INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-14-2017
28 de noviembre, 2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

2017

Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8000, F: (506) 2501-8100 C: contraloria.general@cgr.go.cr
http://www.cgr.go.cr/ Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

CONTENIDO

Página Nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN 1

ORIGEN DE LA AUDITORÍA 1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 2
ALCANCE DE LA AUDITORÍA 2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 2
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA 2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA 2
METODOLOGÍA APLICADA 5
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 5

2. RESULTADOS 6

NECESIDAD DE ROBUSTECER LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA DIRECCIÓN DE COBRO Y EN DIRECCIONES REGIONALES 6
NECESIDAD DE ESTANDARIZAR LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE MOROSOS SOBRE LOS QUE SE LES EJERCERÁ PRESIÓN DE COBRO 8
NECESIDAD DE INTERRELACIONAR LAS ACTIVIDADES ENTRE LAS UNIDADES QUE INTERVIENEN DE LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE COBROS 10
DEFICIENCIAS DE LA GESTIÓN DE COBRO REALIZADA POR EL CENTRO DE LLAMADAS (CALL CENTER) 12
DEBILIDADES EN LA NOTIFICACIÓN DE AVISOS DE COBRO A PATRONOS Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES 15
NECESIDAD DE REPLANTEAR LOS REQUISITOS DE LOS CASOS QUE SE TRASLADAN A COBRO JUDICIAL 18

NECESIDAD DE REVISAR LA GESTIÓN DE COBRO REALIZADA EN LAS SUCURSALES DE LAS DIRECCIONES REGIONALES 21
INCONSISTENCIAS DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA GESTIÓN DE COBRO 23
FALTA DE ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS DE LA DIRECCIÓN DE COBRO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIONES 24
DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE ARCHIVO Y CONSULTA DE LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE COBRO 26

3. CONCLUSIONES 28

4. DISPOSICIONES 30

AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO. 30

ANEXO 1 34

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-014-2017

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El objetivo general de la presente auditoría, fue examinar de manera integral la gestión de cobro de la Caja Costarricense del Seguro Social.

¿Por qué es importante?

Uno de los riesgos institucionales de la CCSS, lo constituyen las cuentas por cobrar. En este sentido, se tiene que, al I trimestre de 2017 la Gerencia Financiera de dicha entidad, reporta una morosidad patronal acumulada de ¢220.470 millones, con un total de 70.403 patrones, y 151.703 trabajadores independientes, con una morosidad acumulada de ¢171.589 millones, para un total ascendente a ¢392.059 millones.

Así las cosas, resulta de vital importancia las mejoras que se puedan materializar en esta materia, donde la pronta recuperación de las deudas impactaría positivamente en la situación financiera de la entidad, y por ende, coadyuvaría a que se generen mejores servicios para sus asegurados.

¿Qué encontramos?

La Contraloría General, determinó que las Estrategias de Control de la Morosidad de los periodos 2011-2016, y 2016-2020, y los Planes Presupuesto de los años 2014-2015 y 2016-2017 de la Dirección de Cobros y de las Direcciones Regionales de la CCSS, no incluyen metas e indicadores para procesos, productos intermedios y finales y de impacto relacionados con la gestión de cobro. Situación que no permite realizar un seguimiento adecuado de los resultados obtenidos por las unidades intervinientes en esa gestión, y no genera información útil para la toma de decisiones en lo que a esta materia se refiere.

A su vez, la CCSS, no dispone de criterios estándar a afecto de priorizar y seleccionar los patrones o trabajadores independientes a los cuáles se les realizará la gestión de cobro correspondiente. Además, se encontró que no hay interacción entre las unidades de la Dirección de Cobros intervinientes en esa gestión, pues no se visualiza como un proceso continuo, resultando en una gestión independiente y no coordinada entre las unidades involucradas.

Respecto de las notificaciones de los avisos de cobro de patronos y trabajadores independientes realizadas durante el año 2016, se constató que en el caso de patronos, de un monto de ¢50.866,1 millones, solo se notificó ¢22.015,9 millones (43,3%), y en el caso de los trabajadores independientes de ¢20.402,3 millones, se logró notificar únicamente ¢3.803,6 millones (18,6%). También, se encontró que el Centro de Llamadas de dicha institución realizó durante el año 2016, 146.048 llamadas, en donde logró contacto directo con el cliente solo en aproximadamente el 20% de los casos, en el 80% restantes, no se contestó la llamada, se dejó mensaje en una grabadora, o el número no correspondía. Ambas situaciones se presentaron debido a que la información personal de los morosos se encuentra desactualizada en el sistema SICERE de la CCSS.

Dichos resultados no resultan positivos, si se comparan con los obtenidos por el régimen de seguridad social de Francia que es muy similar al de Costa Rica, el cual durante el 2015, obtuvo una eficacia del 56,5% en los recordatorios telefónicos y de 49,3% en las notificaciones, en toda la cartera de morosidad.

Además, con el desarrollo de la presente auditoría se encontró que un 83% de la cartera morosa a diciembre de 2016, fue remitida a cobro judicial, sin que se estableciera previamente algún tipo de filtro, como por ejemplo, las comprobaciones que se realizan para clasificarlos como de difícil recuperación, siendo que durante el año 2016 la CCSS incurrió en un gasto de ₡70,4 millones por concepto de honorarios profesionales a abogados externos por la atención de casos que una vez trasladados a cobro judicial fueron declarados de difícil recuperación.

Por su parte, se determinó que la Dirección de Inspecciones no atiende con oportunidad las solicitudes que realiza la Dirección de Cobros en asuntos relacionados con su gestión, al respecto a la fecha del estudio existían 1.515 solicitudes efectuadas durante el año 2016 no respondidas, lo que puede estar incidiendo negativamente en la gestión de cobro y en la recuperación de adeudos.

Asimismo, en una muestra de 220 expedientes de la gestión de cobro de cada deudor, 107 (49%) no se encontraban actualizados y completos, y en el 90% de las sucursales visitadas pertenecientes a las Direcciones Regionales Huetar Norte y Central no se llevaban expedientes contentivos de esa gestión, sino que se custodian los documentos en forma individual, de acuerdo con el tipo de trámite que se realiza; todo ello limita el seguimiento de los casos en su gestión de cobro.

En conclusión, es criterio de esta Contraloría General, que en el tanto las autoridades de la CCSS tomen acciones que subsanen los aspectos aquí señalados, ello repercutirá positivamente en la recuperación de los adeudos que tiene esa entidad en la actualidad.

¿Qué sigue?

Se giraron disposiciones a la Gerencia Financiera de la CCSS para que incluya en la Estrategia de Control de Morosidad metas e indicadores de proceso, productos intermedios y finales e impacto, que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las actividades de la gestión de cobro; que se definan criterios para la selección de casos en forma estandarizada, se defina la interacción entre las unidades intervinientes en la gestión de cobro de la Dirección de Cobros y se modifiquen los manuales de esa Dirección, a efecto de lograr una gestión de cobro coordinada, se diseñe e implementen acciones que permitan la actualización periódica de los datos de morosos contenidos en el SICERE. Por otra parte, que se revise y ajuste el procedimiento para la remisión de casos a cobro judicial, y los controles automatizados utilizados en la gestión de cobro, relacionados con bases de datos y en hojas electrónicas, a efecto de que se detecten y corrijan las causas que permiten la inclusión de datos erróneos; así como, que se modifique el instructivo de la Dirección de Inspecciones para priorizar la atención de los casos que le remite la Dirección de Cobros; y se revise y ajuste el procedimiento para la gestión documental del expediente administrativo de la gestión cobratoria.

INFORME Nro. DFOE-SOC-IF-14-2017

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. Uno de los riesgos institucionales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), lo constituye las cuentas por cobrar, donde su pronta recuperación contribuye a asegurar la sostenibilidad financiera de la entidad. A manera de referencia, se tiene que de conformidad con el informe del I trimestre de 2017, remitido por la Gerencia Financiera a la Junta Directiva, la morosidad patronal acumulada en los Seguros de Salud, Pensiones y Aportes a la Ley de Protección al Trabajador ascendió a ¢220.470 millones con un total de 70.403 patrones, de lo anterior, la suma de ¢73.589 millones (33%) corresponde a 13.434 patronos activos, los restantes ¢146.881 millones (67%) a 56.969 patronos inactivos. Además, en cuanto a los trabajadores independientes, se tiene que a junio se facturaban un total de 223.523, de los cuales estaban morosos 101.207 con una deuda de ¢135.912 (79%), por otra parte también existe un grupo inactivo que no presenta facturación, que asciende a un total de 50.496 con una deuda de ¢35.677 millones (21%), lo que nos da un total de ¢171.589 millones adeudados por los trabajadores independientes. El total de la morosidad acumulada asciende a ¢392.059 millones.

1.2. Dado lo anterior, la Contraloría General consideró oportuno verificar la gestión de cobro que realiza actualmente la CCSS, su planificación y evaluación y los mecanismos utilizados para recuperar las deudas de patronos y trabajadores independientes.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.3. El objetivo general de la auditoría fue analizar de manera integral la gestión de cobro que se realiza en la CCSS. Además uno de los objetivos específicos se definió como "Determinar si en la estrategia de cobro vigente se consideró la separación, de corto y largo plazo, de los saldos de cuentas por cobrar por concepto de cuotas obreras y patronales, en acatamiento a la Disposición 4b) inciso vii del Informe DFOE-SOC-IF-08-2011."

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

1.4. El estudio se enfocó en el análisis de la gestión de cobro realizada por la CCSS, durante los ejercicios económicos 2015 y 2016, tanto en las Oficinas Centrales como en Sucursales, este periodo se amplió en los casos que se consideró necesario.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.5. La disposición de los funcionarios principalmente de la Dirección de Cobros para la atención de las consultas y solicitudes realizadas por el ente contralor durante la ejecución del estudio, constituye un aspecto a reconocer.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

1.6. Alguna de la información solicitada por este Órgano Contralor en la etapa de planificación no fue suministrada en forma oportuna, afectando los plazos de ejecución de la auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

1.7. En la CCSS, la morosidad de patronos y trabajadores independientes inicia una vez vencido el periodo de cobro de las facturas emitidas, en el caso de las facturas por planillas este vencimiento se da a principios de cada mes. Luego de su vencimiento, inicia la labor de cobro administrativo que está asignada a la Dirección de Cobros en Oficinas Centrales y a los gestores o encargados de cobro en las Sucursales.

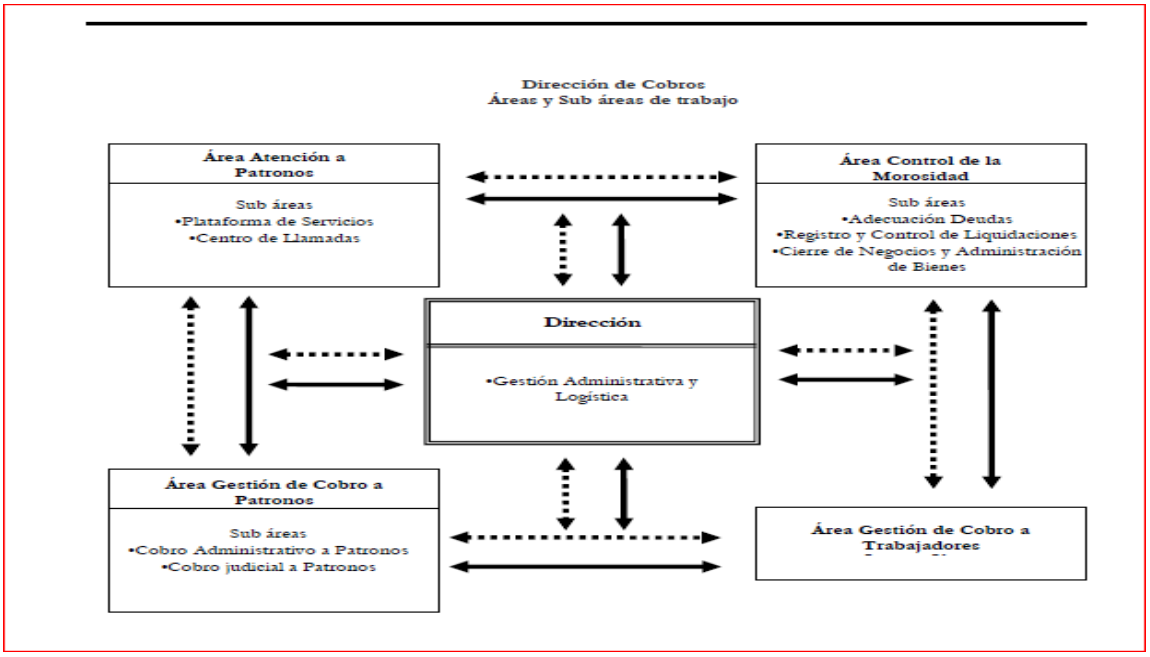
1.8. Actualmente, se encuentra vigente la "Estrategia para el Control de la Morosidad, 2016-2020" de mayo de 2016, que se constituye en el documento en el que se ha plasmado las metas y objetivos en materia de cobro para este periodo, y contiene

un detalle de todas las actividades que se desarrollarán para realizar la gestión de cobro tanto en oficinas centrales como en sucursales[1.]

1.9. Por su parte, en oficinas centrales la unidad encargada de realizar la gestión de cobro a patronos y a trabajadores independientes (TIN) es la Dirección de Cobros. Su principal objetivo es: "desarrollar los procesos de cobro de las cuotas obreras y patronales y derivados de éstas por motivos de morosidad, conforme lo establece la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y la Ley de Protección al Trabajador; proponer la regulación institucional en su ámbito de acción, otorgar asesoría y realimentación a los entes superiores y a las unidades desconcentradas para una toma de decisiones oportuna, eficiente y eficaz.".[2.]

1.10. La estructura organizacional de la Dirección de Cobros fue establecida en agosto del año 2002[3,] en esta se aprecia que jerárquicamente depende de la Gerencia Financiera y está conformada por las Áreas y Subáreas que muestra la Figura 1:

Figura 1



Fuente: Guía de inducción al Operador de Cobros

[1] Estrategia para el Control de la Morosidad 2016-2020, aprobada mediante oficio Nº GF-0071-2017 de fecha 12 de enero de 2017, por el Gerente Financiero, Lic. Gustavo Picado Chacón.
[2] Guía de inducción al operador de cobros, página 10
[3] Aprobada en el acuerdo de Junta Directiva, Sesión Nº 7677, del 8 de agosto de 2002.

