



Dirección General de Auditoría

Departamento Auditoría DESAF - FODESAF

IESP-MTSS-DGA-ADESAF-2-2025

Auditoría de Carácter especial de los controles ejercidos por la DESAF en la Gestión de Patronos  
Morosos

Septiembre 2025



## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
1. INTRODUCCIÓN .....	5
1.1. Origen del Estudio .....	5
1.2. Recordatorio .....	5
1.3. Objetivo General .....	6
1.4. Alcance .....	6
1.5. Normas Técnicas .....	7
1.6. Metodología Aplicada .....	7
1.7. Antecedentes .....	8
1.8. Limitaciones .....	10
1.9. Comunicación de Resultados .....	10
2. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	11
2.1. Diferencia en saldos de cuentas contables y corrientes bancarias del FODESAF .....	11
2.2. Insuficiente información requerida por la DESAF para el seguimiento y control de la cuenta de patronos morosos gestionada por la CCSS .....	13
2.3. Cuenta de recaudación por cuenta de terceros sujeta a depuración, sin auxiliar de composición del total del saldo .....	15
2.4. Antigüedad de depósitos sin identificar de cuentas contable de recaudación por cuenta de terceros .....	17
2.5. Cartera de patronos morosos gestionada por la DESAF, sin percibir pagos desde hace muchos años .....	19
2.6. Falta de un control aplicable, completo, razonable, integrado y congruente, para la administración de gestiones y casos legales en la UCJ .....	22
2.7. Desactualización de procedimientos operativos aplicados por el Departamento de Gestión de Cobro DESAF .....	24
3. CONCLUSIONES .....	26
4. RECOMENDACIONES .....	28
4.1. Al Despacho del Ministro .....	28
4.2. A la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) .....	28
5. ANEXOS .....	31
5.1. Anexo N°1 Cuenta por Cobrar Patronos .....	31

## RESUMEN EJECUTIVO

Esta Dirección General de Auditoría (en adelante DGA) evaluó la suficiencia de los controles diseñados e implementados por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante DESAF), asociados al proceso de gestión de patronos morosos, para determinar si cumplen razonablemente con el marco normativo jurídico y técnico aplicable, y ayudan a la recuperación de los recursos adeudados por los patronos con deudas pendientes con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante FODESAF). El análisis comprendió la gestión de los patronos morosos del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del 2024, ampliándose cuando se consideró necesario, para lo cual se aplicaron procedimientos como entrevistas, aplicación de cuestionarios, y revisión de información relacionada.

En virtud de la morosidad por parte de los patronos, por concepto de aportes al FODESAF que corresponden al 5% del total de las planillas que pagan tanto patronos públicos como privados, el Fondo ha dejado de percibir miles de millones de colones, afectando de esta forma la disponibilidad de los recursos para financiar los distintos programas sociales que ejecutan las diversas instituciones del Estado. Al 31 de diciembre del 2024, el saldo total de la cartera de patronos morosos ascendió a la suma de ₡273 364 000 000.00 (doscientos setenta y tres mil trescientos sesenta y cuatro millones de colones), para una cantidad de más de 138 000 (ciento treinta y ocho mil) patronos, que considera tanto la cartera gestionada directamente por la DESAF, como la gestionada por la Caja Costarricense del Seguro Social (en adelante CCSS).

Por su parte, la evaluación de los controles en la gestión de patronos morosos permitió identificar los siguientes aspectos que se deben revisar para esclarecer, ajustar, fortalecer los controles:

- Diferencia en saldos según cuentas contables y corrientes del FODESAF; Error! Marcador no definido..
- Insuficiente información requerida por la DESAF para el seguimiento y control de la cuenta de patronos morosos gestionada por la CCSS.
- Cuenta de recaudación por cuenta de terceros sujeta a depuración, sin auxiliar de composición del total del saldo.
- Antigüedad de depósitos sin identificar de cuentas contables de recaudación por cuenta de terceros.



- Cartera de patronos morosos gestionada por la DESAF, sin percibir pagos desde hace muchos años.
- Falta de un control aplicable, completo, razonable, integrado y congruente para la administración de gestiones y casos legales en la Unidad de Cobro Judicial.
- Desactualización de procedimientos operativos aplicados por el Departamento de Gestión de Cobro DESAF.

En atención a los hallazgos detectados se dispone a la administración superior diseñar e implementar acciones orientadas a la atención de las recomendaciones consideradas, que deberán incluir actividades a ejecutar, plazos definidos, y personas responsables de su ejecución. Estas acciones permitirán a la DESAF fortalecer los controles para apoyar la recuperación de los recursos de los patronos morosos.



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Origen del Estudio

El plan anual de trabajo del Departamento Auditoría DESAF-FODESAF para el periodo 2025, contempla la ejecución del estudio “Auditoría de Carácter especial de los controles ejercidos por la DESAF en la gestión de patronos morosos”, tomando como criterio la valoración de riesgo y la viabilidad del estudio, determinada en la actividad de planificación.

### 1.2. Recordatorio

La Contraloría General de la República (en adelante CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N° 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

“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 se 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 setiembre 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 General

Determinar si los controles diseñados e implementados por la DESAF, asociados al proceso de gestión de patronos morosos, cumplen razonablemente con el marco normativo jurídico y técnico aplicable, y ayudan a la recuperación de los recursos adeudados por las empresas.

#### 1.3.1 Objetivos específicos

- Evaluar la gestión cobratoria, los controles correspondientes y el seguimiento realizado por la DESAF, tomando en cuenta las tres líneas de los procedimientos en las que se divide la gestión de cobro: control de la deuda, cobro administrativo y cobro judicial, en relación con el recargo del 5% sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan a sus trabajadores y que se encuentran en situación de morosidad, correspondiente a las planillas reportadas pendientes, de febrero del 2015 hacia atrás, hasta la cancelación de todos los casos en mora.
- Evaluar el proceso de control y seguimiento de parte de la DESAF, a la gestión cobratoria realizada por la CCSS en relación con el recargo del 5% sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan a sus trabajadores y que se encuentran en situación de morosidad.

### 1.4. Alcance

El período comprende el análisis los patronos morosos del 1 de enero del 2024 y hasta el 31 de diciembre del 2024, ampliándose cuando se considere necesario.



## 1.5. Normas Técnicas

Las actividades ejecutadas, se realizaron de conformidad con la normativa aplicable al ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.

Para el desarrollo del estudio, se evaluaron las siguientes normativas:

- Ley N° 8292, Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO- DFOE) del 6 de febrero de 2009.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- Ley N° 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, y su reforma mediante Ley N° 8783 del 13 de octubre del 2009 y publicado en el Alcance N° 42 a La Gaceta N° 199 del 14 de octubre del 2009.
- Decreto N° 40709-MTSS, Reglamento para el Cobro de Patronos Morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.
- Convenio de Cooperación entre el MTSS y la CCSS para la Recaudación y Manejo de los Recursos del FODESAF.
- Adenda N° 01-2022 Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social para la recaudación y manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Los Procedimientos:

- DESAF 14.1-P-01, Procedimiento Análisis de Prescripción de Deudas De Patronos Morosos.
- DESAF 14.4-P-02, Procedimiento para la Prescripción de Deudas de Patronos Morosos con Recursos de Revocatoria y Apelación.
- DESAF 14.4-P-03, Procedimiento para la Conciliación de Cuentas por Cobrar Patronos Morosos.
- DESAF 14.4-P-10, Procedimiento para la Gestión de la Bitácora del Sistema De Patronos Morosos.

