	14/01/2014	17/02/2016	764

FUENTE: Elaborado por el Auditor Encargado, con base en la Información suministrada por el Depto. Gestión de Cobro –DESAF-

El Artículo 20 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo 35910-MTSS, establece:

“El Departamento de Cobro Judicial, asumirá la tramitación, control y seguimiento del cobro judicial. Por Cobro Judicial se entiende toda aquella gestión que se realice para la recuperación de las cuotas dejadas de cancelar por los patronos, utilizando la vía ejecutiva, entendida esta desde el momento en que

el caso le es asignado al profesional en derecho para su respectivo trámite ante los Tribunales de Justicia.”

El Artículo 69, Apartado 3 del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, establece como procesos de la Unidad de Cobro Judicial, entre otros:

***“...c. Seguimiento y control periódico de los abogados externos, que presenten casos a cobro judicial.
d. Elaborar informe y remitir en forma mensual al Jefe inmediato el estado de los casos en estrados judiciales.
e. Recomendar las acciones pertinentes a fin de lograr eficiencia y eficacia del cobro judicial...”***

La ausencia de comunicación, control y seguimiento de los casos asignados a los Abogados Externos por parte de la Unidad de Cobro Judicial, podría estar propiciando que los casos en las instancias Judiciales, se declaren inadmisibles, prescritos o inactivos.

La falta de comunicación, control y seguimiento de los casos en Cobro Judicial, podría provocar que se incremente el riesgo en la no recuperación de dichas sumas de dinero dejadas de cobrar, lo que repercutiría sustancialmente en la disponibilidad de recursos para financiar nuevos programas sociales o fortalecer los existentes, para atender la población estipulada en el Artículo 2 de la Ley 8783 y su Reglamento.

Además, la falta de acción oportuna de la Administración, incrementa el riesgo de que en algunos procesos judiciales se declaren las demandas inadmisibles o estado inactivo, como los casos de Café Torino S. A., cuyo expediente presenta como estado “Demanda inadmisibile”, y Desarrollo Fintec de Costa Rica, S. A., cuyo expediente presenta como estado “Inactivo”.

2.4 Expedientes de Patronos Morosos en Cobro Administrativo

Se evidenciaron algunas situaciones en los 14 expedientes digitales de la muestra seleccionada de los Patronos Morosos en Cobro Administrativo, correspondiente a arreglos de pago, tales como:

- a. Los expedientes no se encuentran foliados.
- b. Se encontraron algunos folios repetidos en el expediente de Inversiones Programadas, S. A. (deuda que fue trasladada a Cobro Judicial), por ejemplo los folios 203, 204, 205, 206 y 213.
- c. En el documento denominado “Prevención de Cobro” no indica a quién va dirigido.
- d. Los plazos establecidos en las Prevenciones de Cobro se dice que son improrrogables (en algunos casos cinco días y en otros casos tres días), pero los plazos se cumplen y no existe ninguna acción por parte de la DESAF).
- e. El trámite dado al atraso en los Arreglos de Pago, se afronta, con la confección de Prevenciones de Cobro, como se pudo comprobar en los meses de febrero 2014 y junio 2015.

El Artículo 8 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto Ejecutivo 35910-MTSS, establece:

“La Unidad de Control de Deuda se encargará de la administración del sistema automatizado de patronos morosos, que implica permanente coordinación con la Caja Costarricense del Seguro Social, para la actualización de la base de datos de la totalidad de los contribuyentes del FODESAF, que establece la Ley Nº 5662 y su reforma. Además, tendrá las siguientes funciones:

1. Llevará el control y actualización periódica de la deuda de los patronos que incumplen con la Ley Nº 5662 y su reforma, artículo 15, inciso b).

2. Actualizar el sistema automatizado de patronos morosos...

...11. Visar la integridad y legalidad de los expedientes administrativos antes de que los casos que sean trasladados a los abogados externos.

12. Velar por control y la custodia de los expedientes de los patronos morosos.”...

El Artículo 69 en el Aparte 1 “Unidad de Administración de la Deuda” del Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, establece como proceso de ésta, entre otras:

*“...b. Controlar y actualizar periódicamente de la deuda de los patronos que incumplen con el artículo 15 inciso b. de la Ley Nº 5662 y su reforma, Ley Nº 8783.
c. Recaudar las sumas dejadas de pagar por los patronos morosos del FODESAF.
d. Actualizar el sistema automatizado de patronos morosos...
...f. Administrar el sistema de patronos morosos...
...j. Velar por el control y la custodia de los expedientes de los patronos morosos.
k Efectuar el control sistemático de los ingresos del FODESAF por concepto de cancelaciones, arreglos de pago y otros ingresos derivados de la gestión de cobro en sede judicial.”*

La falta de foliado de los expedientes en cobro administrativo, no permite asegurar que dichos expedientes contengan todos aquellos documentos importantes y necesarios ya que, al faltar folios, no se podría determinar que estén todos los documentos que conforman el expediente o si algún documento fue retirado del expediente, archivos de documentos que no corresponden o duplicados. Lo anterior, podrían eventualmente inducir al error y propiciar que algunos casos de cobros judiciales se puedan ver afectados en forma negativa para el FODESAF, además debilita el control y supervisión de los mismos.