1.11. Según se indicó el principal objetivo de la Dirección es el desarrollo de procesos de cobro para las cuotas obreras y patronales. Estos procesos de cobro se pueden desarrollar en dos vías, la administrativa y la judicial, de las Áreas que forman la Dirección de Cobro, se tiene la existencia del Área de Gestión de Cobro, que está constituida por la Subárea de Cobro Administrativo y la de Cobro Judicial. La actividad principal del Cobro Administrativo es confeccionar los avisos de cobro a los patronos que posean morosidad, estos son una notificación escrita que se envía al patrono por medio de Correos de Costa Rica indicándole que cancele sus adeudos antes de que la deuda se certifique y se ejecute su cobro por la vía judicial (civil o penal) según sea el caso. Si la deuda no es cancelada, cobro administrativo se encarga de certificar la deuda, asignarlas a un abogado (interno o externo) y trasladarlas a la Sub Área de Cobro Judicial.

1.12. En el caso del Área de Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes, igualmente la labor de cobro que ejerce es la de seleccionar los TIN que serán notificados y remitir los avisos de cobro, las deudas no canceladas se certifican y son remitidas a Cobro Judicial para su trámite.

1.13. Por su parte, desde el 16 de octubre del año 2003, como parte de las funciones del Área de Atención a Patronos de la Dirección de Cobros de oficinas centrales, inició labores el Centro de Llamadas (también denominado Call Center)[4], quien tiene a su cargo la realización de llamadas y envió de mensajes tanto a patronos como a TIN para informarles sobre las deudas pendientes. A su vez, mediante este Centro, se realizan diferentes tipos de campañas, de acuerdo con estrategias previamente definidas.

1.14. En el caso de las Sucursales, dentro de las labores que desarrollan los encargados de cobros se encuentran todas las actividades que se desarrollan en oficinas centrales por la Dirección de Cobros, entre las que se pueden citar, la atención de patronos y trabajadores independientes, el trámite de convenios y arreglos de pago, el traslado a cobro judicial, la declaración de casos de Difícil Recuperación, el control de expedientes (administrativos y de cobro judicial) y de la documentación de cobro que se genera producto de las labores diarias.

1.15. En lo que respecta a esta temática, cabe mencionar que, en el año 2011, esta Contraloría General emitió el informe Nº DFOE-SOC-IF-08-2011, en cuyo caso, dentro de sus resultados se determinaron deficiencias en los registros auxiliares de las cuentas por cobrar, así como en su presentación en los estados financieros, además de la falta de cumplimiento en la meta de recuperación fijada para el año 2010, por lo que se giraron disposiciones para que se corrigieran las deficiencias

[4] En el Acuerdo de Junta Directiva, Sesión Nº 7677, del 8 de agosto de 2002 se aprobó la nueva estructura organizacional y reestructuración de la Dirección de Cobros, comunicado en oficio Nº GF-13.918, del 10 de abril de 2002 (SIC)

en el registro y presentación en los estados financieros, se establecieran los registros auxiliares y la definición de una estrategia para mejorar la gestión de cobro.

METODOLOGÍA APLICADA

1.16. Para la elaboración de esta auditoría se aplicó la metodología de auditoría de carácter especial, de conformidad con lo establecido en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y el Procedimiento de Auditoría de carácter especial, emitidos por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. Por otra parte, se utilizaron técnicas de auditoría comúnmente aceptadas, tales como entrevistas, cuestionarios y consultas formales.

1.17. Para el estudio de expedientes se procedió a seleccionar, incluidas las oficinas centrales, los lugares que presentaban mayor concentración de morosidad durante el año 2016, donde resaltaron las oficinas centrales, la Dirección Regional Huetar Norte y la Dirección Regional Central de Sucursales. Como siguiente paso, se procedió, en estas Direcciones Regionales seleccionadas, a clasificar las sucursales que las conforman por montos de morosidad, con el fin de identificar las Sucursales en las que había mayor monto de morosidad, y se seleccionó la muestra mediante un método de muestreo aleatorio.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.18. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 30 de octubre de 2016 en las oficinas de la Caja Costarricense de Seguro Social, con la presencia de los siguientes funcionarios de la CCSS: Doctor Fernando Llorca Castro, Presidente Ejecutivo, Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Director de Cobros, Lic. Roger Ballestero Harley, Director de Planificación Institucional, Lic. Alexander Nájera Prado, funcionario de la Auditoría Interna. La convocatoria a esta actividad se realizó de manera formal por medio del oficio N° 12195 (DFOE-SOC-1048) del 17 de octubre de 2017.

1.19. El borrador del presente informe se entregó en versión digital al Doctor Fernando Llorca Castro, Presidente Ejecutivo, mediante el oficio N° 13885 (DFOE-SOC-1178) del 13 de noviembre de 2017, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios Sociales, las observaciones que se consideraran pertinentes sobre su contenido.

Mediante el oficio N° GF-4031 (NI 29952) recibido el 20 de noviembre de 2017, el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, presentó observaciones al borrador del Informe, las cuales se analizaron con detalle en el Anexo 1 a este documento, incorporándose los ajustes correspondientes al presente Informe.

2. RESULTADOS

NECESIDAD DE ROBUSTECER LOS MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA DIRECCIÓN DE COBRO Y EN DIRECCIONES REGIONALES

2.1. En las Estrategias para el Control de la Morosidad correspondientes a los periodos 2011-2016[5] y 2016-2020[6], y en los Planes Presupuesto de los años 2014-2015 y 2016-2017 de la Dirección de Cobros y de las Direcciones Regionales no se incluyeron metas e indicadores para procesos, productos intermedios y finales e impactos, relacionados con la gestión de cobro.

2.2. Al respecto, las estrategias de cita incluyen solamente metas con montos globales de recuperación por concepto de deudas obrero patronales y de trabajadores independientes, unas para el nivel central, otras para el nivel regional y otras en conjunto para ambos niveles. De estas metas globales se derivan metas secundarias que son de insumo y que en su mayoría están dirigidas a establecer la cantidad de trámites de cobro a realizar por las diferentes unidades de la Dirección de Cobros y de las Sucursales de las Direcciones Regionales, así como, la cantidad de evaluaciones al Programa Estratégico de Gestión Cobratoria (PEGC), con el fin de cumplir con las metas globales. Esta situación se refleja en las metas establecidas en los planes presupuestos citados, que constituyen la parte operativa de las citadas estrategias.

2.3. En punto a lo anterior, resulta importante mencionar que los indicadores asociados a esas metas son de insumo. y únicamente miden la dimensión de eficacia, a través del indicador, trámites realizados entre cantidad de trámites a realizar, por lo que falta incorporar indicadores para los ámbitos de proceso, resultados intermedios, resultados finales e impactos (indicadores de resultado), así como, para las dimensiones de evaluación de eficiencia, economía y calidad,

[5] Estrategia para el Control de la Morosidad 2012-2016, avalada mediante oficio Nº PE.53.622-11 del 9 de diciembre del 2011-de la Presidencia Ejecutiva y presentada con el oficio DC-1378-2011 del 28 de noviembre de 2011 de la Dirección de Cobros.

[6] Estrategia para el Control de la Morosidad 2016-2020, aprobada mediante oficio NºGF-0071-2017 de fecha 12 de enero de 2017, por el Gerente Financiero, Lic. Gustavo Picado Chacón.

tal y como se encuentran establecidos en la Guía para la Construcción de Indicadores PE-DPI-PS-G11.7 de la Dirección de Planificación Institucional[7].

2.4. En cuanto a las situaciones que generan esta condición la Dirección de Cobros expresó que se fijan metas en términos de cantidad de trámites a realizar, debido a que es muy costoso desarrollar mediciones relacionadas por ejemplo con el costo que tienen las diferentes acciones o gestiones de cobro, que esto implica un costo institucional muy alto.

2.5. Por su parte, al consultar a la Gerencia Financiera los motivos por los cuales sólo se utilizan indicadores de insumo, a pesar de que la Guía indica que debe abarcar todas las dimensiones de la gestión, no se suministró una respuesta concreta, sino que remitió la respuesta que dio la Dirección de Cobros con motivo de un estudio de la Auditoría Interna de la CCSS[8], donde el Director de Cobros expuso lo siguiente: "En la Institución no existe el mecanismo para disponer de indicadores de eficiencia, ya que esta no cuenta de un costeo por proceso, y que realizarse (sic) le representa un costo elevado para la Institución. / Se ha trabajado en medir la gestión, por ejemplo en evaluar cuánto de la cartera de morosidad está en cobro judicial, o en retención indebida qué porcentajes está denunciado penalmente." [9]

2.6. Agregó que, esa Gerencia solicitó un criterio técnico a la Dirección de Planificación Institucional para ver la factibilidad de disponer de indicadores de eficiencia en el caso de los procesos de cobro judicial y cierre de negocios por mora, sin embargo a la fecha de emisión de este informe, aún no se tiene respuesta al mismo.

2.7. Por su parte, la Dirección de Cobros expresó que existe un indicador de morosidad general y que este llega hasta las Direcciones Regionales (no se ha bajado a nivel de Sucursales), que el fijar indicadores por ejemplo de recuperación no es posible debido a que no se puede individualizar lo recuperado y asociarlo específicamente a la acción de una unidad porque en principio se torna muy difícil poder medir la contribución de las unidades al logro de las metas de recuperación.

2.8. Al respecto, el Área de Contabilidad de Costos[10] de la CCSS, indicó que consideran que no es necesario disponer de un costeo por procesos para poder calcular indicadores de eficiencia, pues el costeo de un proceso por sí mismo no mide eficiencia, ya que es la imagen o espejo del gasto asociado a éste, además que de los indicadores de cita se podrían construir utilizando otras bases.

---

[7] Guía para la Construcción de Indicadores Nº PE-DPI-PS-G11.7 de la Dirección de Planificación Institucional, CCSS. Aprobado por el Dr. Roger Ballestero Harley, Director de Planificación Institucional en el mes de agosto del 2012, página12.
[8] Informe de la Auditoría Interna de la CCSS, N° ASAAI-219-2016, del 15 de diciembre de 2016
[9] Oficio Nº GF-1191-17 de la Gerencia Financiera, del 4 de abril de 2017.
[10] Correo electrónico del Área de Contabilidad de Costos, del 16 de junio de 2017.

2.9. La definición de metas en las Estrategias de Control de Morosidad y en los planes de presupuesto en términos solamente de cantidad de trámites a realizar, si bien es cierto, permite cuantificar las actividades de cobro que se realizan, ello no agrega valor significativo al seguimiento acerca del logro de los resultados planteados en esas Estrategias, pues no permiten dimensionar en todos sus aspectos, la contribución que cada una de las diferentes áreas, sub áreas o programas de la Dirección de Cobros y de las Sucursales de las Direcciones Regionales que intervienen en la gestión de cobro, aporta en el logro de las metas globales de recuperación, contenidas en la Estrategia para el control de la morosidad periodo 2016-2020, que por concepto de deudas de patronos se fijó en un monto de ¢2.012.180 millones y de trabajadores independientes en un monto de ¢262.016 millones, a un corto, mediano y largo plazo.

2.10. La ausencia de indicadores que consideren todos los ámbitos del proceso de la gestión cobratoria y todas las dimensiones de evaluación, ocasiona que la valoración que se realiza sobre el cumplimiento de las metas sea parcial y limitada; además, impide disponer de información para dar seguimiento a la actividad, y para la toma de decisiones oportunas, tendentes a corregirla, modificarla o replantearla, a fin de mejorar los resultados obtenidos y garantizar eficiencia en el uso de los recursos disponibles.

2.11. La insuficiencia de metas e indicadores limita la rendición de cuentas de la Dirección de Cobros y las Direcciones Regionales sobre el cumplimiento de sus responsabilidades y competencias, sobre el uso de los recursos públicos a su cargo y sobre los resultados obtenidos con su gestión.

NECESIDAD DE ESTANDARIZAR LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS CASOS DE MOROSOS SOBRE LOS QUE SE LES EJERCERÁ PRESIÓN DE COBRO

2.12. Las actividades que se desarrollan durante el proceso de gestión cobratoria en la Dirección de Cobros y en las Sucursales de las Direcciones Regionales se encuentran reguladas en diferentes manuales, sin embargo no se dispone de criterios estandarizados a través de los cuales las unidades que participan de la gestión cobratoria, prioricen y unifiquen la selección de patronos y trabajadores independientes morosos, a los cuales en un periodo de tiempo se les ejercerá presión de cobro continua.

2.13. Al respecto, en el caso de la Dirección de Cobros, las unidades intervinientes señalaron que no existe estandarización entre unidades y que utilizan diferentes criterios de selección de casos, al no poder atender la totalidad de morosos en un mismo momento, por no contar con los recursos suficientes, por ejemplo, el Centro de Llamadas, ordena los datos por orden alfabético o por monto adeudado, a fin de rotar los casos que el sistema extrae por orden de cédula, y el Área de Gestión

de Cobro a Trabajadores Independientes, prioriza los casos según el monto de la deuda.

2.14. En punto a lo anterior, es importante indicar que la Ley General de Control Interno[11] en sus artículos 8 y 14, establece que las acciones que ejecuta la administración deberán ser diseñadas de forma que se garantice la eficiencia y eficacia en las operaciones, así como la necesidad de establecer los mecanismos necesarios para identificar, analizar y minimizar el riesgo en las acciones ejecutadas.

2.15. También, de acuerdo con las buenas prácticas de cobro en Francia, cuyo sistema de seguridad social es muy similar al de Costa Rica, el cobro a morosos, se efectúa clasificando las empresas de acuerdo con su nivel de ingreso: ingresos elevados, pequeñas y medianas empresas, además los contribuyentes individuales se clasifican por aparte. A su vez, estos grupos se subdividen según el monto de la deuda, su antigüedad y el sector de actividad económica a la que pertenecen, en esta clasificación se considera también si son morosos por primera vez o son reincidentes[12].

2.16. Como parte de las razones por las que se presenta esta situación, la Dirección de Cobro indicó que no les es posible priorizar casos o distinguir entre un moroso u otro "ya que conforme lo establecido en el artículo 31 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, existe una obligación expresa de cobrar todas las deudas que se registren en nuestros sistemas de información, sin distinción alguna"[13], dado lo anterior, este aspecto no se encuentra regulado en los manuales que regulan la gestión de cobro.