## 1.6. Metodología Aplicada

La metodología utilizada en esta DGA se fundamentó en la aplicación de procedimientos técnicos y prácticas profesionalmente aceptadas, orientadas a evaluar la eficacia, eficiencia, adecuación de los controles y procesos establecidos por la DESAF, en relación con su rol en la supervisión, coordinación

y administración, tanto de su gestión interna como de las funciones que ejerce respecto al seguimiento a la cartera de morosidad gestionada por la CCSS.

Para tal efecto, se adoptaron métodos y enfoques diversos y complementarios que permitieran obtener una visión integral y objetiva del objeto de estudio. Entre estos se incluyeron: análisis documentales exhaustivos, con el fin de identificar inconsistencias, omisiones o debilidades en la información disponible; entrevistas estructuradas con funcionarios clave, diseñadas para recopilar evidencia cualitativa relevante, validar información documental de los estados de cuentas bancarias, balance de pruebas, auxiliares de depósitos por identificar, cartera de patronos morosos administradas por la DESAF y la CCSS.

Además, se realizó la aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento orientadas a verificar la razonabilidad de las operaciones y su conformidad con la normativa vigente; revisiones selectivas de casos y procedimientos específicos que permitieran detectar patrones o situaciones atípicas; así como la aplicación rigurosa de criterios normativos y técnicos establecidos en la legislación, reglamentos internos y buenas prácticas, con el propósito de valorar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales, la eficacia en la gestión de riesgos, la eficiencia y efectividad de los controles internos implementados por la DESAF en su gestión diaria asociada a la recuperación de los montos adeudados por los Patronos Morosos al Fondo.

### 1.7. Antecedentes

La DESAF, es una Dependencia Técnica del MTSS, encargada de administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), según la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N°5662 y sus reformas.

El FODESAF, es el principal instrumento financiero de los programas y proyectos sociales para la atención de la población en estado de pobreza y pobreza extrema, apoyando 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 virtud de la morosidad por parte de los patronos, del pago del 5% en las planillas el FODESAF, el Fondo ha dejado de percibir miles de millones de colones, afectando de esta forma la disponibilidad de los recursos para financiar los diversos programas sociales que ejecutan las diversas instituciones

del Estado, por ello DESAF ha implementado el sistema de cobro administrativo y judicial de los patronos morosos del Fondo, correspondiente a planillas facturadas.

Una deuda se origina con FODESAF cuando los patronos cancelan atrasadas las planillas a la CCSS, razón por la cual dicha institución, después de 90 días de atraso, transfiere a FODESAF los datos de la deuda correspondiente al 5% de todos los sueldos y salarios reportados a la CCSS. Esta situación genera una deuda entre el patrono y FODESAF, solamente por dicho rubro.

Además, otras deudas con FODESAF se originan por la aparición de planillas adicionales, mismas que surgen a raíz de denuncias o ajustes en las planillas ordinarias de la CCSS. Por Dictamen C155-2005 del 28 de abril del 2005, emitido por la Procuraduría General de la República e informe No. DFOE-SOC-IF-01-2013 del 31 de enero del 2013 por parte de la CGR, el cobro de la morosidad, producto del no pago del 5% correspondiente a FODESAF de los patronos que cotizan para la CCSS, serán unificadas y cobradas por una única entidad, siendo ésta la CCSS.

Esta directriz aplica única y exclusivamente a las planillas reportadas pendientes, a partir de marzo del 2015, en adelante. Aquellas de febrero del 2015 hacia atrás, seguirán cobrándose por FODESAF hasta la cancelación de todos los casos en mora. Al existir los dictámenes citados, se debió dar una integralidad en los sistemas informáticos de ambas entidades (FODESAF y CCSS), compartiendo la información de la morosidad patronal.

La potestad certificadora de la situación de los patronos la sigue manteniendo FODESAF. Sin embargo, no se puede emitir certificación si la persona física o jurídica mantiene una deuda con el Fondo en la CCSS. El FODESAF como opción alternativa para regularizar la deuda, permite al patrono llevar a cabo arreglos de pago, para lo cual deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Pago inicial del 40% del total de la deuda (pago previo, para lo cual deberá entregar original del comprobante a la hora de la formalización).
- Original de Personería jurídica de la empresa (no más de 30 días de expedida, si es la que emite el Registro Nacional, si es la electrónica emitida en el Banco de Costa Rica o Correos de Costa Rica debe de tener menos de 15 días de expandida).
- Si autoriza a otra persona a realizar el arreglo de pago, debe presentar un poder especial autenticado por un abogado. Se debe presentar copia de la cédula de identidad del representante legal y de la persona que autoriza.

El Departamento de Gestión de Cobro, estará a cargo de gestionar y fiscalizar el cobro administrativo y judicial de las deudas por morosidad patronal en favor de FODESAF, con el fin de asegurar un efectivo

control de lo adeudado y asegurar la recuperación de los recursos propios del Fondo. Para el cumplimiento de sus funciones, estará conformado por las Unidades de: Control de Deuda, Cobro Administrativo y Cobro Judicial.

Al 31 de diciembre del 2024, el saldo total de la cartera de patronos morosos asciende a la suma de ₡273 364 000 000,00 (doscientos setenta y tres mil trescientos sesenta y cuatro millones de colones), para una cantidad de más de 138 000 (ciento treinta y ocho mil) patronos. El total de la cartera que administra directamente la DESAF asciende a la suma de ₡158 000 000 000,00 (ciento cincuenta y ocho mil millones de colones), para una cantidad aproximada de 99 000 (noventa y nueve mil) patronos.

### 1.8. Limitaciones

Para el desarrollo del presente estudio no se presentaron limitaciones en cuanto al acercamiento y coordinación con la DESAF, lo cual facilitó el intercambio de información y permitió un análisis más preciso y fundamentado. Asimismo, se brindó pleno acceso a los insumos, bases de datos y documentación requerida, lo que garantizó una cobertura adecuada de los aspectos relevantes para el análisis. En consecuencia, el estudio se llevó a cabo sin restricciones significativas que afectaran su profundidad, calidad o validez, permitiendo alcanzar los objetivos propuestos de manera integral.

### 1.9. Comunicación de Resultados

El presente informe se expuso a la administración el día 18 de setiembre del 2025 a las 14:00 horas, mediante presentación celebrada de forma virtual por medio de la plataforma Google Meet, en presencia de Javier González Castro, Andrea Umaña Salazar, Carlos Garro Méndez, Lucrecia Rojas Marín y Andrés Marín Alfaro, por parte de la Dirección General de Auditoría; Diego Rojas Calvo, por parte del Despacho del Ministro; así como Luis Alberto Ávalos Rodríguez, Juan Cancio Quesada Picado, Ana Graciela Rodríguez Herra, Fransy Elena Campos Barquero, Susana María Aguilar Castro y Tatiana Vargas Baltodano, personas funcionarias de la DESAF.