Al no indicar a quién van dirigidas las Previsiones de Pago resulta difícil poder identificar cuál ha sido el patrón que se ha notificado; además no se podrá conocer cómo se archivan dichos documentos dentro de los expedientes, si no se conoce a quién corresponden.

Al no cumplirse en forma estricta la improrrogabilidad de los plazos dados en las Previsiones de Cobro, no se puede continuar con el proceso de cobro respectivo y aplicar las herramientas necesarias para poder hacerlo efectivo, ya que no se encontró ningún documento emitido por el patrono moroso que indique lo contrario.

2.5 Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Se evidenció que el Artículo 20 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS, hace referencia a un “Departamento” de Cobro Judicial, como el encargado de la tramitación, control y seguimiento del cobro judicial; sin embargo, el Artículo 69, Apartado 3, del

Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, en la conformación del Departamento de Gestión de Cobro, incluye la Unidad de Cobro Judicial, como Unidad responsable de los procesos de cobro judicial, dentro de éste Departamento.

El Artículo 21, inciso 9 del Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS, hace mención a una “Dirección” de Gestión de Cobro, la cual al igual que el Departamento indicado anteriormente es inexistente según el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS.

El Artículo 8º—Concepto de sistema de control interno, de la Ley General de Control Interno, establece que:

“Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.***
- b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.***
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.***
- d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”***

Asimismo, el Artículo 15. —Actividades de control, de la misma Ley, establece respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“...b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución...

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente...”

La falta de concordancia entre el Reglamento para el cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS y el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, evidencia falta de revisión previa de los documentos, esto además podría generar dudas al asignar responsabilidades entre las diferentes Unidades del Depto. de Gestión de Cobro.

Esta falta de concordancia entre ambos Reglamentos, podría generar dudas en cuanto a la génesis jurídica del responsable del cobro judicial, ya que uno lo nombra “Departamento” y otro “Unidad”, además de eventualmente causar discrepancias en la asignación de responsabilidades, en razón de que ambas unidades administrativas se encuentran ubicadas en niveles diferentes de responsabilidad, y no presenta claridad en la interpretación de ambos Reglamentos.

2.6 Proceso de cobro a Patronos Morosos

Se evidenció que existe un Manual de Procedimientos de las funciones del Departamento de Gestión de Cobro y sus Unidades, que no está aprobado y oficializado por la DESAF, según revisión de documentación recibida del Departamento de Gestión de Cobro, Unidad de Cobro Administrativo, Unidad de Administración de la Deuda y Unidad de Cobro Judicial, de la DESAF.

El Artículo 15. —Actividades de control, de la Ley General de Control Interno, establece que:

“Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

...b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales.

iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

La falta de un Manual de Procedimientos aprobado y oficializado en el Depto. de Gestión de Cobro, podría incidir negativamente en la asignación de funciones y responsabilidades, por cuanto indica el método preciso a seguir para ejecutar una determinada actividad, utilizando la descripción, la secuencia lógica de las distintas tareas o pasos que componen un determinado proceso, señalando quién, dónde, cómo, cuándo y para quién han de realizarse las actividades.

La ausencia de algunos procedimientos y/o desactualización de información en los existentes, además de aprobación y oficialización de los mismos, incide negativamente en la asignación de funciones y responsabilidades, además, priva a la Administración de disponer de un instrumento adecuado para facilitar y transmitir los métodos, normas y prácticas establecidas para el desempeño de las funciones encomendadas a los funcionarios. Además, esa omisión no permite asegurar la calidad de servicios, estandarización de las actividades y operaciones de un mismo proceso.

3. CONCLUSIÓN

Esta Auditoría, una vez verificado el cumplimiento de la normativa aplicable al proceso de arreglos de pago efectuados por los patronos morosos, concluye que no se encuentran al día, evidenciándose un débil control interno en el proceso de cobro, por cuanto:

- No se está cumpliendo con lo dispuesto por el Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS y los incisos c) y d) del Artículo 69 del Apartado 1, del Reglamento a la Ley 8783 Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares Ley 5662, Decreto 35873-MTSS.
- No se están trasladando las cuentas de los patronos morosos que tienen arreglos de pagos que actualmente tienen 30 o más cuotas de atraso a Cobro Judicial.
- Además, no se le está dando seguimiento oportuno a los casos que se encuentran en Cobro Judicial.
- Los expedientes administrativos de los patronos morosos no cumplen con algunos requisitos establecidos para su correcta funcionalidad.
- Existe falta de claridad entre el Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS y el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, el cuanto a la asignación de la labor de cobro judicial a un “Departamento” cuando en realidad dicha función ya estaba designada a una “Unidad” dentro del Departamento de Gestión de Cobro.
- El Departamento de Gestión de Cobro, la Unidad de Cobro Administrativo, la Unidad de Administración de la Deuda y la Unidad de Cobro Judicial, de la DESAF, realizan funciones de acuerdo con el Manual de Procedimientos que no está

aprobado ni oficializado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Los hallazgos señalados en el Informe son susceptibles de mejora, por lo que se insta a las autoridades de la DESAF, a ejercer sus competencias en la administración del FODESAF, en aras de fortalecer el sistema de control interno, la transparencia y rendición de cuentas.

4. RECOMENDACIONES

4.1 AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias a la Directora de la DESAF, para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- 4.1.2** Solicitar por escrito a la Directora de la DESAF, el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste. Asimismo, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3** Girar instrucciones y dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se emiten a la Directora de la DESAF (**Ver comentarios 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6**).
- 4.1.4** Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría, de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

4.2 A LA DIRECTORA DE LA DESAF

- 4.2.1** Girar instrucciones por escrito a la Jefatura del Departamento de Gestión de Cobro, para que realice la gestión de cobro oportunamente, que permita el crecimiento de los recursos disponibles para atender a la población meta del FODESAF, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. (**Ver Comentario 2.1**.)
- 4.2.2** Girar instrucciones por escrito a la Jefatura del Departamento de Gestión de Cobro, para que traslade todos los casos de Arreglos de Pago, que superen las tres cuotas de atraso a la Unidad de Cobro Judicial, con la finalidad de que se inicie el proceso de cobro en la instancia correspondiente, según lo establece el Artículo 17 del

Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.2.)**

- 4.2.3** Girar instrucciones por escrito a la Jefatura del Depto. de Gestión de Cobro, para que mantenga en forma permanente comunicación, control y seguimiento con los abogados externos que lleven casos de patronos morosos en Instancias Judiciales, con el fin de evitar que se declaren las demandas inadmisibles, prescritas o inactivas, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.3.)**
- 4.2.4** Girar instrucciones por escrito a la Jefatura del Depto. de Gestión de Cobro, para que comunique cuáles son los documentos y en qué orden deben incluirse dentro de los expedientes de patronos morosos (en Cobro Administrativo y en Cobro Judicial), así como, las condiciones o características que deben cumplir los expedientes para garantizar que contengan toda la información necesaria, en el plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.4.)**
- 4.2.5** Revisar y hacer las modificaciones necesarias al Reglamento de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35910-MTSS, para que guarde concordancia con el Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Decreto 35873-MTSS, en un plazo de tres meses, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.5.)**
- 4.2.6** Aprobar y oficializar por escrito, el Manual de Procedimientos de las funciones del Departamento de Gestión de Cobro, la Unidad de Cobro Administrativo, la Unidad de Administración de la Deuda y la Unidad de Cobro Judicial, en un plazo de un mes, a partir del recibo de este Informe. **(Ver Comentario 2.6.)**