2.17. Sin embargo, el establecimiento de una priorización a la gestión cobratoria resulta posible, sin que ello signifique una transgresión al artículo 31 precitado, ya que no se trata de utilizar un procedimiento de cobro diferente entre deudores, sino más bien se trata implementar de manera fundamentada, mecanismos que ayuden a mejorar los resultados de esa gestión.

2.18. Además, esta Contraloría General observó que la Estrategia de Control de Morosidad para el periodo 2016-2020 no contiene direccionamiento de a cuales casos atender en forma prioritaria, tal y como si lo regulaba la Estrategia de

[11] Ley General de Control Interno Nº 8292, del 30 de julio de 2002.
[12] La Seguridad Social en Francia: Recaudación y Control. (presentación en Powerpoint), Seminario efectuado entre el 19 al 22 de setiembre de 2016, impartido por los expertos Barthélémy Martinez, Marie-Josée Gombertde. Y las siguientes páginas web hipervinculadas a esa presentación, en su idioma original: http://www.cnavpl.fr; https://www.urssaf.fr https://www.rsi.fr; http://www.dsn-info.fr; https://www.guichet-entreprises.fr; http://www.acoss.fr.
[13] Oficio de la Dirección de Cobros, Nº DCO-0243-2017 del 3 de abril de 2017.

Control de Morosidad 2012-2016, la cual priorizaba las deudas por antigüedad, en más de 2 años y menos de 2 años[14].

2.19. El no priorizar los casos de morosos y el no considerar para ello, aspectos tales como el monto de la deuda, su antigüedad, la reincidencia en morosidad y el historial de pago; puede afectar negativamente en el monto a recuperar en un periodo dado, en virtud de que al tratar de cobrar a todos los morosos, los esfuerzos de gestión de cobro pueden estar concentrados en casos de montos poco significativos o incluso de probabilidad de recuperación muy baja.

NECESIDAD DE INTERRELACIONAR LAS ACTIVIDADES ENTRE LAS UNIDADES QUE INTERVIENEN DE LA GESTIÓN DE COBRO ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE COBROS

2.20. Los grandes cambios que se presentan actualmente en el mundo empresarial y en el mercado laboral, provocan el surgimiento, cambio o desaparición tanto de empresas como de la figura de trabajador independiente, debido a esto, es preciso que en la CCSS se maximice el uso del recurso humano dedicado a la labor de cobro con el fin de lograr mayores resultados en el desarrollo de las gestiones para recuperar los adeudos pendientes, y es importante contar con mecanismos más técnicos que permitan la selección y el seguimiento de los patronos y TIN morosos a los que se les aplicarán los procesos de cobro.

2.21. Según indicó el Director de Cobro, la gestión de cobro se realiza con la intervención de la gestión telefónica que se realiza por medio del Centro de Llamadas o Call Center, a su vez pueden intervenir en el proceso otras unidades como la Subárea de Cobro Administrativo y la de Cobro Judicial, cada una con actividades independientes debido a que se debe cumplir con las actividades planteadas en la Estrategia para el Control de la Morosidad[15].

2.22. Según lo observado, la gestión de cobro administrativo de la Dirección de Cobros se realiza sin interrelación entre las unidades intervinientes, siendo que las actividades que efectúan cada una, no se encuentran encadenadas entre sí. Así por ejemplo, se determinó que tanto la Subárea de Cobro Administrativo de Patronos como el Área de Trabajadores Independientes, procedieron a remitir notificaciones de cobro de las deudas, sin que de previo los casos hubieran sido trabajados por el Centro de Llamadas con al menos una llamada al moroso. Al respecto, se analizó durante el año 2016 la cantidad de casos notificados que de previo se les había realizado una llamada, resultando una coincidencia del

[14] Ello en acatamiento a lo indicado en la disposición 4 b) inciso vii del informe Nº DFOE-SOC-IF-08-2011 de la Contraloría General de la República.
[15] Oficio de la Dirección de Cobros, Nº DCO-1449-2016, del 20 de diciembre 2016.

20,44% entre los casos de los patronos morosos notificados que habían recibido una llamada previa, y de un 79,56% de casos en los que no coincidieron las gestiones. Por su parte, las coincidencias entre los trabajadores independientes notificados que recibieron previamente una llamada alcanzó apenas un 3,75%, siendo que en un 96,25 % de los casos no la hubo.

2.23. Por su parte, el Manual de Normas de Control Interno[16], en su norma 2.5 indica que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico y las regulaciones emitidas por los órganos competentes, deben procurar una estructura que defina la organización formal, sus relaciones jerárquicas, líneas de dependencia y coordinación, así como la relación con otros elementos que conforman la institución, y que apoye el logro de los objetivos. Dicha estructura debe ajustarse según lo requieran la dinámica institucional y del entorno y los riesgos relevantes.

2.24. La Ley General de Control Interno en sus artículos 8 y 14, establece que las acciones que ejecuta la administración deberán ser diseñadas de forma que se garantice la eficiencia y eficacia en las operaciones, asimismo la necesidad de establecer los mecanismos necesarios para identificar, analizar y minimizar el riesgo en las acciones ejecutadas.

2.25. También la Sala Constitucional se ha pronunciado respecto del principio de coordinación administrativa, como uno de los principios rectores de la organización administrativa, e indica que la coordinación que debe de mediar entre todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado, es de suma importancia dado que asegura la eficiencia y eficacia administrativas, es un principio constitucional virtual o implícito que permea el entero ordenamiento jurídico administrativo y obliga a todos los entes públicos. Además, la coordinación administrativa tiene por propósito evitar duplicidades y omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas de cada ente público esto es, que sean desempeñadas de forma racional y ordenada.[17]

2.26. Asimismo, según buenas prácticas de cobranza, la gestión de cobranza es el conjunto de acciones coordinadas y aplicadas adecuada y oportunamente a los clientes para lograr la recuperación de los créditos, de manera que los activos exigibles de la institución se conviertan en activos líquidos de la manera más rápida y eficiente posible, manteniendo en el proceso la buena disposición de los clientes para futuras negociaciones. En tal sentido, la gestión de cobranza es un

[16] Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público Nº R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009.
[17] Sentencias de la Sala Constitucional N°15218-07 del 19 de octubre de 2007 y N° 151-12 del 11 de enero de 2012, sobre el principio de coordinación administrativa.

proceso bastante interactivo con los clientes, que parte del análisis de la situación del cliente, un oportuno y frecuente contacto, ofreciendo en el proceso de negociación alternativas de solución oportunas para cada caso y registrando las acciones ejecutadas para realizar un seguimiento continuo y el control del cumplimiento de los acuerdos negociados[18].

2.27. De acuerdo con lo analizado y lo expresado por la administración[19] la situación comentada se presenta debido a que no se ha visualizado las acciones de las unidades de la Dirección de Cobro como parte de un proceso continuo en el que se dé seguimiento a la labor de cobro, sino como esfuerzos aislados que contribuyen al logro de la meta común de morosidad. Además, esta Contraloría General observó que los manuales que regulan el accionar de las diferentes unidades de la Dirección de Cobros no regulan la coordinación que debe de existir entre ellas en la gestión de cobro a su cargo, a efecto de que esta sea secuenciada, unificada y coordinada, desde que inicia hasta que se recuperan las deudas o en su defecto se declaran de difícil recuperación o se traslada a cobro judicial.

2.28. La realización de esfuerzos aislados de gestión de cobro por parte de las unidades de la Dirección de Cobros, disminuye la exitosa resolución de los casos antes de ser remitidos a cobro judicial, siendo que por ejemplo, de un total de 2.454 patronos a los que se les remitieron casos a cobro judicial en el año 2016, se tiene que solo 1.414 habían tenido previamente tanto la notificación como al menos una llamada por el Centro de Llamadas, es decir que hubo 1.040 casos que no contaron con ambas gestiones, por lo que no se agotó todas las posibilidades de cobro antes de remitirlos a cobro judicial.

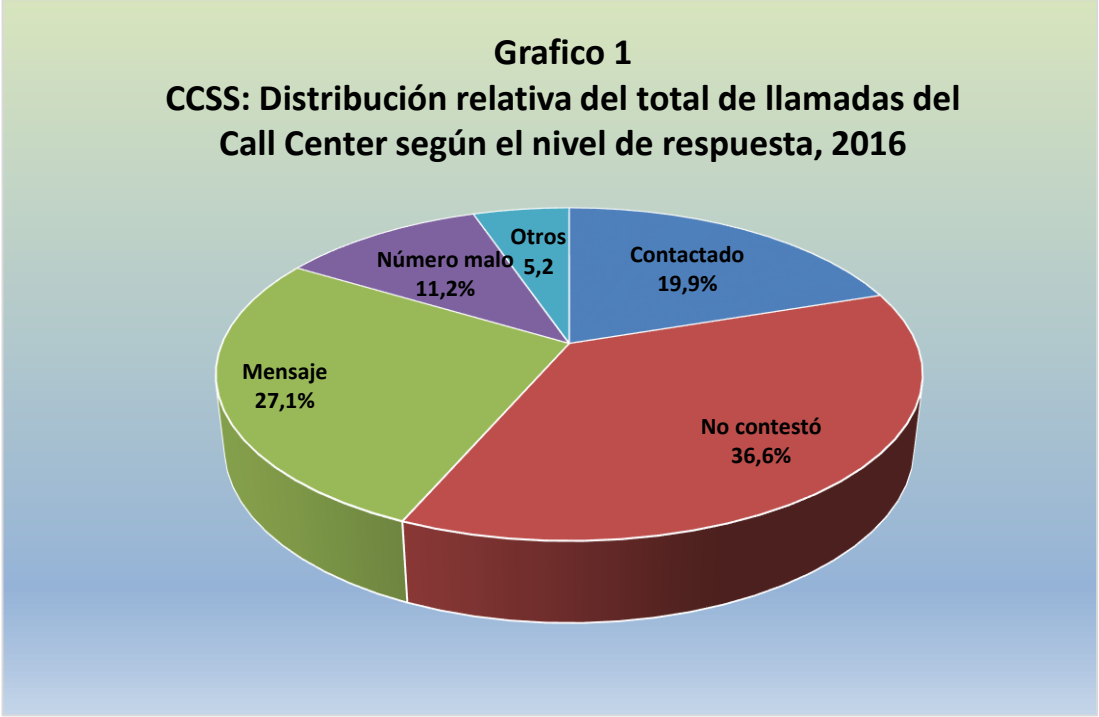
DEFICIENCIAS DE LA GESTIÓN DE COBRO REALIZADA POR EL CENTRO DE LLAMADAS (CALL CENTER)

2.29. Uno de los fines del Centro de Llamadas (Call Center) es coadyuvar a disminuir la tasa de crecimiento de la morosidad de la CCSS[20]. Las metas anuales establecidas para el Centro de Llamadas responden en su mayoría a la realización de cantidad de llamadas y mensajes enviados[21], que se reflejan en el correspondiente plan anual.

---

[18] Mejores Prácticas en Estrategias de Cobranza. ACCION Internacional Headquarters. Número 26. Noviembre de 2008.
[19] Oficio de la Dirección de Cobros, Nº DCO 1449-2016 del 20 de diciembre de 2016.
[20] Guía de inducción para operador del Centro de Llamadas, Página 12,
[21] "Estrategia para el control de la morosidad 2016-2020", así como del Plan-Presupuesto Dirección de Cobros 2016-2017, páginas 8, 14, 16, 17, 20, 22, 23, 35, 67 a 69, 80, 81, 100, 101 y 106 a 109.

2.30. De acuerdo con el análisis realizado por este Órgano Contralor , del total de 146.048 llamadas del año 2016, únicamente en 29.034 (19,9%) hubo un contacto directo con el cliente, en el resto de llamadas se tienen los siguientes resultados: en 53.511 (36,6%) no se contestó la llamada, en 39.529 (27,1%) se dejó un mensaje con un tercero o en una grabadora, y 23.974 (16,4%) corresponden a motivos varios, dentro de los que es importante destacar que 16.293 (11,16%) fueron casos en los que el número no correspondía. Lo anterior se visualiza en el Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el Centro de Llamadas

2.31. Por otra parte, en las bases de datos también se reflejan fallas en las anotaciones que se realizan en el campo “motivos”, como producto de las llamadas realizadas, no obstante lo señalado por la Guía de Procedimientos para la gestión Cobratoria del Centro de Llamadas del año 2010, que establece que como resultado de una llamada los tipos de motivos pueden ser: localizado, no localizado o desaparecido[22]. En este sentido, se observó que en su lugar se incluyen anotaciones que se deben realizar en la “Hoja de Ruta” con el propósito de que

[22] Guía de procedimientos para la Gestión Cobratoria, versión 1.0, páginas 53 a 60

puedan ser consultadas por otras unidades. Según se aprecia, estas anotaciones en su mayoría corresponden a personas fallecidas, lo que también refleja falta de actualización en los datos del SICERE y la necesidad de corroborar información contra bases de datos externas, como por ejemplo la del Registro Civil.

2.32. Al respecto, la Jefatura del Centro de Llamadas señaló que "el operador debe dejar un resumen de lo acordado y gestado al cliente, con el propósito de que esta anotación alimente la base de datos del TELEWARE y además, se replique en la hoja de ruta del SICERE, con el propósito de dar seguimiento a la gestión y al cliente"[23].

2.33. En cuanto a la obtención de resultados en las labores, la Ley General de Control Interno establece en su artículo 13 inciso b), la responsabilidad del jerarca de mantener un estilo de liderazgo orientado al logro de resultados y a medir el desempeño de los funcionarios. Asimismo, de acuerdo con los logros de la Seguridad Social Francesa, se tiene como referencia que la eficacia de los recordatorios telefónicos en el año 2015, para toda la cartera morosa fue de 56,5%, para el Régimen General (RG) se logró una eficacia de 56,1%, para los profesionales liberales (PL) un 60%, y en el caso de los deudores por primera vez fue de 56,7%.[24]

2.34. Según lo indicado a esta Contraloría General, el desempeño de los funcionarios del Centro de Llamadas se mide considerando la cantidad de llamadas realizadas versus las programadas, es decir, no considera la efectividad de las llamadas realizadas, ello por cuanto los compromisos de gestión del Centro se fijan partiendo de la Estrategia de Control de Morosidad, que contiene metas que se miden por la cantidad de trámites realizados. Al revisar el cumplimiento de estas metas, se determinó que en los informes anuales del año 2015 se registró que se habían realizado 174.214 llamadas con lo que se cumplió la meta total, asimismo para el año 2016 se cubrieron 146.048 llamadas realizadas, que también significó el cumplimiento de la meta para ese año[25].