## 2. ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 2.1. Diferencia en saldos de cuentas contables y corrientes bancarias del FODESAF

Esta DGA, determinó variaciones entre los saldos de las cuentas contables del Balance General del Fondo y los saldos de las cuentas corrientes bancarias del BNCR 100-01-000-077773-0, así como del BCR 001-295934-8, al 31 de diciembre del 2024, como se observa en el Cuadro N°1.

**Cuadro N°1**  
Cifras comparativas de saldos de las cuentas corrientes BNCR y BCR contra cuentas de balance  
Al 31 de diciembre del 2024  
(expresado en colones)

Código	Cuenta balance Contabilidad Nacional	Descripción	Según cuentas Corrientes BNCR y BCR	Según Estados de Cuentas Corrientes Bancos	Variación Absoluta	Variación porcentual
101-05	1.1.1.01.02.02 2 21103	Cuentas corrientes BNCR 100-01-000-077773-0	₡600 748 187,22	₡276 175 652,44	₡324 572 534,78	117,52%
101-06	1.1.1.01.02.02 2 21101	Cuentas Corrientes BCR 001-295934-8	₡64 577 733,70	₡9 989 204,61	₡54 588 529,09	546,48%
<b>Total Cuestas Corrientes</b>			<b>₡665 325 920,92</b>	<b>₡286 164 857,05</b>	<b>₡379 161 063,87</b>	<b>132.50%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Balance de pruebas por saldos, así como los Estados de Cuentas Bancarias.

De acuerdo con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), en la NICSP 1 Presentación de Estados Financieros, párrafo 27, establece:

“Los estados financieros deberán presentar razonablemente la situación financiera y el rendimiento financiero, así como los flujos de efectivo de una entidad. Esta presentación razonable requiere proporcionar la representación fiel de los efectos de las transacciones, así como de otros sucesos y condiciones, de acuerdo con las definiciones y los criterios de reconocimiento de activos, pasivos, ingresos y gastos establecidos en las NICSP. Se presume que la aplicación de las NICSP, acompañada de informaciones adicionales cuando sea preciso, dará lugar a estados financieros que proporcionen una presentación razonable.” (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE mencionan que la confiabilidad de la información es una de las características o atributo fundamental:

“5.6 Calidad de la información: los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.” (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

5.6.1 Confiabilidad: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente. (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

Respecto a las razones por las cuales se presentan las diferencias y mediante consulta el día 28 de abril del 2025, realizada al señor Edgar Ramírez Rojas, Jefe del Área Contable de la CCSS, externó lo siguiente:

“Hay un proceso de revisión de lo que son las transacciones bancarias, respecto a lo que está contabilizado. Hay aproximadamente 2808 movimientos que están en un proceso de revisión donde se está requiriendo información que nos tiene que brindar la gente de la DESAF, para poder conciliar y hacer los registros que pudieran estar quedando pendientes.

Hay una serie de transacciones que están visualizadas a nivel de Bancos, donde está pendiente la validación del patrono para poder hacer la validación del registro contable que corresponde. De hecho, puede ser por ahí donde se da la diferencia.

A raíz de un informe de la Contraloría se incluyeron, ya que hace algunos años esas cuentas no estaban dentro de la contabilidad del Fondo.”

Los principales motivos que generan las diferencias de saldos entre los registros contables y las cuentas bancarias, data de hace muchos años, donde se realizaron registros contables sin contar con detalles de su composición. También se presentan una serie de transacciones que están en proceso de revisión para identificar a los patronos que realizaron dichos aportes. La situación persiste en el tiempo, sin considerarse acciones concretas para realizar los ajustes pertinentes que permitan contar con información razonable y representación fiel en los estados financieros del FODESAF.

Al presentarse estas variaciones entre los saldos de las cuentas bancarias y los saldos contables, generan dudas sobre la fiabilidad de la información financiera del FODESAF, por lo anterior, estas cuentas nunca van a guardar una razonabilidad de los saldos referentes a la información incluida, lo que conlleva a que no se puedan emitir opiniones favorables sobre los estados financieros del Fondo,

como sucedió en el año 2023, afectando la transparencia de la entidad y su capacidad para proporcionar información precisa a los usuarios de dicha información, así como la toma de decisiones y rendición de cuentas.

## 2.2. Insuficiente información requerida por la DESAF para el seguimiento y control de la cuenta de patronos morosos gestionada por la CCSS

Esta auditoría, determinó que la DESAF no cuenta con la información necesaria para el seguimiento y control de la cuenta de patronos morosos gestionada por la CCSS de acuerdo, con las observaciones siguientes:

- La CCSS únicamente remite a la DESAF un resumen de la Cuenta por Cobrar Patronos, según auxiliar generado del Sistema Centralizado de Recaudación (en adelante SICERE), el cual presenta información del total de los saldos de: cobro oportuno, cobro judicial, convenios, arreglos, todo desglosado en principal, intereses y multas. (Ver Anexo No.1)
- La DESAF no cuenta con un auxiliar o acceso al mismo, con el detalle de todos los patronos que componen la cartera de patronos morosos.
- El informe de morosidad remitido por la Dirección de Cobros de la CCSS, a diciembre del 2024, presenta un monto de ₡79 416 000 000.00 (setenta y nueve mil, cuatrocientos dieciséis millones de colones), mientras que, en el auxiliar de patronos morosos y las cuentas contables, el monto asciende a la suma de ₡115 364 000 000.00 (ciento quince mil, trescientos sesenta y cuatro millones de colones).
- La DESAF no cuenta con información de la cartera de patronos morosos que gestiona la CCSS, con el mismo desglose y nivel de detalle de la información que la DESAF, si le remite a la CCSS para contabilizar, respecto a temas relacionados con el registro de saldos de cobro administrativo, cobro judicial, arreglos de pago, difícil recuperación, todo segregado de acuerdo con el principal, intereses, multas, honorarios.

Al respecto, el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Caja Costarricense de Seguro Social para la recaudación y manejo de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), aprobado por la Junta Directiva de la CCSS en la Adenda N°01-2022 de la Sesión N°9250, celebrada el 04 de abril del 2022, establece en el artículo N°11 lo siguiente:

“la DESAF y la CCSS de común acuerdo entre ambas entidades, coordinarán el suministro de los informes que se consideren necesarios para la verificación, control y seguimiento de la gestión de cobro administrativo y judicial en favor del FODESAF, conforme al marco de legalidad vigente.” (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

Para fines de simplificación de trámites la CCSS brindará acceso a la DESAF para que utilice información del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE) en el entendido que el acceso a la información proporcionada por la CCSS es exclusivo para el desempeño de las funciones, por consiguiente, no puede ser utilizada para beneficio propio, de terceras personas u otras que no hayan sido autorizadas. Esto en apego a lo señalado en la Ley N°8968.