ANEXOS

Anexo N° 1

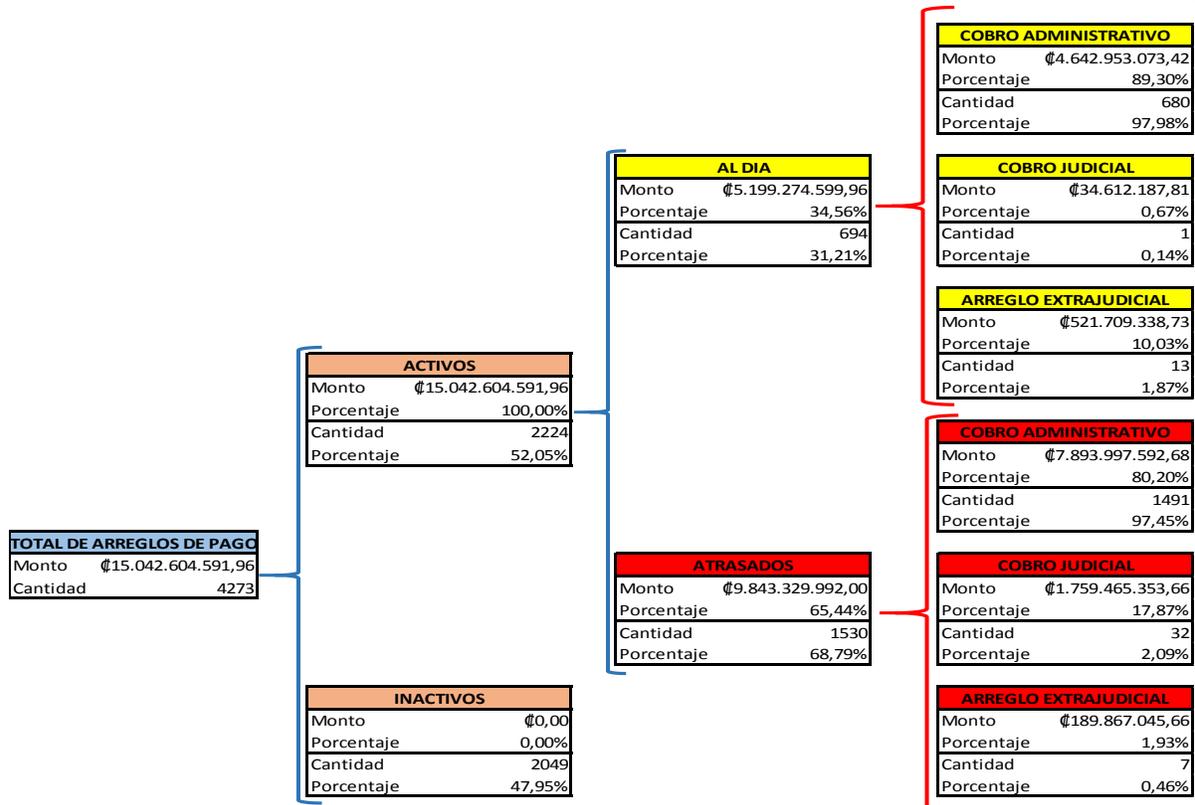
Arreglos de Pago, del 01 de enero del 2011 al 22 de octubre del 2015	
Arreglos de pago con 30 o más cuotas pendientes	
Patrono	Nombre
2-03101311579-001-001	BJ DIVING SAFARIS SOCIEDAD ANONIMA
2-03102248127-001-001	BAGELMENS DE COSTA RICA LIMITADA
2-03101198438-002-001	SERVICIOS SELPRO DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA
2-03101177929-001-001	DESARROLLO FINTEC DE COSTA RICA SA
2-03004354253-002-001	COOPERATIVA AUTOGESTIONARIA DE SERVICIOS DEL SUR DE LAUREL DE CORREDORES R. L.
2-03102541256-001-001	SAQUELLA ESPRESSO CLUB LIMITADA
2-03101027803-001-001	DURPANEL SOCIEDAD ANONIMA
2-03004045371-001-001	UNION NACIONAL DE COOPERATIVAS R L
2-03101191677-001-001	FUEGOS ARTIFICIALES CAVICA SOCIEDAD ANONIMA
2-03101108567-001-001	CONDUTEL SOCIEDAD ANONIMA
2-03101331261-002-001	PLACERES SIGLO XXI SOCIEDAD ANONIMA
2-03101086188-001-001	SERVIPOOL SOCIEDAD ANONIMA
2-03101329551-001-001	CAFFE TORINO SOCIEDAD ANONIMA
2-03101551681-001-001	FERRETERIA HERMANOS QUIROS DEL ORIENTE SOCIEDAD ANONIMA
0-00106640592-002-001	JIMENEZ ABARCA JOSE ALFREDO
0-00106640592-001-001	JIMENEZ ABARCA JOSE ALFREDO
2-03101306857-001-001	INVERSIONES GOLCHA SOCIEDAD ANONIMA
2-03101331261-001-001	PLACERES SIGLO XXI SOCIEDAD ANONIMA
2-03101367792-001-001	IMAGO COMUNICACION INTERACTIVA SOCIEDAD ANONIMA
2-03101162165-001-001	SISTEMAS Y SERVICIOS INDUSTRIALES SOCIEDAD ANONIMA
2-03101333999-001-001	STONE WORKS SOCIEDAD ANONIMA
2-03101093659-001-001	PANIFICADORA OROS SOCIEDAD ANONIMA
2-03101217351-001-001	NAHUIZALCO SOCIEDAD ANONIMA
2-03101229874-001-001	HIPERICUM PHARMA SOCIEDAD ANONIMA
2-03101101680-001-001	CERMA SOCIEDAD ANONIMA
0-00103810798-001-001	OBANDO MENDOZA VICTOR RAUL
2-03101025344-003-001	INVERSIONES PROGRAMADAS SOCIEDAD ANONIMA

FUENTE: Elaborado por el Auditor Encargado con base en la Información suministrada por el Depto. Gestión de Cobro

Anexo N° 2

Composición total Arreglos de Pago de la Cartera de Patronos Morosos

Período del 01 de enero del 2011 al 22 de octubre del 2015:



FUENTE: Elaborado por el Auditor Encargado con base en la información suministrada por el Depto. Gestión de Cobro de DESAF