2.35. Otro factor que incide en el resultado de las llamadas es la poca calidad de los datos disponibles en el SICERE, la razón es que las unidades que tienen permisos para modificar datos no forman parte de la Dirección de Cobros ni de las

[23] Oficio del Centro de Llamadas, Nº SACLL-0161-04-2017-N, del 27 de abril 2017.
[24] Buenas Prácticas. La Seguridad Social en Francia: Recaudación y Control. (presentación en Powerpoint), Seminario efectuado entre el 19 al 22 de setiembre de 2016, impartido por los expertos Barthélémy Martinez, Marie-Josée Gombertde. Y las siguientes páginas web hipervinculadas a esta presentación, en su idioma original: http://www.cnavpl.fr; https://www.urssaf.fr https://www.rsi.fr; http://www.dsn-info.fr; https://www.guichet-entreprises.fr; http://www.acoss.fr
[25] Oficio Nº DCO-009-2016 de la Dirección de Cobros CCSS, del 5 de enero de 2016, página 6

Sucursales[26], y muchos se encuentran desactualizados ante la falta de lineamientos que establezcan su revisión y actualización en un periodo de tiempo, y cómo proceder, por ejemplo en el caso de los números telefónicos, cuando el número marcado se determine que no corresponde con el del moroso. Además, la Jefatura de este Centro indicó que el sistema Teleware no emite el tipo de reporte según se elaboró por el Órgano Contralor, y que estos son aspectos de mejora para la contratación del nuevo sistema, que se encuentra en curso.

2.36. En consecuencia, las debilidades señaladas en la gestión que realiza el Centro de Llamadas pueden estar repercutiendo negativamente en los niveles de recuperación de las cuotas de la seguridad social, lo que afecta la cantidad de avisos efectivos de cobro que debe emitir la Subárea de Cobro Administrativo, el cual es el siguiente paso en la gestión al deudor.

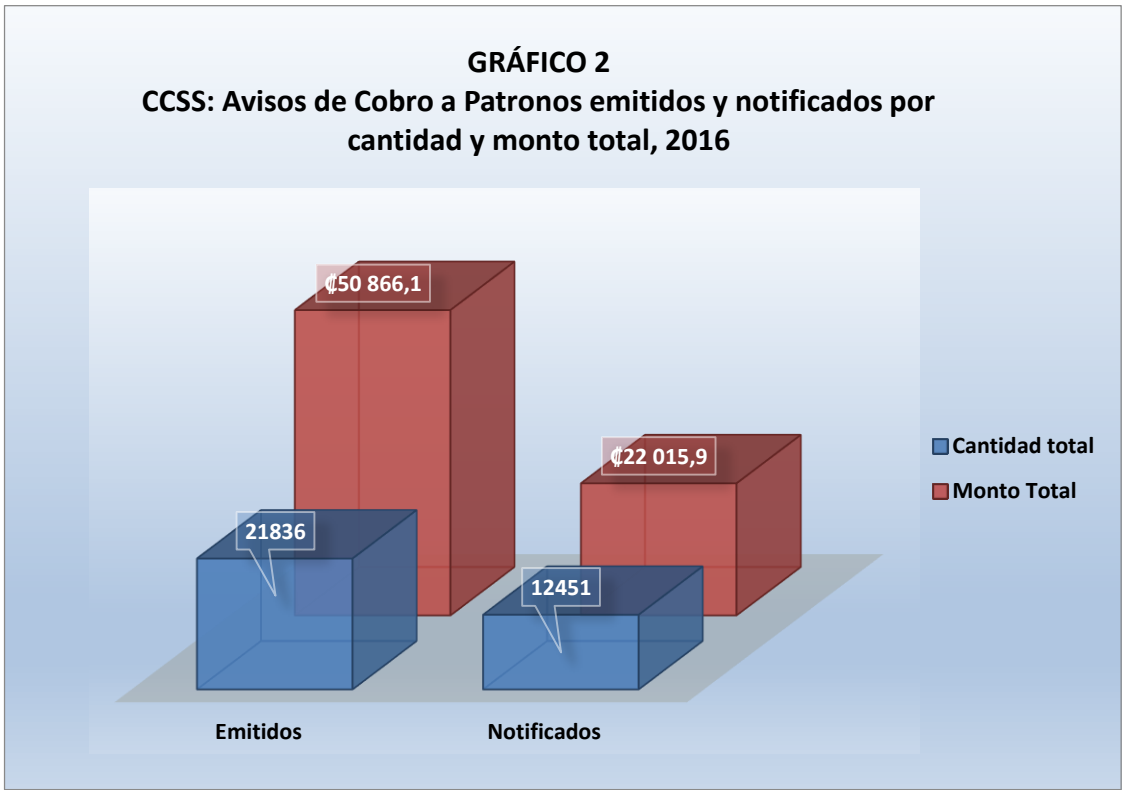
DEBILIDADES EN LA NOTIFICACIÓN DE AVISOS DE COBRO A PATRONOS Y TRABAJADORES INDEPENDIENTES

2.37. La actividad principal de la Subárea de Cobro Administrativo es confeccionar los avisos de cobro a los patronos que posean morosidad, estos avisos son una notificación escrita que se envía al patrono por medio de Correos de Costa Rica, para recordar la cancelación de los adeudos antes de que la deuda se certifique y se ejecute su cobro por la vía judicial (civil o penal) según sea el caso. También el Área de Cobro a Trabajador Independiente se encarga de remitir estas notificaciones a los TIN morosos, con la intermediación de Correos de Costa Rica.

2.38. De acuerdo con información recibida correspondiente al año 2016, se determinó que un porcentaje importante de avisos de cobro no llegan a su destinatario final y queda pendiente de notificar, debido principalmente a que los datos ingresados en el SICERE durante el proceso de inscripción están desactualizados.

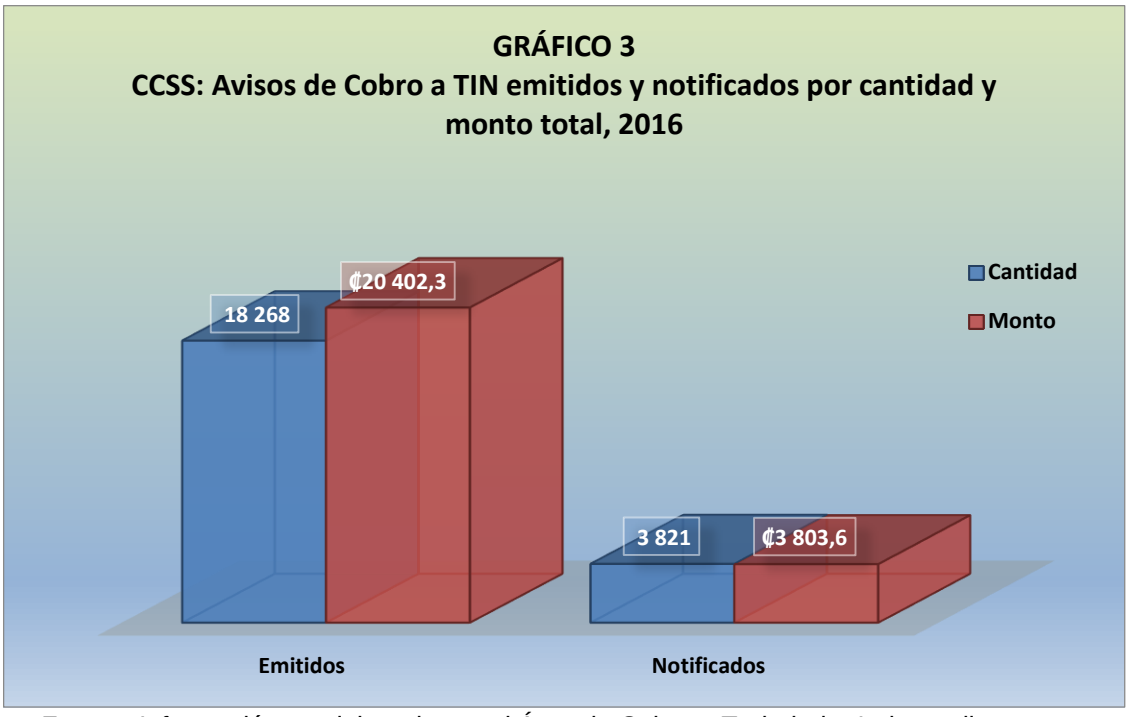
2.39. En el año 2016, la Subárea de Cobro Administrativo tenía la meta de notificar a 15.000 (48%) de los 31.059 patronos que entraron en morosidad. Sin embargo, según estadísticas de esa Subárea y la evaluación del cumplimiento de metas de ese año, esta meta no se cumplió pues aunque se emitieron un total de 21.836 avisos por un monto de ¢50.866,1 millones, solo se logró notificar 12.451 (57%) avisos por un monto de ¢22.015,9 millones (43,3%), quedando sin notificar 9.385 (43%) para un monto de ¢28.850,2 millones (56,7%). Tal y como se aprecia en el Gráfico 2:

[26] Oficio N° DCO-1317-2015 de la Dirección de Cobros CCSS, del 16 de noviembre de 2015.



Fuente: Información suministrada por la Subárea de Cobro Administrativo.

2.40. En el caso de los avisos de cobro para los TIN, para el mismo periodo se tenía un total de 30.510 casos morosos, para los que el Área encargada en oficinas centrales emitió 18.268 avisos de cobro por un monto de ¢20.402,3 millones, de los cuales notificó únicamente a 3.821 (20,9%), por un monto de ¢3.803,6 millones (18,6%). Según se muestra en el Gráfico 3:



Fuente: Información suministrada por el Área de Cobro a Trabajador Independiente

2.41. La causa principal por la que no se logró notificar a los 9.385 avisos de cobro a patronos, según se determinó, fue porque los datos registrados en el SICERE, no se encuentran actualizados, esto impide que Correos de Costa Rica logre un resultado positivo en la entrega a sus destinatarios.

2.42. Asimismo, el Área de Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes señaló que durante el primer trimestre de 2016 y parte del segundo trimestre no contó con servicios de notificación, pero que también uno de los motivos que hay que sumar son los problemas de localización a los destinatarios, pues algunos no gozan de domicilio fijo.

2.43. Por su parte, según lo observado por este Órgano Contralor, la práctica de realizar cortes trimestrales para notificar a los patronos y trabajadores independientes, genera acumulación de trabajo en las áreas encargadas de este proceso.

2.44. Al respecto es importante citar los artículos 8, incisos b) y c), 14 y 16 inciso a) de la Ley General de Control Interno, al establecer la responsabilidad de la administración de diseñar las acciones por ejecutar para garantizar la eficiencia y eficacia en las operaciones e identificar, registrar y mantener información confiable

y oportuna. Además de la necesidad de fijar los mecanismos necesarios para identificar, analizar y minimizar el riesgo en las acciones ejecutadas.

2.45. Como referencia de buenas prácticas se tiene que en el año 2015 en Francia, los recordatorios amistosos o notificaciones a morosos con la seguridad social lograron una eficacia sobre la cartera total de morosidad de 49,3%. Para el Régimen General (RG) de 47%, para el de Profesionales Liberales (LP) de 51,6% y para los multideudores de un 30%[27].

2.46. Lo comentado anteriormente posee un efecto negativo en las metas de recuperación global de los adeudos con la seguridad social, ya que limita la comunicación de los montos adeudados en los casos morosos. Asimismo interrumpe el proceso de la gestión de cobro debido a que si las deudas no pueden ser notificadas no adquieren firmeza administrativa, por lo que si el caso califica para cobro judicial, no sería posible su remisión a las instancias judiciales.

NECESIDAD DE REPLANTEAR LOS REQUISITOS DE LOS CASOS QUE SE TRASLADAN A COBRO JUDICIAL

2.47. Según los Informes de Morosidad emitidos por la propia CCSS, a diciembre de 2016, se habían trasladado a los juzgados para su correspondiente cobro, deudas de patronos por un monto total de ¢164.176 millones de colones, que representa un 82,82% de la cartera total, y de trabajadores independientes por un monto de ¢28.846 millones, lo que representa un 18,40% del pendiente de cobro.

2.48. Además, en la revisión de las bases de datos suministradas por la Dirección de Cobro, se determinó que se trasladaron a cobro judicial casos sin algún tipo de filtro, como por ejemplo, que fueran revisados previamente los requisitos para clasificarse como de difícil recuperación. Es así como, en los años 2015 y 2016, dentro de los casos remitidos a cobro judicial, 64 fueron declarados como de difícil recuperación, además en el año 2016, la CCSS incurrió en un gasto de ¢70,4 millones por pagos por concepto de honorarios profesionales a abogados externos por casos declarados como DIR, luego de ser asignados y presentados en los juzgados. y al 31 de diciembre de 2016, se tenían 3.956 casos trasladados a Cobro Judicial, que tenían pendiente la revisión para ser declarados como casos DIR.

[27] Buenas Prácticas. La Seguridad Social en Francia: Recaudación y Control. (presentación en Powerpoint), Seminario efectuado entre el 19 al 22 de setiembre de 2016, impartido por los expertos Barthélémy Martinez, Marie-Josée Gombertde. Y las siguientes páginas web hipervinculadas a esa presentación, en su idioma original: http://www.cnavpl.fr; https://www.urssaf.fr https://www.rsi.fr; http://www.dsn-info.fr; https://www.guichet-entreprises.fr; http://www.acoss.fr

2.49. También, a nivel nacional a marzo 2017, existían 39.464 casos pendientes de ser analizados para determinar si son declarados como casos DIR de los que fueron trasladados a Cobro Judicial 2.482 casos de patronos, así como 3.977 casos de trabajadores independientes.