Respecto a las razones por las cuales no se presenta la información necesaria, se consultó a Ana Graciela Rodríguez, Jefe de Gestión de Cobro de la DESAF, mediante reunión realizada el día 28 de abril del 2025, indicando:

“La DESAF cuenta cada mes con la información del resumen que emite el SICERE, ya que el auxiliar es muy pesado, razón por la cual se basan en el resumen para hacer conciliaciones trimestrales. Indica que requieren de parte de la CCSS, del 2015 en adelante, que se les remita información con el mismo detalle que la DESAF le remite a la CCSS para contabilizar. Adicionalmente al resumen que se les remite, les gustaría poder tener auxiliares que respalden la información que se les remite.”

Por su parte, Francy Campos Ballestero, jefe de la Unidad de Control de Deuda de la DESAF, en la misma reunión celebrada el día 28 de abril del 2025, comentó al respecto:

“Actualmente no tienen reportes específicamente de esa morosidad, que es información que consideran importante para dar seguimiento a la cuenta de patronos morosos que lleva la CCSS. Han hecho la salvedad de que requieren que la información sea más específica, sobre todo en la parte de morosidad. El año pasado solicitaron que se hiciera ajustes a ese informe, porque necesitan que sean más detallados en la parte de morosidad.”

A pesar de lo externado durante reunión, respecto a la necesidad e importancia de contar con información detallada sobre la morosidad de la cartera de patronos morosos que gestiona la CCSS, el detalle de la información y periodicidad necesaria no ha sido formalmente planteado por DESAF a la CCSS.

No contar con la información necesaria para el seguimiento y control de la cartera de patronos morosos que gestiona la CCSS, impide que la DESAF pueda rendir cuentas sobre dicha cartera, tomar decisiones adecuadas para lograr la recuperación de la misma, exponiendo adicionalmente el Fondo a posibles pérdidas patrimoniales por una gestión inoportuna de dicha cartera.

### 2.3. Cuenta de recaudación por cuenta de terceros sujeta a depuración, sin auxiliar de composición del total del saldo

Esta auditoria determinó que, al 31 de diciembre del 2024, la cuenta de recaudación por cuenta de terceros sujeta a depuración, cuenta contable N°2.1.9.99.03.02.0.99999, presenta un saldo que asciende a la suma de ₡621 392 552.99 (seiscientos veintiún millones, trecientos noventa y dos mil quinientos cincuenta y dos colones con 99/100), del cual solo se cuenta con un auxiliar con el detalle de depósitos por identificar por la suma de ₡421 396 689.08 (cuatrocientos veintiún millones trecientos noventa y seis mil seiscientos ochenta y nueve colones con 08/100), quedando un monto por la suma de ₡199 995 863.91 (ciento noventa y nueve millones novecientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y tres colones con 91/100), que no cuenta con un auxiliar con el detalle de la composición de dicho monto.

De acuerdo con las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en la NICSP N°1, Presentación de Estados Financieros, párrafo 27, establece:

“Los estados financieros deberán presentar razonablemente la situación financiera y el rendimiento financiero, así como los flujos de efectivo de una entidad. Esta presentación razonable requiere proporcionar la representación fiel de los efectos de las transacciones, así como de otros sucesos y condiciones, de acuerdo con las definiciones y los criterios de reconocimiento de activos, pasivos, ingresos y gastos establecidos en las NICSP. Se presume que la aplicación de las NICSP, acompañada de informaciones adicionales cuando sea preciso, dará lugar a estados financieros que proporcionen una presentación razonable.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE, mencionan en la Norma 5.6 y 5.6.1, que la confiabilidad de la información es una de las características o atributo fundamental, así respectivamente cita:

“Calidad de la información: Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.” (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

Confiabilidad: La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente". (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

Respecto a las razones por las cuales se presentan las diferencias, mediante consulta el día 28 de abril del 2025, realizada al señor Edgar Ramírez Rojas, Jefe del Área Contable de la CCSS, externó lo siguiente:

"Lo que entiendo es que eso corresponde a transacciones de depósitos ya de una alta antigüedad."

Por su parte, en reunión el día 28 de abril del 2025, Francy Campos Ballestero, jefe de la Unidad de Control de Deuda de la DESAF, comentó:

"Cuando se crea el auxiliar con el que están trabajando hoy en día, que por cierto data ya de algunos años, eso se crea con un saldo que venimos arrastrando. Entre los años 2004 y 2005, sino más recuerda, la auditoría les ayudó con un acta realizada para que se hiciera un solo saldo de arrastre de años para atrás, que venía teniendo este mismo problema. Cuando tienen que pasar esta información a la CCSS, se les da un saldo con el que tienen que arrancar, por unos ₡199 millones, y a partir del año 2007 para acá, es cuando se cuenta con el auxiliar actual."

De acuerdo con lo externado, se determina que la diferencia es producto de un ajuste que realizaron en la cuenta, desde hace más de 15 años que no ha sido debidamente atendido hasta la fecha por la DESAF, a pesar de su conocimiento.

No contar con un auxiliar con el detalle de las transacciones sin identificar, genera dudas sobre la fiabilidad de la información financiera del FODESAF, afectando la transparencia de la entidad y su capacidad para proporcionar información precisa a los usuarios de dicha información, afectando la toma de decisiones y rendición de cuentas. Las características cualitativas de la información incluida en los IFPG (Información Financiera de Propósito General) de las entidades del sector público son: relevancia, representación fiel, comprensibilidad, oportunidad, comparabilidad y verificabilidad.

## 2.4. Antigüedad de depósitos sin identificar de cuentas contable de recaudación por cuenta de terceros

Esta auditoria determinó que, al 31 de diciembre del 2024, la cuenta de recaudación por cuenta de terceros, cuenta contable N°2.1.9.99.03.02.0.99999, presenta un 87.81% de los depósitos sin identificar (1809 depósitos), con fechas de antigüedad de entre 8 y 18 años, para un monto de ₡380 758 458,45 (trescientos ochenta millones, setecientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho colones con 45/100). En el cuadro N°2 se presenta la información.

**Cuadro N°2**  
**Recaudación por cuenta de terceros sujetas a depuración**  
**Al 31 de diciembre del 2024**  
**(expresado en colones)**

Año	Suma de Monto ₡	Acumulado Monto	Cantidad de Depósitos	Acumulado Depósitos	Años Antigüedad	Participación Porcentual %	Acumulado Porcentual
2007	14 726 237,57	14 726 237,57	20	20	18	0,97	0,97
2008	4 915 664,54	19 641 902,11	14	34	17	0,68	1,65
2009	7 046 035,85	26 687 937,96	21	55	16	1,02	2,67
2010	12 729 406,34	39 417 344,30	93	148	15	4,51	7,18
2011	30 768 285,72	70 185 630,02	94	242	14	4,56	11,74
2012	85 699 037,36	155 884 667,38	463	705	13	22,48	34,22
2013	41 296 178,50	197 180 845,88	267	972	12	12,96	47,18
2014	65 325 599,07	262 506 444,95	280	1 252	11	13,59	60,77
2015	49 687 097,49	312 193 542,44	309	1 561	10	15,00	75,77
2016	34 714 731,44	346 908 273,88	161	1 722	9	7,82	83,59
2017	33 850 184,57	380 758 458,45	87	1 809	8	4,22	87,81
2018	3 982 553,02		40		7	1,94	
2019	3 416 615,42		33		6	1,60	
2020	4 063 678,70		26		5	1,26	
2021	9 290 407,15		31		4	1,50	
2022	1 602 383,68		36		3	1,75	
2023	7 518 881,62		34		2	1,65	
2024	10 766 710,04		51		1	2,48	
<b>Total General</b>	<b>421 396 689,08</b>		<b>2 060</b>			<b>100.00%</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información de los auxiliares de depósitos por identificar.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE se refiere en el apartado 4.4. a la exigencia, confiabilidad, y oportunidad información, indicando en el apartado 4.4.3. Registros contables y presupuestarios, lo siguiente:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.” (La negrita y el subrayado no pertenecen al original).