2.50. Al respecto, el procedimiento establecido para la remisión de casos a Cobro Judicial, establece que se trasladan a cobro judicial los casos cuya deuda ha sido notificada, sea patrono o trabajador independiente, para que esta adquiera firmeza administrativa y que superen los topes institucionales establecidos para oficinas centrales con base en un estudio de costos del año 2010[28], que se encuentran en ¢142.000,00 para patronos, y ¢48.659,13 para trabajadores independientes[29], sin embargo, este tope no considera otros costos asociados al traslado de deudas a cobro judicial, tales como fotocopias, certificaciones y tramitación de notificaciones.

2.51. Acerca de las deudas pendientes de pago, que pueden calificar para ser declaradas como de difícil recuperación o DIR, existe un procedimiento establecido en el correspondiente instructivo[30], el que indica, entre otras cosas, que debe poseer la condición de inactividad, la verificación de bienes muebles e inmuebles del patrono y/o trabajador independiente en el Registro de la Propiedad, y dictar un "Criterio de Recuperabilidad", que clasifica la Recuperabilidad como alta (entre 100 a 75%) mediana (entre 75 y 50%), baja (menos de 50 a 25%) o muy baja o nula (menos de 25%). Los procesos judiciales de deudas declaradas como DIR, se dan por terminados y le corresponde a la CCSS cancelar los costos al abogado al que le fue asignado el caso[31].

2.52. La Ley General de Control Interno en su artículo 11, indica la responsabilidad del jerarca de analizar los efectos y tomar las medidas correspondientes en los controles, los que se deberán extender, modificar o cambiar cuando resulte necesario, y se presenten contrataciones con terceros.

2.53. Asimismo, en relación con el cobro de deudas, la Procuraduría General de la República ha indicado que de acuerdo con los principios generales de derecho, jurisprudencia y la costumbre, así como a los principios de justicia, lógica o conveniencia que indica el artículo 16 de la Ley General de la Administración

[28] Memorando Nº 216, del Área Gestión Cobros a Patronos, del 17 de abril de 2009. Oficio N°S.J.-2463-2009, de la Subgerencia Jurídica de la CCSS, del 3 de abril de 2009. Oficio N°ACC-2413-2010, del Área de Contabilidad de Costos, del 2 de diciembre de 2010

[29] Para las Sucursales aún no se ha establecido un tope, debido a que el estudio de costos se encuentra en proceso.

[30] Instructivo para declarar la morosidad de Patronos y Trabajadores Independientes como de difícil recuperación, de Diciembre 2012.

[31] Instructivo para declarar la morosidad de Patronos y Trabajadores Independientes como de difícil recuperación, de Diciembre 2012, artículos 3 y 7.

Pública, cuando se compruebe que los costos de recuperación de una deuda resulten más onerosos que la recuperación misma, o que el cobro judicial sería infructuoso y ocasionaría un daño mayor al patrimonio de la entidad existen razones jurídicas para sostener que no se debe proceder a su cobro[32].

2.54. Uno de los motivos por los que se presenta esta situación radica en que el procedimiento utilizado actualmente para la remisión de casos a cobro judicial, no considera al menos la realización de verificaciones de recuperabilidad de deudas en forma previa al traslado a Cobro Judicial aplicables tanto para la Dirección de Cobros como a las Direcciones Regionales, siendo que muchos casos remitidos se han catalogado como de "Difícil Recuperación" o casos "DIR", una vez transferidos, por lo que se ha tenido que cancelar el trámite de cobro judicial y asumir los costos que hasta ese momento haya demandado cada caso, en especial cuando han sido trasladados a abogados externos contratados por la CSSS para ese fin.

2.55. Otro motivo para que se trasladen casos a cobro judicial sin mediar verificaciones lo constituyen las metas anuales de la Subárea de Cobro Administrativo y de las Sucursales, consistentes en que el porcentaje de deuda en cobro judicial de patronos activos por la vía civil sea mayor o igual al 85% de la cartera. Se trata de una meta de cuantificación de casos enviados a cobro, sin que se evalúe o considere la factibilidad de cobro de esos casos que son remitidos a las instancias judiciales.

2.56. Esto genera altos volúmenes de trabajo en la Subárea de Cobro Administrativo de oficinas centrales y en las Sucursales, y por consiguiente en los juzgados donde son tramitadas.

2.57. Asimismo estos traslados involucran mayores costos por las notificaciones que son entregadas según el contrato que se mantiene con Correos de Costa Rica, tener un control de los abogados externos a los que se les remiten esos casos para cobro y el pago de honorarios en caso de que las deudas no se puedan cobrar por ser declaradas de difícil recuperación.

[32] Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República, Nº 148-J, del 18 de octubre de 2002.

NECESIDAD DE REVISAR LA GESTIÓN DE COBRO REALIZADA EN LAS SUCURSALES DE LAS DIRECCIONES REGIONALES

2.58. La Estrategia de Control de Morosidad vigente para el 2016-2020, establece la tasa promedio mensual de morosidad por alcanzar a nivel institucional como menor al 1% mensual en el caso de los patronos. Sin embargo, de acuerdo con los Informes de Morosidad Patronal que emitió la propia CCSS a diciembre 2016, 4 de las 5 Direcciones Regionales no están logrando esa tasa, siendo que hay regiones en que la tasa de la morosidad en algunos meses supera el 1% precitado. Así por ejemplo, durante el año 2016, en la Región Brunca esa tasa alcanzó rangos mayores a 2,5% en el mes de mayo, en la Región Huetar Norte durante enero y mayo, fue superior al 2%, en la Región Chorotega fue superior al 1,5% en febrero y alrededor del 1,5% en los meses de abril y julio y en la Región Atlántica, estuvo cerca del 1,2% en el mes de agosto.

2.59. Respecto de lo anterior, los Directores Regionales comentaron a este Órgano Contralor que dentro de las principales limitantes para realizar un adecuado desempeño en la gestión de cobro es la falta de recurso humano en esta área. En relación con lo anterior, la CCSS suministró copia de diferentes trámites y estudios que se han efectuado referentes a la valoración de las cargas de trabajo que conlleva las funciones de cobro en las Sucursales. Un ejemplo de ello lo constituye el estudio de cargas de trabajo realizado en la Sucursal de Ciudad Quesada[33], que mostró la existencia de una brecha entre la demanda y la capacidad instalada en recurso humano, ya que no obstante que en esa sucursal se cuenta con dos personas en cobro administrativo, la atención diaria a los usuarios restaba tiempo para el desarrollo, entre otras, de las funciones de cobro administrativo en los aspectos relacionados con anulación de adeudos, seguimiento de las notificaciones de cobro realizadas por funcionarios del PEGC, el control de los casos en cobro judicial y conciliaciones de pagos recibidos.

2.60. Por otra parte, precisamente en la sucursal de la Fortuna existen estudios en los que se ha asociado un aumento en la morosidad con la escasez de personal para realizar las gestiones de cobro, así como con la rotación de la persona que ocupa esa plaza (que es aportada por la Dirección Regional), debido a la acumulación de trabajo[34].

[33] Estudio Integral de Cargas de Trabajo, Sucursal Ciudad Quesada, realizado por la Gerencia Administrativa en octubre 2014, a solicitud de la Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte mediante oficio DRSHN-134-13 del 11 de enero de 2013, páginas 33 a 36 y 49

[34] Informe del Estudio Técnico de necesidades de recurso humano, Sucursal La Fortuna, realizado por Subárea de Planificación de Recursos Humanos de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, mayo 2010, Capítulo de Conclusiones.

2.61. En las visitas de campo efectuadas por la Contraloría General a las Sucursales se observó que en algunas de ellas no existe personal asignado a la labor de cobro, tal es el caso de la Sucursal de la Fortuna, donde quien atiende las labores administrativas de cobro es el funcionario del Programa de Gestión Cobratoria (PEGC) designado por la Dirección Regional, sin embargo las labores de los funcionarios de este programa son realizar las notificaciones de deudas a patronos y trabajadores independientes y gestiones de cierres de negocios, debido a lo anterior las notificaciones de cobro y de cierres fueron trasladadas al funcionario que funge como chofer de la sucursal.

2.62. Sobre el particular, la Ley General de Control Interno en su artículo 13 inciso c) establece los deberes del jerarca y de los subalternos sobre el ambiente de control, destacando que es necesario evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para que se garantice el cumplimiento de los fines institucionales; según el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

2.63. En relación con lo anterior, en la Estrategia para el Control de la Morosidad se cuenta con un objetivo dentro de las acciones a largo plazo de disponer de un diagnóstico de la situación y de la capacidad de gestión que permita elaborar una propuesta de asignación de recursos. De acuerdo con el cronograma la elaboración de este documento inicia en enero del año 2018 con la conformación de un grupo de trabajo y finalizaría en marzo de 2019, con la remisión del diagnóstico y del documento de propuesta de mejora a la Gerencia Financiera[35].

2.64. Sobre el particular, la Dirección de Cobros mantiene la tesis de que los niveles de morosidad en la institución son relativamente bajos en comparación con instituciones por ejemplo del sector financiero y de que a diferencia de este tipo de instituciones, la CCSS no selecciona a sus deudores lo que puede estar incidiendo en que no siempre se alcance la tasa de morosidad establecida. Sin embargo, de acuerdo con la información de buenas prácticas de la Seguridad Social en Francia, 31 de diciembre de 2014, el porcentaje de cantidades pendientes de recaudar calculado sobre 15 meses ascendió al 0,93%[36].

[35] Estrategia para el Control de la Morosidad 2016-2020, páginas 23, 75 y 128.
[36] Buenas Prácticas. La Seguridad Social en Francia: Recaudación y Control. (presentación en Powerpoint), Seminario efectuado entre el 19 al 22 de setiembre de 2016, impartido por los expertos Barthélémy Martinez, Marie-Josée Gombertde. Y las siguientes páginas web hipervinculadas a esta presentación, en su idioma original: http://www.cnavpl.fr; https://www.urssaf.fr https://www.rsi.fr; http://www.dsn-info.fr; https://www.guichet-entreprises.fr; http://www.acoss.fr

2.65. Lo comentado supra, afecta el cumplimiento de las labores normales relacionadas con el cobro de las cuotas de seguridad social, tanto en la parte administrativa, en la que no se lleva un adecuado archivo de la documentación generada, así como que limita la realización de una labor de cobro directa a patronos y trabajadores independientes, aspectos que podrían estar afectando la recuperación en las sucursales.

INCONSISTENCIAS DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA GESTIÓN DE COBRO

2.66. Los sistemas de información automatizados han adquirido gran importancia para las instituciones debido a la gran facilidad para manejar y extraer información, en este sentido permiten un acceso rápido y confiable a información importante, en este caso, sobre información del pago de las cuotas obrero-patronales de los patronos y trabajadores independientes. Estos sistemas, contribuyen a una mejor organización de los servicios, mejorar la atención, llevar un mayor control del pago de las cuotas y por consiguiente también se debería fortalecer la medición de resultados y una gestión más transparente.

2.67. Debido a que los sistemas automatizados requieren de una alta inversión de recurso humano, financiero y tecnológico, es importante que la información que en ellos se registra sea confiable, autentica e integra.

2.68. Al respecto, se tiene que la información automatizada utilizada por la Dirección de Cobros en los diferentes procesos de la gestión de cobro, presenta las siguientes inconsistencias para los periodos 2015 y 2016:

2.69. a) Bases de datos de Patronos y trabajadores independientes morosos: en los campos relacionados con la identificación del patrono en 2016, se encontraron que se había digitado números de cédulas físicas y jurídicas que no cumplen los tamaños estándar para esos campos.

2.70. b) Bases de Cierre de negocios: 31 casos aparecen con una fecha de cierre del negocio que es posterior a la fecha en que fue declarado como inactivo. También se reflejaron inconsistencias relacionadas con las fechas en que permaneció cerrado el negocio, donde se muestran fechas de cierre en periodos que no coinciden, por ejemplo del 14 de setiembre al 19 de abril, a pesar de que el artículo 48 de la Ley de la CCSS permite el cierre por un periodo máximo de cinco días prorrogable por un periodo igual si las condiciones se mantienen.

2.71. c) Base de Convenios de pago de Trabajadores Independientes: Se observaron casos en los que no obstante que un convenio de pago se dio por finalizado ante la falta de pago, el saldo adeudado no se encontraba dentro de los saldos

morosos, el total de casos en esta situación ascendía a un monto de ¢113,4 millones.

2.72. d) Registro en Excel de casos de Declaratoria de Difícil Recuperación: hay 178 casos que su registro estaba duplicado pues estaban registrados como declarados y como pendientes de analizar, cuyo monto asciende a ¢1.874,4 millones.

2.73. En la normativa emitida por esta Contraloría General, relacionada con el uso de las tecnologías de información, se expresa la necesidad de implementar medidas de seguridad con el fin de minimizar el riesgo de fallas y proteger la integridad de la información, sobre todo en cuanto a mecanismos de control que garanticen la autenticidad y la integridad de las transacciones y del intercambio de información[37].

2.74. Una de las razones que genera esta situación, es la ausencia de controles denominados como de validación de los datos ingresados a los sistemas, este tipo de controles impiden que el usuario digite datos fuera de los rangos permitidos, como por ejemplo no se debe permitir incluir un cierre de negocios cuyo patrono o TIN se encuentre en estado inactivo, o con una fecha de terminación inferior a la fecha de inicio, ni números de cédula fuera de los parámetros establecidos.

2.75. Las situaciones comentadas en este punto generan cargas de trabajo adicionales en las unidades responsables de estos procesos, debido a que la información consignada no es integra y se debe recurrir a los documentos que originaron las transacciones para verificarlas.

2.76. La falta de actualización de los registros provoca falta de confiabilidad e inexactitud en la información de los listados, reportes y estadísticas relacionadas con las gestiones cobratorias que se remite para la toma de decisiones.

FALTA DE ATENCIÓN DE REQUERIMIENTOS DE LA DIRECCIÓN DE COBRO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE INSPECCIONES

2.77. Los inspectores de la Dirección de Inspecciones son los únicos funcionarios que se encuentran autorizados para solicitar y revisar documentación de las empresas y TIN[38], dado lo anterior, existen algunas labores que tiene a cargo esa Dirección, y que intervienen directa o indirectamente con las gestiones de cobro que ejerce la Dirección de Cobros en oficinas centrales, por lo que la coordinación y priorización de casos entre ambas es de suma importancia.

[37] Manual de Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información, resolución N° R-CO-26-2007 del 7 de junio de 2007, norma 4.4.
[38] Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, Nº 17, del 22 de octubre de 1943, artículo 20

2.78. Al respecto, la Dirección de Cobros le señaló a la Contraloría General que la Dirección de Inspecciones no atiende con oportunidad los casos que le remiten, en ese sentido durante al año 2016 la Subárea de Cobro Administrativo a Patronos le había remitido 1.515 casos, los que a la fecha del estudio no habían sido atendidos. Estas solicitudes por lo general son para que se revise documentación de empresas o trabajadores independientes, para la determinación de responsabilidad solidaria, la inactivación de patronos y trabajadores independientes, patronos inactivos que aparentemente han sido localizados y revisión en el campo de las condiciones de actividad de un patrono o trabajador independiente, resultan infructuosas o la respuesta no llega en los plazos esperados[39], a pesar de que esos resultados son insumos fundamentales para resolver casos que tramita la Dirección de Cobros, por ejemplo para las Declaratorias de Difícil Recuperación, la remisión de casos a cobro judicial, anulación de adeudos y la emisión de notificaciones de cobro.

2.79. En punto a lo anterior, la Dirección de Inspecciones señala que en lo referente a las solicitudes realizadas por la Dirección de Cobros durante los años 2015 y 2016, esa Dirección recibe anualmente más de 20.000 solicitudes de estudio internas y externas, y que tanto su incorporación como la atención de las mismas se realiza en el orden de ingreso, por lo que las primeras en ingresar son las primeras en ser atendidas. Excepto casos y condiciones especiales que están definidas en el instructivo correspondiente tales como casos derivados de resoluciones judiciales con plazo perentorio para su atención, aspectos de orden social, atención de reclamos interpuestos por ciudadanos de oro, pago de subsidios a trabajadores y reconocimiento de cuotas motivado por la posibilidad de una pensión inminente o su recálculo, lo que genera que las solicitudes remitidas por la Dirección de Cobros formen parte del total de solicitudes que ingresan a esa Dirección y se les de atención junto con el resto de solicitudes[40].

2.80. En este sentido la Ley General de Control Interno en sus artículos 13 y 14, establece la responsabilidad de la administración de evaluar el funcionamiento de la estructura orgánica y de que se tomen las medidas necesarias para el cumplimiento de los fines institucionales, se proporcionen los canales de comunicación adecuados para que los procesos se lleven a cabo y se establezcan los mecanismos operativos que minimicen el riesgo de las operaciones.

2.81. Al respecto, se constató que la Gerencia Financiera no ha emitido directrices o lineamientos en relación con la coordinación y priorización que la Dirección de Inspecciones debe brindar a la labor de la Dirección de Cobro. En ese sentido únicamente se dispone del procedimiento establecido para la gestión de

[39] Oficios de la Sub Área Cobro Administrativo a Patronos, Nºs SCAP-0212-03-2016 que contenía 1252 casos y SCAP-0598-08-2016-N, con 263 casos.
[40] Oficio de la Dirección de Inspección, Nº DI-01047-2016, del 11 de noviembre de 2016.

Responsabilidad Solidaria, que no contempla esos aspectos[41]. Ante ello, los casos de estudio que se remiten pasan a formar parte de la totalidad de casos que recibe la Dirección de Inspecciones para su estudio y deben esperar su turno de atención como parte de todos los casos recibidos en esa Dirección. Además el instructivo para la atención de casos utilizados por la Dirección de Inspección no contempla específicamente los casos que son remitidos a inspecciones por la Dirección de Cobros.

2.82. La falta de una atención oportuna de los casos trasladados por la Dirección de Cobros, de acuerdo con un criterio de priorización previamente acordado entre las partes, puede estar generando el cobro inoportuno o la irrecuperabilidad de montos de seguridad social que son adeudados por patronos y trabajadores independientes, la ausencia de facturación de planillas en casos que se habían declarado como inactivos y que fueron localizados por la Sub Área de Cobro Administrativo, y que por lo tanto requieren una visita por parte de los inspectores de la Dirección de Inspecciones para solicitar información de acuerdo con las potestades otorgadas por ley, para determinar si en realidad fueron localizados patronos antiguos o corresponde a nuevos patronos que están funcionando en el mismo local.

DEFICIENCIAS EN EL PROCESO DE ARCHIVO Y CONSULTA DE LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA GESTIÓN DE COBRO

2.83. El archivo de la documentación relacionada con la gestión de cobro en oficinas centrales y en sucursales se encuentra regulado en el documento denominado “Procedimiento para la Gestión Documental del Expediente Administrativo de la Gestión Cobratoria” de setiembre de 2014, en este se indica que el expediente deberá estar dividido en 10 separatas o secciones debidamente identificadas, estas secciones corresponden a las siguientes: 1. Aviso de cobro y certificaciones judiciales. 2. Informes de inspección. 3. Notas varias y otros. 4. Arreglos de pago y acciones judiciales. 5. Convenios de pago. 6. Servicios médicos. 7. Anulación de adeudos. 8. Responsabilidad Solidaria. 9. Cierre de negocios. 10. Análisis para declaratoria de difícil recuperación. En cuanto a lo relacionado a la sección de avisos de cobro se indica que se “deberán incorporar los avisos de cobros originales, así como copia de las certificaciones para cobro judicial (vía civil o penal), las cuales deben estar debidamente firmadas por parte de los responsables de emitirlas[42].

[41] Oficio de la Gerencia Financiera Nº GF-66.862, del 8 de diciembre de 2016

[42] El Procedimiento para la Gestión Documental del Expediente Administrativo de la Gestión Cobratoria” de setiembre de 2014, indica que el objetivo fundamental es estandarizar el procedimiento para el tratamiento de la gestión documental producto de la gestión cobratoria, el cual considera aspectos de organización, conservación, descripción, selección, administración,

2.84. No obstante lo anterior, de una revisión de una muestra de 220 expedientes de la gestión de cobro de cada deudor (de los cuales 79 correspondieron a Oficinas Centrales y 141 a las Sucursales de Poas, Ciudad Quesada, La Fortuna, San Ramón, Grecia, Alajuela, Desamparados, Heredia, San Rafael de Heredia y Guadalupe), se constató que 107 (49%) no contenía información actualizada y completa. Además, en el 90% de las sucursales visitadas pertenecientes a las Direcciones Regionales Huetar Norte y Central, no se llevan expedientes contentivos de la gestión de cobro, sino que se mantienen expedientes individuales según el trámite de cobro realizado, sea un expediente independiente para el convenio o arreglo de pago, otro expediente para la declaratoria de difícil recuperación, otro para el cierre de negocio o cobro judicial.

2.85. Un aspecto importante de destacar es la situación presentada en la Sucursal de Guadalupe, en la que de 60 expedientes solicitados, solo fueron suministrados 3 expedientes, el resto no fueron localizados por el funcionario encargado de cobro de esa sucursal. También se observó que en el 90% de las sucursales no se guarda copia de los avisos de cobro originales que fueron notificados pero no trasladados a cobro judicial, y que según se indicó a esta Contraloría General, con algunas excepciones, estos son desechados, no obstante que constituyen un documento probatorio de la labor de cobro realizada.

2.86. En este sentido, también el Área de Gestión de Cobro a Trabajadores independientes indicó a este Órgano Contralor que, en vista de las limitaciones con las que trabajan, no se confeccionan expedientes para ese tipo de trabajadores, al respecto señaló que esa área no dispone del espacio, ni mobiliario adecuado para el archivo y custodia de expedientes administrativos y judiciales, lo cual genera que éstos documentos se deben custodiar en cajas y trasladarse a una bodega fuera de los edificios principales[43].

2.87. En línea con lo comentado, tanto la Ley General de Control Interno en su artículo 16, como las Normas de Control Interno para el Sector Público[44], en sus normas 5.5 y 5.6, expresan la necesidad de contar con sistemas de información para controlar, almacenar y recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, así como que esta gestión documental deberá poseer información de calidad, que responda a las necesidades de los usuarios, estar estrechamente relacionada con la información

consulta y facilitación de los expedientes administrativos, a usuarios internos de la Dirección de Cobros y Direcciones Regionales de Sucursales

[43] Oficio del Área de Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes, NºAGCTI-0455-2017, del 18 de abril de 2017.

[44] Normas de Control Interno para el Sector Público, Nº N-2-2009-CO-DFOE, aprobadas mediante resolución del Despacho Contralor del 26 de enero de 2009.

contenida en las bases de datos corporativas y las de aplicaciones informáticas, que se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

2.88. También el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público[45] en su norma 5.4, indica sobre la Gestión documental, que tanto el jerarca como los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales-

2.89. Es así como en la Sucursal de Guadalupe señalaron que existe una gran problemática, respecto al archivo y localización de expedientes, según la ordenanza aprobada[46], y que dentro de las razones se encuentra deficiencias en el mismo procedimiento definido, ya que el expediente único no es de utilidad debido a que para trámites judiciales se dificulta su foliatura.

2.90. Además, la problemática en las Sucursales se genera debido a que la información se archiva de acuerdo a los tipos de trámite que se realizan, por lo que no existe un expediente unificado donde se pueda consultar todas las acciones de cobro realizadas.

2.91. La ausencia de un adecuado archivo limita las consultas de la información relacionada con la gestión de cobro y el conocimiento de todas las gestiones que se han realizado a determinado patrono o TIN. Además, genera un mayor desgaste a los funcionarios y unidades que requieren conocerlos al tener que buscar en diferentes medios (físicos y electrónicos) esta información.

3. CONCLUSIONES

3.1 El proceso de gestión cobratoria en la CCSS resulta complejo debido a la gran cantidad de patronos y trabajadores independientes a los que se les debe aplicar las diferentes gestiones cobratorias.

3.2 Bajo este contexto, se concluye que la CCSS solamente dispone de factores de medición de “cantidades de trámites” para planificar y evaluar los resultados de la gestión de cobro. Lo que limita verificar la efectividad de los distintos procesos que

[45] Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público.
[46] Acta de revisión de expedientes del 10 de mayo de 2017, firmada por el Jefe y la Encargada de Cobros de la Sucursal de Guadalupe.

involucra esa gestión cobratoria y conocer de una mejor forma la contribución al logro de las metas institucionales de recuperación.

3.3 El porcentaje de recuperabilidad de las deudas de la CCSS, se ha mantenido por más de diez años, cercano al 1%, situación que en criterio de esta Contraloría General se ha generado, por el inadecuado funcionamiento de los diferentes procesos de cobro en la Dirección de Cobros. Procesos que se realizan en forma aislada, sin criterios de selección estandarizados, sin la adecuada coordinación entre unidades y sin una visión de conjunto.

3.4 Otro aspecto encontrado con el desarrollo de la presente auditoría es que impacta la recuperabilidad de deudas es la débil gestión cobratoria que se presenta en las Sucursales de la Direcciones Regionales.

3.5 En cuanto al funcionamiento del Centro de Llamadas, en el 80% de los casos no se obtiene un contacto directo con los morosos de la seguridad social, de forma tal que, no se ejerce presión directa de cobro. Aspecto importante por mejorar por parte de las autoridades de la CCSS en lo que a esta materia se refiere.

3.6 Por su parte, la calidad de la información que se incluye en la base de datos que se utilizan como insumo para las gestiones de cobro, que se realizan en Oficinas Centrales y en Sucursales, se encontraron debilidades en la calidad de la información en aspectos tales como: números de cédula, direcciones y teléfonos de patronos y trabajadores independientes. Aspectos fundamentales por mejorar, en el tanto son el principal medio de ubicación y comunicación con los morosos de la seguridad social.

3.7 Además, con el desarrollo de la presente auditoría se determinó un alto envío de casos a cobro judicial, sin una adecuada valoración, y acorde con la propia normativa ya establecida por la CCSS. En este sentido, destacar casos que pudieron haberse declarado como de difícil recuperación, y cuyas posibilidades de cobro eran muy bajas o nulas, se remitieron a cobro judicial. En cuyo caso, ello también impacta negativamente en cuanto a los costos de notificaciones y abogados externos que esos procesos le representan a la institución.

3.8 Finalmente, se encontraron debilidades en cuanto a la actualización y completes de los expedientes vinculados con gestiones cobratorias que se efectúan en oficinas centrales y en las sucursales, aspecto que resulta fundamental de cara al control y seguimiento de los casos.

4. DISPOSICIONES

4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nº 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2 Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los "Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría", emitidos mediante resolución Nº R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nº 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

4.3 Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

4.4 Emitir e implementar directrices para que se revise y ajuste la Estrategia para el Control de la Morosidad del periodo 2016-2020 y siguientes, así como los planes Presupuestarios de la Dirección de Cobros y de las sucursales de las Direcciones Regionales de Sucursales, y se incluyan al menos otro tipo de metas e indicadores que permitan medir la eficiencia, eficacia y calidad de todas las diferentes actividades relacionadas con la gestión de cobro a cargo de la Dirección de Cobros y las Sucursales de las Direcciones Regionales. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación en la que se indique que la Estrategia fue revisada y ajustada, con las metas e indicadores señalados, ello a más tardar el 31 de mayo de 2018. Ver párrafos del 2.1 al 2.11, del 2.29 al 2.36, del 2.47 al 2.57 de este informe.

4.5 Definir de manera razonada y fundamentada, criterios estandarizados para la selección de casos en todas las áreas que deban realizar gestión de cobro, de la Dirección de Cobro y de las Sucursales de Direcciones Regionales, e incorporar estos criterios en los respectivos manuales de cada una de ellas. Para su definición se puede considerar, entre otros fundamentos: el monto de la deuda, su antigüedad, la reincidencia en morosidad y el historial de pago. Remitir a la

Contraloría General certificaciones en las que consten los cambios realizados según el siguiente detalle: el 30 de marzo de 2018 la definición de criterios estandarizados, el 29 de junio de 2018, la incorporación en los manuales de las unidades que realizan gestión de cobro y el 31 de agosto de 2018, la aprobación por parte del nivel superior, de los manuales modificados. Ver párrafos del 2.12 al 2.19 de este informe.