De acuerdo con información remitida por correo electrónico, el día 12 de mayo del 2025, Francy Campos Ballesterero, jefe de la Unidad de Control de Deuda de la DESAF, ante la pregunta respecto a las razones que considera por las cuales se dificulta poder localizar los depósitos que se conservan en la cuenta de recaudación por cuenta de terceros, indicó:

“Existen depósitos a nivel bancario en los cuales el depositante no aporta la información que es requerida para poder realizar la aplicación, datos tales como nombre de la persona física o jurídica que mantiene la deuda con la DESAF, o en su efecto el número patronal a cancelar, más bien por el contrario la mayoría de las empresas envían sus mensajeros a realizar el trámite de depósito y ese mensajero a la hora de que el cajero pregunte nombre del depositante lo que hace es indicar el nombre propio y no el del patrono que lo envía. Otra razón por la cual en algunas ocasiones se hace difícil poder localizar un depósito para aplicar es que ese deposito cancela varias deudas en vía judicial y el poder judicial deposita como un todo esos montos a distribuir en varios casos, otra razón no muy frecuente pero que sucede es que depositan dinero a las cuentas que no corresponde, uno porque es de otra Institución y lo depositan por error a las cuentas de la DESAF, y otra razón es que depositan dineros para pagar dudas en las cuentas de la DESAF y la deuda está en la CCSS para la DESAF, y en ambos casos no se identifican a la hora de depositar o sea no dan datos del patrono a quien debe aplicarse este depósito, hay que esperar a que en el tiempo se den cuenta del error y lo hagan conocer ante nuestras oficinas a fin de rastrear el depósito y aplicarlo según comprobación.

Efectivamente por más esfuerzo que se realice siempre aún hoy día quedan depósitos sin identificar que hay que trasladar a depósitos sin aplicar por falta de identificación.”

Se determinó un proceso complejo para identificar algunos depósitos que se realizan en las cuentas bancarias del FODESAF, los cuales permanecen a través del tiempo, presentando una antigüedad de varios años que no han sido puntualmente atendidos hasta la fecha por la DESAF, a pesar de su conocimiento, que con el pasar del tiempo dificultan aún más la identificación del depositante, para la correcta aplicación del pago.

Los depósitos sin identificar, con una antigüedad tan considerable, genera incertidumbre sobre la precisión de los estados financieros, afectando la fiabilidad de la información financiera que se presenta para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, evidenciando adicionalmente debilidades en los controles internos y en la gestión de los cobros.

## 2.5. Cartera de patronos morosos gestionada por la DESAF, sin percibir pagos desde hace muchos años

Esta DGA, determinó que, un 99.42%, es decir 97 963 (noventa y siete mil novecientos sesenta y tres) patronos, de un total de 98 537 (noventa y ocho mil quinientos treinta y siete) de la cartera de patronos morosos recibió un último pago en un rango de antigüedad de entre 5 y 40 años, de acuerdo con el reporte del detalle de fechas del último pago realizado a las operaciones pendientes de cobro de la cartera de patronos morosos administrada por la DESAF, con fecha al 15 de mayo del 2025. En el cuadro N°3 se presenta la información.

**Cuadro N°3**  
**Agrupación de cartera por rango de fechas del último pago**  
**Al 15 de mayo del 2025**  
**(expresado en colones y cantidad de patronos)**

Periodo	Deuda Total ₡	Participación %	Cantidad de Patronos	Participación %	Participación % acumulada	Observación
Sin Fecha	98 348 178 880,00	61,78	89 896	91,23	91,23	Del año 2012 para atrás
De 1985 a 1995	3 784 940 907,24	2,38	1 887	1,92	93,15	Entre 30 y 40 años
De 1996 a 2005	24 264 328 031,78	15,24	2 749	2,79	95,94	Entre 20 y 29 años
De 2006 a 2015	19 234 468 442,81	12,08	2 743	2,78	98,72	Entre 10 y 19 años
De 2016 a 2020	6 498 081 563,78	4,08	688	0,70	99,42	Entre 5 a 9 años
De 2021 a 2025	7 061 721 081,18	4,44	574	0,58	100,00	En los últimos 4 años
<b>Total general</b>	<b>159 191 718 906,79</b>	<b>100 %</b>	<b>98 537</b>	<b>100 %</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en información de la cartera de patronos morosos.

Respecto a la condición legal del total de la cartera, el 98% está clasificada en cobro administrativo, un 0,98% en difícil recuperación, y menos del 1% en cobro y arreglo extrajudicial, En el cuadro N°4 se presenta la información.

**Cuadro N°4  
Condición Legal de la cartera  
Al 15 de mayo del 2025  
(expresado en colones y cantidad de patronos)**

Condición Legal	Deuda total ₡	Cantidad de patronos	Participación %
Cobro administrativo	90 803 837 558,24	96 647	98,08
Difícil recuperación	38 737 512 996,87	969	0,98
Cobro judicial	26 003 339 715,37	865	0,88
Arreglo extrajudicial	3 647 028 636,31	56	0,06
<b>Total general</b>	<b>159 191 718 906,79</b>	<b>98 537</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la cartera de patronos morosos.

Para el cobro de morosidad de patronos, la DESAF emitió el Decreto Ejecutivo 40709-MTSS, “Reglamento para el cobro de patronos morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, el cual contempla en el CAPÍTULO V, el apartado de la Declaratoria de difícil recuperación, estableciendo en los artículos 16 y 17 lo siguiente:

“Artículo 16, Se consideran como operaciones de difícil recuperación aquellas que presenten las siguientes condiciones:

Que habiéndose agotado todos los medios de localización en sede judicial exista imposibilidad comprobada para localizar al patrono moroso del pago del tributo y que, realizado el respectivo estudio, exista absoluta certeza de que no existen bienes muebles o inmuebles legalmente embargables sobre los cuales ejercer el cobro judicial.

Que la sucesión del patrono fallecido, en el caso de personas físicas, no posea bienes.

Que la persona jurídica morosa sea liquidada (convenios preventivos, sucesorios, quiebras o insolvencias) o disuelta judicialmente y no existieren más bienes a los cuales dirigirse.

Que se determine técnicamente que el producto de la gestión de cobro será inferior al gasto administrativo que ésta producirá.