4.6 Definir la interacción entre las unidades intervinientes en la gestión de cobro administrativo de la Dirección de Cobros a efecto de lograr que se efectúen en forma coordinada, con el fin de que se aumente la recuperación de las deudas en sede administrativa. Además, modificar los manuales de procedimientos de la Dirección de Cobros, para incorporar la ejecución de las actividades de interacción que se definan entre unidades. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones en las que consten; a) al 30 de abril de 2018, la definición de las actividades de interacción de la gestión cobratoria, b) al 28 de setiembre de 2018 la modificación de los manuales integrando las actividades definidas y el 21 de diciembre de 2018, la aprobación por parte del nivel superior, de los manuales modificados. Ver párrafos del 2.20 al 2.28 de este informe.

4.7 Definir e implementar acciones específicas vinculadas con la gestión de cobro por medio del Call Center y en materia de notificación de avisos de cobro a patronos y trabajadores independientes, que contemplen al menos, aspectos tales como: actualización de los datos contenidos en el SICERE de los patronos y trabajadores independientes morosos no localizados en las gestiones de cobro, se analice la posibilidad de que se dote de permisos de actualización de campos en el SICERE (relacionados con los datos para la ubicación de patronos y trabajadores independientes morosos), a la Dirección de Cobros y los encargados de cobros de Sucursales, y la elaboración de lineamientos que regulen la revisión y actualización periódica de los datos contenidos en el SICERE de los patronos y trabajadores independientes morosos. Para el cumplimiento de esta disposición se deberán remitir a esta Contraloría General: a) una certificación que haga constar que las acciones fueron definidas, al 28 de febrero de 2018, b) un primer informe de avance de la implementación de las acciones, al 30 de julio de 2018, c) un segundo informe de avance al 30 de octubre de 2018 y d) una certificación que haga constar que las acciones fueron debidamente implementadas, al 21 de diciembre de 2018. Ver párrafos del 2.29 al 2.46.

4.8 Definir e implementar controles que permitan validar el correcto registro del resultado de la llamada en la Plataforma Tecnológica que para tal fin disponga y utilice el Centro de Llamadas.. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría certificaciones donde consten la definición de los controles, a más tardar el 31 de mayo de 2018 y la implementación de los

controles definidos, al 31 de octubre de 2018. Ver párrafos del 2.29 al 2.36 de este informe.

4.9 Revisar, ajustar e implementar el procedimiento utilizado actualmente para la remisión de casos a cobro judicial, de forma que se establezcan requisitos previos al envío de estos casos a los juzgados, y cuando se compruebe que los costos de recuperación de una deuda pueden resultar más onerosos que la recuperación misma, o que el cobro judicial sería infructuoso y ocasionaría un daño mayor al patrimonio de la entidad. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones donde consten: a) que se revisó y ajustó el procedimiento solicitado, el 29 de junio de 2018, b) que el procedimiento fue implementado a más tardar el 31 de octubre de 2018. Ver párrafos del 2.47 al 2.57 de este informe.

4.10 Definir e implementar acciones a realizar en las Sucursales, a efecto de lograr que la tasa de morosidad patronal no rebase el 1% mensual establecida en la Estrategia para el Control de la Morosidad 2016-2020. Remitir a esta Contraloría General una certificación que acredite que las acciones fueron definidas al 30 de abril de 2018, y una certificación que haga constar que fueron implementadas, a más tardar el 31 de octubre de 2018.Ver párrafos del 2.58 al 2.65.

4.11 Diseñar e implementar una estrategia que considere analizar y corregir la información contenida en las bases de datos relacionadas con: el registro de patronos y trabajadores independientes morosos, cierre de negocios y convenios de pago, así como los datos contenidos en el registro de Excel en casos de declaratoria de difícil recuperación, con el fin de detectar y corregir inconsistencias y falta de integridad de la información registrada. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones que acrediten a) que la estrategia fue diseñada a más tardar el 30 de abril de 2018, b) un primer informe de avance de la implementación, al 31 de agosto de 2018, c) un segundo informe de avance de la implementación, al 16 de noviembre de 2018 y d) que la estrategia fue implementada, a más tardar el 29 de marzo de 2019. Ver párrafos del 2.66 al 2.76 de este informe.

4.12 Revisar y ajustar los controles automatizados utilizados en los procesos de gestión de cobro, de las bases de datos relacionadas con el registro de la información de patronos y trabajadores independientes, cierre de negocios, convenios de pago, así como el registro de Excel para los casos de declaratoria de difícil recuperación, de forma que se detecten las causas que permitieron la inclusión de datos erróneos y sean corregidas. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones que acrediten: a) que se revisaron los controles y se detectaron las causas que ocasionaron la inclusión de datos erróneos, a más tardar el 30 de abril de 2018, b) un primer informe de avance de

los ajustes realizados a los controles automatizados, al 31 de agosto de 2018, c) un segundo informe de avance, al 16 de noviembre de 2018 y d) la finalización de los ajustes respectivos, al 29 de marzo de 2019. Ver párrafos del 2.66 al 2.76 de este informe.

4.13 Modificar y oficializar el instructivo utilizado por la Dirección de Inspecciones para priorizar la atención de casos, de forma que los casos de estudio enviados por la Dirección de Cobros se establezcan dentro de las prioridades, según clasificación a realizar con criterios previamente acordados por ambas Direcciones. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación que acredite la modificación del respectivo instructivo, a más tardar el 28 de febrero de 2018, y otra certificación que haga constar que fue oficializado el 31 de mayo de 2018. Ver párrafos del 2.77 al 2.82 de este informe.

4.14 Elaborar un listado que contenga los casos de la Dirección de Cobros que, a la fecha, se encuentran pendientes de atender por la Dirección de Inspecciones, y bajo previa revisión de su vigencia, establecer una programación para su atención hasta concluir con todos los pendientes. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General: a) una certificación que acredite la elaboración de la lista de casos y su programación, al 28 de febrero de 2018, b) un primer informe de avance de atención de los casos priorizados al 30 de marzo de 2018, c) un segundo informe de avance de atención de los casos priorizados al 31 de agosto de 2018 y d) una certificación que haga constar que la totalidad de los casos listados fueron atendidos por la Dirección de Inspecciones, a más tardar el 29 de marzo de 2019. Ver párrafos del 2.77 al 2.82 de este informe.

4.15 Revisar, ajustar e implementar el “Procedimiento para la Gestión Documental del Expediente Administrativo de la Gestión Cobratoria”, de setiembre de 2014, en los aspectos relacionados con el archivo de la documentación generada durante la gestión de cobro, de forma tal que se determine el medio más conveniente para conservar esos documentos de manera unificada, y que permita su ágil acceso y consulta por parte de las unidades e interesados involucrados en el proceso de gestión cobratoria. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General: a) a más tardar el 15 de marzo de 2018, una certificación donde conste que se revisó y ajustó el procedimiento, b) a más tardar el 15 de junio de 2018 una certificación que haga constar que fue debidamente implementado. Ver párrafos del 2.83 al 2.91 de este informe.

GISELLE CASTRO SALAZAR (FIRMA)

GUSTAVO CAMACHO CHAVES (FIRMA)

Firmado digitalmente por GUSTAVO CAMACHO CHAVES (FIRMA)
Fecha: 2017.11.27 15:33:00 -06'00'

MANUEL JESUS CORRALES UMAÑA (FIRMA)

MARIA ALEJANDRA QUIROS GARCIA (FIRMA)

MARIA EUGENIA JIMENEZ MORUA (FIRMA)

ANEXO 1

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE COBRO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Nro. Párrafos	**4.4**		
Observaciones Administración	Se indica que con respecto a la creación de nuevos indicadores, específicamente con los relacionados a la medición de la eficiencia, es importante referir que para la construcción de éstos se requiere cuantificar el costo de los recursos utilizados en el proceso que mide el indicador, que la Auditoría Interna había dispuesto a la Gerencia Financiera solicitar a la Dirección de Planificación Institucional un criterio técnico respecto a la factibilidad de disponer de indicadores de eficiencia que permitan evaluar los procesos de cobro judicial, que actualmente funcionarios de ambas direcciones se encuentran analizando esta situación. Además, consideran que aún y con la colaboración de la unidad rectora en esta temática a nivel institucional (Dirección de Planificación), no se ha definido la factibilidad técnica y operativa de crear indicadores como los descritos, se propone hacer el cambio en la disposición en los términos que se citan: “4.4 Analizar la viabilidad técnica y operativa de incluir en la Estrategia para el Control de la Morosidad del periodo 2016-2020 y siguientes, así corno en los planes Presupuestarios de la Dirección de Cobros y de las sucursales de las Direcciones Regionales de Sucursales, metas e indicadores de procesos, resultados intermedios y finales e impacto (de resultado), que midan la eficiencia, eficacia y calidad de las actividades programadas. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General el documento que indique la factibilidad técnica y operativa de la creación de los nuevos indicadores y metas tanto en la Estrategia para el Control de la Morosidad, como para los Planes Presupuestarios de las de las Sucursales de las Direcciones Regionales, ello a más tardar el 31 de mayo de 2018.”		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	En relación con este particular, cabe mencionar que, lo comentado por esa Administración, fue valorado dentro del contexto de la presente auditoría, en cuyo caso ante la posición de esa institución de que “no existe el mecanismo para disponer de indicadores de eficiencia, ya que esta no cuenta de un costeo por proceso, y que realizarse (sic) le representa un costo elevado para la Institución”. este Órgano Contralor durante la ejecución de la presente auditoría, realizó una consulta al Área de Contabilidad de Costos de la CCSS la cual **consideró factible el que se pudieran calcular esos indicadores**, sin que mediara un costeo por proceso, tal y como se desarrolló en el punto 2.8 de esta auditoría ..		

	Dado lo anterior, este Órgano Contralor considera que no se han presentado argumentos técnicos suficientes que motiven realizar un cambio en el planteamiento de la presente disposición. Así las cosas, la disposición 4.4 se mantiene dentro de la versión final de esta auditoría, en los mismos términos planteados originalmente,

Nro. Párrafos	**4.5 (en la versión final se fusiona con la 4.4)**		
Observaciones Administración	Solicitan eliminar la disposición, por cuanto proponen se fusione con la disposición 4.4, dado que la primera va dirigida a modificar la Estrategia de Control de la Morosidad, y esta es para los Planes Presupuesto, y consideran que el abordaje puede hacerse en forma conjunta.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Se acepta la solicitud de la Administración sobre este particular de unificar disposiciones, de forma que la disposición 4.5 del borrador de esta auditoría se unifica con la 4.4, dentro de la presente versión final, quedando esta última de la siguiente manera: 4.4 “Emitir e implementar directrices para que se revise y ajuste la Estrategia para el Control de la Morosidad del periodo 2016-2020 y siguientes, así como los planes Presupuestarios de la Dirección de Cobros y de las sucursales de las Direcciones Regionales de Sucursales, y se incluyan al menos otro tipo de metas e indicadores que permitan medir la eficiencia, eficacia y calidad de todas las diferentes actividades relacionadas con la gestión de cobro a cargo de la Dirección de Cobros y las Sucursales de las Direcciones Regionales. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General una certificación en la que se indique que la Estrategia fue revisada y ajustada, con las metas e indicadores señalados, ello a más tardar el 31 de mayo de 2018.” Se corre la numeración de las siguientes disposiciones.		

Nro. Párrafos	**4.6 (en la versión final se convierte en 4.5)**		
Observaciones Administración	No se tienen observaciones en cuanto al alcance de la disposición, sin embargo indican que queda muy ajustado el plazo de atención de lo dispuesto. En razón de ello se solicita la ampliación del mismo conforme se detalla: “el 31 de marzo de 2018 la definición de criterios estandarizados, el 30 de junio de 2018. la incorporación en los manuales de las unidades que realizan gestión de cobro y el 31 de agosto de 2018, la aprobación por parte del nivel superior, de los manuales”		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Sobre este particular, se acepta la solicitud planteada. De forma tal que, la presente disposición, por los cambios anteriores realizados se convierte en 4.5, y se plantea en el informe final, en los siguientes términos: “4.5 Definir de manera razonada y fundamentada, criterios estandarizados para la		

	selección de casos en todas las áreas que deban realizar gestión de cobro, de la Dirección de Cobro y de las Sucursales de Direcciones Regionales, e incorporar estos criterios en los respectivos manuales de cada una de ellas. Para su definición se puede considerar, entre otros fundamentos: el monto de la deuda, su antigüedad, la reincidencia en morosidad y el historial de pago. Remitir a la Contraloría General certificaciones en las que consten los cambios realizados según el siguiente detalle: el 30 de marzo de 2018 la definición de criterios estandarizados, el 29 de junio de 2018, la incorporación en los manuales de las unidades que realizan gestión de cobro y el 31 de agosto de 2018, la aprobación por parte del nivel superior, de los manuales modificados. “ Finalmente, cabe aclarar que la incorporación en los manuales se fija para el 29 de junio de 2018 por cuanto el 30 de junio de 2018 no es un día hábil.

Nro. Párrafos	***4.8 (en la versión final se convierte en 4.7)***		
Observaciones Administración	No se tienen observaciones en cuanto al alcance de la disposición, sin embargo indican que queda muy ajustado el plazo de atención de lo dispuesto. En razón de ello se solicita la ampliación del mismo para la atención del punto a) para el 28 de febrero, en cuanto al punto b) por consiguiente se traslada la fecha para su cumplimiento al 30 de julio. No se solicita modificar plazos para puntos c) y d).		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Al respecto, este Órgano Contralor acepta la solicitud planteada en torno a este particular, y por ende, dentro de la versión final de la presente auditoría se modifica la disposición en los siguientes términos: “4.7 Definir e implementar acciones específicas vinculadas con la gestión de cobro por medio del Call Center y en materia de notificación de avisos de cobro a patronos y trabajadores independientes, que contemplen al menos, aspectos tales como: actualización de los datos contenidos en el SICERE de los patronos y trabajadores independientes morosos no localizados en las gestiones de cobro, se analice la posibilidad de que se dote de permisos de actualización de campos en el SICERE (relacionados con los datos para la ubicación de patronos y trabajadores independientes morosos), a la Dirección de Cobros y los encargados de cobros de Sucursales, y la elaboración de lineamientos que regulen la revisión y actualización periódica de los datos contenidos en el SICERE de los patronos y trabajadores independientes morosos. Para el cumplimiento de esta disposición se deberán remitir a esta Contraloría General: a) una certificación que haga constar que las acciones fueron definidas, al 28 de febrero de 2018, b) un primer informe de avance de la implementación de las acciones, al 30 de julio de 2018, c) un segundo informe de avance al 30 de octubre de 2018 y d) una certificación que haga constar que las acciones fueron debidamente implementadas, al 21 de diciembre de 2018. “ No omitimos reiterar que, esta disposición queda en la versión informe final de la presente auditoría, con el número 4.7.		