Artículo 17. Declaración de Determinación de Difícil Recuperación, Corresponderá al Departamento de Gestión de Cobro, determinar las operaciones de difícil recuperación dentro de la gestión de cobro administrativo y judicial, Dicho Departamento debe garantizar que las certificaciones de deuda emitidas para la gestión de cobro judicial no se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el artículo anterior.

Para ambos casos, cobro administrativo y judicial, el Departamento de Cobro, deberá emitir recomendación motivada, solicitando a la Dirección General, la aprobación de la declaración de difícil recuperación.”

Ana Graciela Rodríguez, Jefe de Gestión de Cobro de la DESAF mediante Oficio DMT-DVAS-DESAF-DGC-147-2024, del día 19 de setiembre de 2024, dirigido al señor Mauricio Vargas Céspedes, Jefe de Departamento de Asesoría Legal de la DESAF, respecto a requerimiento de criterio legal en relación con estimación y declaratoria de incobrables de deudas por morosidad patronal, indicó lo siguiente:

“Es importante mencionar de manera general que con las deudas del FODESAF existen diferentes causales que dificultan la recuperación de muchos de los adeudos pendientes al FODESAF, como por ejemplo, sociedades disueltas, personas físicas fallecidas sin procesos sucesorios abiertos, patronos que no han logrado notificarse debido a que no se localizan o ya no se encuentran inscritos o activos como patronos, patronos sin bienes susceptibles de embargo, entre otras condiciones que conllevan a una recuperación infructuosa a pesar de los esfuerzos de cobro que se realicen.”

Se determinó que la imposibilidad de recuperar determinados adeudos del FODESAF obedece a la existencia de situaciones jurídicas y patrimoniales que imposibilitan o limitan el cobro efectivo, tales como: sociedades disueltas sin proceso de liquidación de bienes; personas físicas fallecidas sin apertura de proceso sucesorio; patronos que no han podido ser notificados por no localizarse o por no encontrarse inscritos o activos; así como deudores que carecen de bienes susceptibles de embargo. Estas condiciones generan, en la práctica, la imposibilidad de ejecutar medidas coactivas, aun cuando se realicen gestiones administrativas y judiciales de cobro.

Contar con cartera de patronos morosos que cuentan con muchos años sin presentar movimientos, generando incertidumbre sobre su real recuperación, podría distorsionar la razonabilidad de los saldos de la cartera en dicha situación, afectando la correcta planificación financiera y el cumplimiento de metas presupuestarias.

Por su parte, dicha cartera genera intereses y multas, engrosando la cuenta por cobrar, a través del tiempo, donde de acuerdo con información al 31 de diciembre del 2024, los saldos por concepto de intereses y multas de la cartera de patronos morosos representan más del doble del saldo principal para el total de la cartera de patronos morosos, representando el 53,4% del total por cobrar, tal y como se presenta en el Cuadro N°5.

**Cuadro N°5**  
**Composición saldo de cuenta de patronos morosos en principal, intereses y multas**  
**Al 31 de diciembre del 2024**  
**(expresado en colones)**

Rubro	Cartera CCSS		Cartera DESAF		Total Cartera	
	Monto ¢	Participación Porcentual %	Monto ¢	Participación Porcentual %	Monto ¢	Participación Porcentual %
Principal	67 995 315 925,00	58,94	59 226 494 083,16	37,49	127 221 810 008,16	46,54
Intereses	25 174 017 186,00	21,82	80 281 874 295,29	50,81	105 455 891 481,29	38,58
Multas	22 194 854 056,00	19,24	18 266 127 140,80	11,56	40 460 981 196,80	14,80
Honorarios y Costas			225 874 996,13	0,14	225 874 996,13	0,08
<b>Total</b>	<b>115 364 187 167,00</b>	<b>100,00</b>	<b>158 000 370 515,38</b>	<b>100,00</b>	<b>273 364 557 682,38</b>	<b>100,00</b>
<b>Participación % total Cartera</b>	<b>42,20%</b>		<b>57,80%</b>		<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la DESAF y la CCSS.

**2.6. Falta de un control aplicable, completo, razonable, integrado y congruente, para la administración de gestiones y casos legales en la UCJ**

La DGA determinó que la UCJ no cuenta con un sistema formal de control interno que permita administrar de manera integral, sistemática y segura, los procesos de las evaluaciones y el seguimiento a las gestiones de los casos que tramitan los abogados de la Unidad. Al respecto, se identificaron hojas de cálculo elaboradas en Microsoft Excel, como mecanismo principal para registrar, dar seguimiento y controlar las gestiones de los procesos jurídicos las cuales son consideradas como instrumentos de control, pero no cumplen a cabalidad la totalidad de las características de un control, según las Normas de Control Interno.

Los archivos utilizados no se encuentran estandarizados, carecen de medidas de seguridad adecuadas, y su actualización depende enteramente de la gestión individual de cada abogado encargado de documentar la gestión de los procesos judiciales que realiza y da seguimiento.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE se refiere en el apartado 1.3 características del SCI, lo siguiente:

“a. Ser aplicable. El funcionamiento del SCI debe responder a las características y condiciones propias de la institución.

- b. Ser completo. El SCI debe considerar la totalidad de la gestión institucional, y en él deben estar presentes los componentes orgánicos y funcionales.
- c. Ser razonable. El SCI debe estar diseñado para lograr los objetivos del sistema y para satisfacer con la calidad suficiente y necesaria las necesidades de la institución, con los recursos que ésta posee y a un costo aceptable.
- d. Ser integrado. Los componentes funcionales y orgánicos del SCI deben interrelacionarse adecuadamente e incorporarse en la gestión institucional.
- e. Ser congruente. El SCI debe ajustarse a las necesidades, capacidades y demás condiciones institucionales y estar enlazado con el bloque de legalidad.”

En este sentido, el Decreto N°40709-MTSS, establece en su capítulo VI, artículo 19, con relación a las funciones de la UCJ, lo siguiente:

- “5. Supervisar la gestión de cobro judicial de los abogados directores de los procesos, y atender consultas relacionadas con las deudas en fase de cobro judicial.
- 6. Revisar los informes trimestrales que los abogados internos y/o externos directores de los procesos judiciales deben presentar al encargado de la Unidad.”

Por medio de entrevista realizada el 24 de abril del 2025, se consultó a Ana Graciela Rodríguez Herrera, Jefa del Departamento de Gestión de Cobros sobre las causas por la cual ese instrumento no es completo, razonable, integrado y congruente, extrayendo la siguiente información:

“No existe un control general homogéneo para los dos abogados de la Unidad, cada abogado lleva su propio informe, pero como jefatura sí comparto que el instrumento debe ser uno solo, con criterios definidos que establezcan la información mínima necesaria para un correcto control, la jefatura de la Unidad debe de tener ese control actualizado, completo y homogéneo para los abogados de la UCJ.”

La ausencia de herramientas estandarizadas específicamente para la gestión jurídica y su seguimiento, ha llevado a que la UCJ adopte mecanismos informales para controlar de manera integral, sistemáticas y segura, las gestiones y el seguimiento para la documentación de la gestión de los casos que administran los abogados de la Unidad que no están debidamente incluidas y oficializadas en los manuales de procedimiento.