Nro. Párrafos	*4.9 (en la versión final se convierte en 4.8)*		
Observaciones Administración	Indican que lo evidenciado por la Contraloría constituye una mejora al proceso, que la plataforma tecnológica que actualmente tiene el Centro de Llamadas para realizar gestión cobratoria "Sistema Teleware", se adquirió a través de un proceso de licitación, cuyo contrato finaliza en febrero 2018, por lo que lo dispuesto tendría que llevarse a cabo a través de un mantenimiento evolutivo, con las consecuentes erogaciones que la CCSS tendría que hacer por el mismo, no obstante, al considerar el plazo que podría existir entre la emisión formal del Informe y el vencimiento del contrato, el tiempo no alcanzaría para su realización. Además que en la actualidad se trabaja en un cartel de licitación de una nueva Plataforma, en donde se aborda lo evidenciado por el Órgano Contralor. De ahí que propone modificar la disposición en los siguientes términos: Definir e implernentar controles que permitan validar el correcto registro del resultado de la llamada en la Plataforma Tecnológica que para tal fin disponga y utilice el Centro de Llamadas. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría certificaciones donde consten la definición de los controles, a más tardar el 31 de mayo de 2018 y la implementación de los controles definidos, al 31 de octubre de 2018. Ver párrafos del 2.29 al 2.36 de este informe.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	En cuanto a este particular, dadas las razones expuestas por la administración y la contratación del nuevo sistema, esta Contraloría General modifica la disposición de marras en los términos sugeridos, de forma que, en la versión final de la presente auditoria se lea de la siguiente forma: “.4.8 Definir e implernentar controles que permitan validar el correcto registro del resultado de la llamada en la Plataforma Tecnológica que para tal fin disponga y utilice el Centro de Llamadas. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría certificaciones donde consten la definición de los controles, a más tardar el 31 de mayo de 2018 y la implementación de los controles definidos, al 31 de octubre de 2018. Ver párrafos del 2.29 al 2.36 de este informe. Cabe reiterar que, esta disposición queda en el informe final de esta auditoría con el número 4.8.		

Nro. Párrafos	*4.10 (se convierte en 4.9 dentro de la versión final)*
Observaciones Administración	Solicitan eliminar esta disposición debido a que según indican, en la disposición 4.6 se requiere definir criterios estandarizados para la selección de casos que serán gestionados, y se evidencia que al momento de realizar la definición e incorporación de estos criterios a la normativa de las unidades correspondientes, se estaría ajustando e implementando nuevas pautas para la remisión de casos a cobro judicial, que en el fondo es el objetivo de la disposición.

¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	Sobre este particular, una vez realizado al análisis correspondiente, esta Contraloría General no se acepta la observación en los términos planteados, debido a que se considera que la definición de criterios para la selección de casos en todas las áreas que realizan gestión de cobro, que entre otros pueden considerar, el monto de la deuda, su antigüedad, la reincidencia en morosidad y el historial de pago, son totalmente diferentes a los criterios que se solicita definir para la remisión de casos a cobro judicial, tales como que se establezcan requisitos previos al envío de estos casos a los juzgados, cuando se compruebe que los costos de recuperación de una deuda pueden resultar más onerosos que la recuperación misma, o que el cobro judicial sería infructuoso y ocasionaría un daño mayor al patrimonio de la entidad, además de, por ejemplo, la condición de inactividad, la viabilidad de recuperación y la verificación de bienes a embargar, por lo que se mantienen separadas las disposiciones. Así las cosas, la presente disposición se mantiene en los mismos términos que los planteados en la versión borrador de la auditoría de marras. No obstante, tener en consideración que en la versión final se convierte en la 4.9.		

Nro. Párrafos	***4.12 (esta disposición se convierte en 4.11)***		
Observaciones Administración	Únicamente se tiene observaciones en cuanto al plazo de cumplimiento de la disposición, por lo que se solicita se modifiquen para los incisos a) y b), de la siguiente forma: " a) que la estrategia fue diseñada a más tardar el 28 de abril de 2018. b) un primer informe de avance de la implementación, al 31 de agosto de 2018" En cuanto al plazo de los puntos c) y d) no se solicita modificación		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Al respecto, se acepta la solicitud planteada por esa Administración, y por ende, se modifica el plazo para los incisos solicitados, de forma que la disposición de marras, dentro de la versión final de la presente auditoría, se lea de la siguiente forma: "4.11Diseñar e implementar una estrategia que considere analizar y corregir la información contenida en las bases de datos relacionadas con: el registro de patronos y trabajadores independientes morosos, cierre de negocios y convenios de pago, así como los datos contenidos en el registro de Excel en casos de declaratoria de difícil recuperación, con el fin de detectar y corregir inconsistencias y falta de integridad de la información registrada. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones que acrediten a) que la estrategia fue diseñada a más tardar el 30 de abril de 2018, b) un primer informe de avance de la implementación, al 31 de agosto de 2018, c) un segundo informe de avance de la implementación, al 16 de noviembre de 2018 y d) que la estrategia fue implementada, a más tardar el 29 de marzo de 2019" Cabe aclarar que, el plazo del inciso a) se fija para el 30 de abril de 2018 dado que el 28 de abril de 2018 no es día hábil.		

	Finalmente, reiteramos que esta disposición dentro de la versión final de la presente auditoría queda numerada como 4.11.

Nro. Párrafos	***4.13. (en la versión final se convierte en 4.12)***		
Observaciones Administración	No se tiene observaciones con respecto al alcance de la disposición, sin embargo, se considera que la disposición 4.13 institucionalmente se debe abordar conjuntamente con la disposición 4.12. aspecto por el cual solicitan ajustar e igualar los plazos de atención de ambas.		
¿Se acoge?	Sí ☑	No ☐	Parcial ☐
Argumentos CGR	Sobre este particular, se acepta la solicitud planteada por la Administración, de forma tal que, se modifica el plazo para los incisos solicitados, en cuyo caso dentro de la versión final de la presente auditoría, la disposición se lea de la siguiente forma: “4.12 Revisar y ajustar los controles automatizados utilizados en los procesos de gestión de cobro, de las bases de datos relacionadas con el registro de la información de patronos y trabajadores independientes, cierre de negocios, convenios de pago, así como el registro de Excel para los casos de declaratoria de difícil recuperación, de forma que se detecten las causas que permitieron la inclusión de datos erróneos y sean corregidas. Para el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a esta Contraloría General certificaciones que acrediten: a) que se revisaron los controles y se detectaron las causas que ocasionaron la inclusión de datos erróneos, a más tardar el 30 de abril de 2018, b) un primer informe de avance de los ajustes realizados a los controles automatizados, al 31 de agosto de 2018, c) un segundo informe de avance , al 16 de noviembre de 2018 y d) la finalización de los ajustes respectivos, al 29 de marzo de 2019.” Cabe mencionar que, esta disposición queda en el informe final de la auditoría de marras con el número 4.12.		

Nro. Párrafos	***4.14 y 4.15 (se convierten en 4.13 y 4.14 en la versión final)***
Observaciones Administración	Con respecto a los casos pendientes de atención la Dirección de Inspecciones, indica que en los oficios citados N°s. SCAP-0212-03-2016-N, del 16 de marzo de 2016 y SCAP-0598-08-2016-N, del 4 de agosto de 2016 de la Dirección de Cobros, no se explica cuál es la relación entre la denuncia de patronos inactivos que aparentemente continúan con actividad económica y su impacto en la gestión cobratoria de deudas de esos patronos, ni se expresa la necesidad o fundamento para una atención urgente o prioritaria por parte del Servicio de Inspección, además que tampoco se manifestó que los resultados de esas investigaciones, serian insumos fundamentales para resolver casos de recuperación de deudas. Asimismo, en tales oficios se remitieron 1515 casos, los que solamente refieren a patronos inactivos que aparentemente han sido localizados para notificaciones de avisos de cobro y no comprenden la petición de revisar documentación de empresas o trabajadores independientes o para la determinación de responsabilidad solidaria, la inactivación de patronos y trabajadores independientes.

	Por otra, indican que la atención de casos por parte del Servicio de Inspección, desde el 2013, se ha priorizado mediante el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, que contempla, entre otros aspectos, la estrategia de atención de casos pendientes, aprobado por la Junta Directiva de la Caja, en la sesión número 8624, acuerdo 2° y 4° del 21 febrero de 2013 y prorrogada mediante el artículo 8°, sesión número 8691, del 27 de enero de 2014, y que la estrategia actualmente incluye los casos generados en los años 2015 y 2016. Por último indican que como producto de las consultas de este Órgano Contralor, desde noviembre de 2016 se están resolviendo casos en trámite y que de los casos verificados (238) en el 17% de ellos se ha realizado gestiones propias de aseguramiento y evasión, que por lo tanto con base en esos resultados se concluye que la información suministrada no constituye un elemento determinante del aparente desarrollo de la actividad económica patronal y que por esos resultados se está valorando, bajo criterios técnicos, la conveniencia y pertinencia de continuar atendiendo esas solicitudes, y que no se cuenta con razones para relegar la atención de las denuncias de los trabajadores, la estrategia de atención de pendientes, así como las funciones de fiscalización designadas por la Ley que "constituyen la razón de ser del Servicio de Inspección". En virtud de lo anterior la Dirección de Inspecciones considera que las disposiciones 4.14. y 4.15. se fundamentan en informaciones incompletas, por cuanto, no se cuenta formalmente con las razones para justificar la priorización de estudios como los requeridos en los oficios Nºs. SCAP-0598-201 6- N y SCAP-0212-03-2016-N, para relegar la atención de las denuncias de los trabajadores, la estrategia de atención de pendientes, aprobada por la Junta Directiva, así como, las funciones de fiscalización designadas por la Ley Constitutiva de la Caja que constituyen la razón de ser del Servicio de Inspección.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	Sobre este particular, una vez valorados los argumentos expuestos por la Dirección de Inspecciones, esta Contraloría General considera que las disposiciones de marras no requieren ser modificadas (4.14 y 4.15 de la versión borrador de la presente auditoría), por cuanto las justificaciones que se presentan, en el caso del acuerdo de la Junta Directiva inicialmente lo que pretendió fue cubrir un pendiente de casos sin atender, que arrastraba esa Dirección, no así la asignación de prioridades dentro de los casos pendientes de atención, para lo cual se designó a personal del Programa Estratégico de Cobertura de Inspección (PRECIN), a dejar los objetivos por los cuales fue creado este programa, para dedicarse a la atención de los pendientes. Asimismo, indican que esa estrategia de atención actualmente incluye los casos pendientes de los años 2015 y 2016. Además, que desde noviembre de 2016 se están resolviendo los casos pendientes de la Dirección de Cobros y que se ha verificado un 15% (238 casos), de los cuales en el 17% se ha realizado gestiones de aseguramiento y evasión, por lo que infieren que con base en esos resultados la información suministrada no constituye un elemento determinante del aparente desarrollo de la actividad económica patronal, no obstante queda pendiente de		

	revisión, según los datos que indican, el 85% de los 1515 casos. Asi las cosas, la disposición emitida, sobre esta temática, precisamente lo que busca es el ordenamiento de la relación entre la Dirección de Cobros y la Dirección de Inspecciones, dado que la labor que realiza la Dirección de Inspecciones es un insumo importante en el proceso de Gestión Cobratoria, en el sentido de que se regule, mediante la modificación del instructivo correspondiente, la forma en que se atenderán y se ordenarán, dentro de las prioridades que posee la Dirección de Inspección, los casos remitidos por la Dirección de Cobro; y no que, según se indicó al Órgano Contralor en el oficio Nº DI-01047-2016, del 11 de noviembre de 2016, su incorporación y atención se realice en el orden de ingreso (las primeras en ingresar son las primeras en ser atendidas) y se les de atención junto con el resto de solicitudes. Lo anterior implicaría considerar a la Dirección de Inspección como una Dirección aislada del resto de la institución y no como parte de un proceso institucional en el que cada Dirección o unidad colabora con el logro de los objetivos institucionales de la Caja, y no solamente al logro de objetivos particulares. Finalmente, no omitimos señalar que, las disposiciones de marras, dentro de la versión final de la presente auditoría se convierten en 4.13 y 4.14, respectivamente.

Nro. Párrafos	***4.16 (se convierte en 4.15 en la versión final)***		
Observaciones Administración	Solicitan replantear la disposición, por cuanto el procedimiento actual regula la forma y tratamiento que se debe dar a los documentos físicos, y ante lo dispuesto por la Contraloría General se desprende que el objetivo es archivar la documentación existente, situación que en buena medida es producto de las limitaciones de recurso humano e infraestructura, aspecto por el cual en su lugar se propone que la disposición ordene el planteamiento de un proyecto a mediano plazo que permita la adquisición de una Plataforma Tecnológica a través de la cual se logre custodiar, almacenar y conservar la información por medio digital.		
¿Se acoge?	Sí ☐	No ☑	Parcial ☐
Argumentos CGR	Una vez valorados los argumentos expuestos por esta Administración en cuanto a este particular, esta Contraloría General mantiene la disposición sin modificación, toda vez que lo que se solicita es revisar, ajustar e implementar el actual Procedimiento para la Gestión Documental. De forma tal que, la información sobre la gestión cobratoria sea almacenada de manera unificada para cada moroso, y el cambio sugerido es cosa distinta, pues se relaciona con plantear un proyecto para la adquisición de una plataforma tecnológica para custodiar, almacenar y conservar la información de la gestión cobratoria en medio digital. Sobre el particular, se aclara que resulta responsabilidad de esa Administración la determinación de la necesidad y la toma de decisiones respecto de lo que conviene		

	más a la institución en cuanto al medio en que se va a custodiar, almacenar y conservar la información sobre la gestión de cobro, en ese sentido la disposición indica "…de forma tal que se determine el medio más conveniente para conservar esos documentos de manera unificada". Finalmente, en cuanto a este aspecto, no omitimos señalar que, esta disposición queda planteada en el informe final con el número 4.15.