La utilización de mecanismos informales y no estandarizados para el control de casos jurídicos conlleva múltiples riesgos, entre ellos:

- Pérdida o manipulación inadecuada de información.

- Dificultad para el seguimiento y trazabilidad de los casos.
- Desorganización en la asignación de tareas y cargas laborales.
- Dificultades para garantizar la continuidad operativa ante ausencias del personal.
- Imposibilidad de generar reportes gerenciales o estadísticas confiables para la toma de decisiones.

## 2.7. Desactualización de procedimientos operativos aplicados por el Departamento de Gestión de Cobro DESAF

La DGA comprobó que, de un total de 14 procedimientos establecidos en el manual de procedimientos, asociados al proceso de recuperación de los Patronos Morosos, 9 de ellos (64,28%) se encuentran desactualizados, de acuerdo con información al 7 de marzo del 2025, con plazos de entre 20 y 85 meses de atraso, tal y como se presenta en Cuadro N°6.

**Cuadro N°6**  
**Actualización de los procedimientos**  
**Al 7 de marzo del 2025**

Proceso	Código	Procedimiento	Código	Fecha Documentación	Actualización	Meses de atraso
Gestionar el FODESAF	PSDESAF	Procedimiento para la suscripción de arreglos de pago.	14.4-P-04	8/3/2018		85
		Procedimiento para el seguimiento de arreglos de pago.	14.4-P-05	3/4/2018		84
		Procedimiento para el trámite de exoneraciones.	14.4-P-08	20/8/2018		80
		Procedimiento para el informe de bitácora de débitos bancarios.	14.4-P-09	11/9/2018		79
		Procedimiento para la gestión de bitácora del sistema Laserfiche.	14.4-P-11	13/9/2018		79
		Procedimiento trámite de devoluciones de cuotas.	14.4-P-06	25/10/2018		78
		Procedimiento para la conciliación bancaria de las cuentas transitorias de recaudación.	14.4-P-07	12/12/2018		76
		Procedimiento para la prescripción de deudas de patronos morosos con recursos de revocatoria y apelación.	14.4-P-02	28/9/2018	5/6/2023	21
		Procedimiento de interposición de y seguimiento de demandas judiciales ante el juzgado.	14.4-P-13	22/2/2019	18/7/2023	20

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Planificación Institucional del MTSS.

En este sentido, la Guía Técnica para el Levantamiento de procedimientos y elaboración de Manuales, código DPI-08,1-G-01 en su versión 4.3 de fecha diciembre del 2024 estipula en su capítulo III, en el apartado 3.2 denominado “Rediseño y actualización de los procedimientos” lo siguiente:

“Todos los procedimientos de las diferentes unidades administrativas del MTSS, deberán revisarse al menos una vez al año y no deberían exceder como máximo los 18 meses sin dicha revisión, tomando en consideración recomendaciones indicadas en los reportes de auditoría, sugerencias de personas funcionarias, oportunidades de mejora, reglamento, directrices o cuando se considere oportuno.”

Por medio entrevista de fecha 24 de abril del 2025, se consultó a Ana Graciela Rodríguez Herrera, Jefa del Departamento de Gestión de Cobros, sobre las causas del por qué la DESAF no se han actualizado sus procedimientos, extrayendo la siguiente información:

“En la actualidad nos encontramos actualizando 3 procedimientos por año, esta actividad se incluye en el plan de trabajo, la metodología que actualmente utilizamos no alcanza para tener actualizados todos los procedimientos, estas actividades no son suficientes para que el Departamento actualice todos sus procedimientos antes de su vencimiento.

Cada Unidad se encarga de las actualizaciones de sus propios procedimientos, para lo cual asigna esta actualización a un analista específico.”

El plan de trabajo implementado por la DESAF, no le permite mantener actualizados todos sus procedimientos dentro de los plazos establecidos en la normativa del MTSS, para tal efecto. Aunado a lo anterior, a la fecha de cierre del presente estudio, no existe una programación para la actualización de todos los procedimientos desactualizados.

La falta de procedimientos actualizados vulnera el componente de actividades de control del SCI, lo que puede generar fallas en la supervisión, en la toma de decisiones, cumplimiento de objetivos institucionales, ejecución inadecuada de tareas o duplicidad de funciones, aumentando el riesgo de errores operativos o administrativos.

### 3. CONCLUSIONES

El FODESAF presenta una cartera de patronos que por una u otra razón mantienen deudas pendientes de cancelar al Fondo, razón por la cual, en virtud de la morosidad por parte de los patronos, ha dejado de percibir miles de millones de colones, afectando de esta forma la disponibilidad de los recursos para financiar los diversos programas sociales que ejecutan las diversas instituciones del Estado.

De la cartera de patronos morosos una parte es gestionada directamente por la DESAF, específicamente los patronos con fechas del año 2015 para atrás, y el resto de la cartera la gestiona la CCSS. Al 31 de diciembre del 2024, el saldo total de la cartera asciende a la suma de ₡273 364 000 000.00 (doscientos setenta y tres mil trecientos sesenta y cuatro millones de colones) para una cantidad de más de 138 000 (ciento treinta y ocho mil) patronos.

El resultado de este estudio permite concluir que el Sistema de Control Interno aplicado a la gestión de patronos morosos del FODESAF, presenta importantes oportunidades de mejora en los siguientes aspectos:

- El Fondo cuenta con dos cuentas corrientes bancarias en el BNCR y el BCR, que se utilizan principalmente para los depósitos de los patronos morosos de la cartera que gestiona directamente la DESAF. A pesar de que el área de cobros de la DESAF realiza una identificación mensual de todos los movimientos que se gestionan en dichas cuentas, remitiendo a la CCSS la información para su contabilización, se determinó que los saldos de dichas cuentas, al 31 de diciembre del 2024, difieren de los saldos de las cuentas contables donde se registra la información.
- Corresponde a la DESAF el seguimiento de la gestión de la cartera de patronos morosos que administran directamente la CCSS, determinándose que no cuenta con la información completa para tal labor, especialmente el acceso a la base de datos de patronos morosos, con el detalle requerido para el seguimiento y control.
- Dentro de los depósitos bancarios que realizan los patronos morosos, se dan casos que no se logran identificar en su momento, razón por la cual, para efectos de contabilización se utiliza una cuenta de pasivo denominada “recaudación por cuenta de terceros sujetos a depuración”, en la cual se registra temporalmente dichos casos, con el fin de que una vez identificados se ajusten aplicando el pago al patrono que corresponde. Para un control de dicha cuenta se cuenta con un auxiliar con el detalle de cada uno de los casos, el cual respalda el saldo que se refleja contablemente. Sin embargo, se determinó que contablemente hay un saldo por la suma de



¢199 995 863,91 (ciento noventa y nueve millones novecientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y tres colones con 91/100), que no cuenta con el detalle de su composición.

- Respecto al proceso de identificación de los depósitos que se mantiene en la cuenta denominada “recaudación por cuenta de terceros sujetos a depuración”, se observa que existe un 87.81% de los depósitos sin identificar (1809 depósitos), con fechas de antigüedad de entre 8 y 18 años, para un monto de ¢380 758 458,45 (trescientos ochenta millones, setecientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho colones con 45/100).
- Por otro lado, se determinó que, un 99.42%, es decir 97 963 (noventa y siete mil novecientos sesenta y tres) patronos, de un total de 98 537 (noventa y ocho mil quinientos treinta y siete) de la cartera de patronos morosos recibió un último pago en un rango de antigüedad de entre 5 y 40 años, de acuerdo con el reporte del detalle de fechas del último pago realizado a las operaciones pendientes de cobro de la cartera de patronos morosos administrada por la DESAF.
- Por último, se identificaron oportunidades de mejora en los procesos de gestiones realizadas por la Unidad de Cobro Judicial (UCJ), los controles para la administración de los casos legales, así como procedimientos desactualizados.

En resumen, los hallazgos identificados evidencian debilidades en el sistema de control interno en aspectos relevantes del proceso de gestión de patronos morosos. Por lo tanto, se emiten recomendaciones orientadas especialmente a la depuración de cuentas, así como la generación de información relevante para el seguimiento y control de la cartera.



#### 4. RECOMENDACIONES

##### 4.1. Al Despacho del Ministro

4.1.1. Dar seguimiento oportuno para que en un plazo de 10 días calendario, una vez en firme el presente informe, se proceda con lo siguiente:

- Se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- Se cree un Plan de Acción en el Sistema ARGOS, con las actividades requeridas para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, que detalle los plazos establecidos y responsables de su ejecución.
- Se cargue toda aquella información que resulte en el acatamiento de las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS, en el módulo de Control de Cumplimiento, para su seguimiento correspondiente. (Ver comentarios 2.1 al 2.7)

##### 4.2. A la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)

4.2.1 Realizar los ajustes requeridos, debidamente justificados, y conforme al marco legal aplicable, en las cuentas contables donde se registran los movimientos de las cuentas corrientes bancarias del BNCR 100-01-000-077773-0, así como del BCR 001-295934-8, para que coincidan con los saldos realmente existentes en dichas cuentas corrientes bancarias, conciliando los saldos de las cuentas bancarias contra las cuentas contables. Lo anterior en un plazo de 6 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.1)

4.2.2 Determinar y solicitar a la CCSS los informes necesarios para la verificación, control y seguimiento de la gestión de cobro administrativo y judicial en favor del FODESAF, de la cuenta de patronos morosos que gestiona directamente la CCSS, y establecer y asegurar el compromiso de suministro mensual de dicha información, de parte de la CCSS, conforme al marco legal vigente. Lo anterior en un plazo de 1 mes calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.2)

4.2.3 Preparar el registro auxiliar que detalle la integración de los depósitos que componen el saldo de la cuenta de recaudación por cuenta de terceros, cuenta contable N°2.1.9.9.03.02.0.99999 por la suma de ₡199 995 863,91 (ciento noventa y nueve millones novecientos noventa y cinco mil ochocientos sesenta y tres colones con 91/100), que no cuenta con un auxiliar con el detalle de la composición de dicho monto. En caso de no poder conformar el auxiliar, definir una propuesta que ajuste la cuenta contable indicada, con los respectivos respaldos legales y

técnicos que la amparen conforme las NICSP y demás normativa vigente aplicable. Lo anterior en un plazo de 2 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.3)

- 4.2.4 Definir y aplicar un procedimiento que permita agotar todas las vías técnicas y legales para gestionar los depósitos pendientes de identificación a la fecha, de la cuenta de recaudación por cuenta de terceros, cuenta contable N°2.1.9.99.03.02.0.99999. Para los casos que no se logren identificar los depósitos, definir una propuesta de ajuste, de acuerdo con las NICSP y demás normativa vigente, aplicable. Presentar evidencia sobre la concreción de los ajustes propuestos. Lo anterior en un plazo de 4 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.4)
- 4.2.5 Realizar un estudio para determinar las operaciones de difícil recuperación, del total de la cartera de patronos morosos que gestiona directamente la DESAF, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 40709-MTSS, “Reglamento para el cobro de patronos morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, CAPÍTULO V Declaratoria de difícil Recuperación. Lo anterior en un plazo de 4 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.5)
- 4.2.6 Definir y aplicar un procedimiento que permita agotar todas las vías legales para sustentar el ajuste de las cuentas de difícil recuperación determinadas en el estudio realizado, que permita concretar el ajuste de las deudas de patronos morosos de difícil recuperación. Presentar evidencia del ajuste realizado. Lo anterior en un plazo de 6 meses calendario, una vez en firme el presente informe, (Ver comentario 2.5)
- 4.2.7 Diseñar e incluir dentro del procedimiento correspondiente, el control para los abogados de la UCJ, que contemple entre otras funcionalidades, aspectos como: trazabilidad, control de versiones, acceso diferido por perfil de usuario, entre otros, que permita administrar de manera integral, sistemática y segura, los procesos de las evaluaciones y el seguimiento a las gestiones de los casos que tramitan los abogados de la Unidad. Lo anterior en un plazo de 6 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.6)
- 4.2.8 Actualizar los procedimientos pendientes a la fecha, en cumplimiento con las directrices establecidas en la Guía Técnica para el Levantamiento de procedimientos y elaboración de Manuales, código DPI-08.1-G-01 en su versión 4.3 de fecha diciembre del 2024. Lo anterior en un plazo de 6 meses calendario, una vez en firme el presente informe. (Ver comentario 2.7)



Oficializado por medio de CARTA-FI-MTSS-DGA-16-2025.



## 5. ANEXOS

### 5.1. Anexo N°1 Cuenta por Cobrar Patronos

A continuación, se presenta el extracto contable referente a la Cuenta por Cobrar Patronos, según auxiliar generado de SICERE a Diciembre 2024.

Cuenta por Cobrar Patronos según Auxiliar generado de SICERE Diciembre 2024				
Cobro Oportuno				
Facturas		Principal	Intereses	Multas
402046	Totales	45,954,499,405.00	18,719,991,275.00	17,473,348,262.00
Cobro Judicial				
Facturas		Principal	Intereses	Multas
61425	Totales	5,354,666,654.00	3,775,927,459.00	2,162,631,024.00
Convenio				
Facturas		Principal	Intereses	Multas
63183	Totales	15,898,296,964.00	2,456,155,179.00	2,308,344,515.00
Arreglos				
Facturas		Principal	Intereses	Multas
2204	Totales	787,852,902.00	221,943,273.00	250,530,255.00
<b>Totales Auxiliar</b>		<b>67,995,315,925.00</b>	<b>25,174,017,186.00</b>	<b>22,194,854,056.00</b>
<b>Totales por concepto</b>		<b>67,995,315,925.00</b>	<b>25,174,017,186.00</b>	<b>22,194,854,056.00</b>
Diferencia		0.00	0.00	0.00

<b>TOTAL GENERAL</b>
<b>115,364,187,167.00</b>