

ASAAI-42-2021
28 de mayo de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con lo establecido en el Plan Anual Operativo del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura de la Auditoría Interna, se efectuó el estudio para evaluar la implementación del nuevo modelo de gestión de cobro judicial con recursos institucionales.

El objetivo del estudio consistió en evaluar las acciones ejecutadas por la administración activa a nivel nacional, para llevar a cabo la implementación del nuevo modelo de gestión de cobro judicial.

En la evaluación efectuada por este Órgano de Control, se evidenciaron oportunidades de mejora y de fortalecimiento en la implementación del nuevo modelo de cobro, en aspectos normativos, de capacidad instalada, de procesos y resultados.

Se determinó que existen dos disposiciones normativas que se encuentran pendientes de aprobación, y que resultan necesarias para el adecuado desarrollo del nuevo modelo de cobro, y que están relacionadas con las responsabilidades y deberes designados a los abogados internos en cuanto a la gestión cobratoria por la vía judicial, y sobre el proceso para llevar a cabo el cobro de honorarios producto de los trámites realizados por los profesionales en derecho.

Asimismo, se evidenció que las Direcciones Regionales de Sucursales elaboraron un diagnóstico, donde constan una serie de necesidades y situaciones que afectan la implementación del nuevo modelo gestión cobro judicial. Aunado, a lo anterior se observó que el citado diagnóstico se encuentra pendiente de análisis por la Dirección de Cobros.

Se determinó que, en las seis direcciones regionales de sucursales, a partir de la implementación del nuevo modelo de cobro (agosto 2020), trasladaron a cobro judicial un total de 2 051 casos, de los cuales, 1383 corresponden a adeudos patronales y los restantes 668 a trabajadores independientes, asimismo, que producto de esa gestión cobratoria, se obtuvo una recuperación de 86 casos.

Además, se observaron oportunidades de mejora en la aplicación de los criterios estandarizados de selección de los casos que se trasladan a cobro judicial, al evidenciarse: que no existe una normalización respecto al proceso de aplicación de criterios de selección, y que se encuentran pendientes de aprobación tres criterios de selección para la gestión judicial.

Con sustento en los hallazgos evidenciados en la evaluación, se recomendó a la Dirección de Cobros llevar a cabo las acciones que correspondan para que se aprueben, oficialicen y divulguen, el “Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil”, y el “Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS”.

Asimismo, se recomienda a esa Dirección adoptar las acciones que sean pertinentes respecto al diagnóstico presentado por las cinco Direcciones Regionales de Sucursales, a raíz de la implementación del nuevo modelo de cobro, entre otros aspectos.

ASAAI- 42-2021
28 de mayo de 2021

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO MODELO GESTIÓN DE COBRO JUDICIAL CON RECURSOS INSTITUCIONALES

DIRECCIÓN DE COBROS UP1124
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CENTRAL UP 1201
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR NORTE UP 1301
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR ATLÁNTICA UP 1501
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES BRUNCA UP 1601
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CHOROTEGA UP 1401
GERENCIA FINANCIERA

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio de carácter especial se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2021 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura de la Auditoría Interna.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar las acciones realizadas por la administración activa para la implementación a nivel nacional, del nuevo modelo de gestión de cobro judicial con recursos institucionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Corroborar la ejecución y el estado de las acciones realizadas por la administración activa, para la ejecución de ajustes al marco normativo en atención al nuevo modelo gestión cobro judicial.
- Verificar si los abogados internos responsables de gestionar la deuda de patronos y trabajadores independientes por la vía judicial disponen de los recursos, herramientas e instrumentos necesarios para ejecutar sus funciones según el nuevo modelo de gestión de cobro judicial.
- Corroborar si los casos que fueron trasladados a cobro judicial cumplen los criterios de selección correspondientes.
- Evaluar los resultados obtenidos por las direcciones, producto de las acciones realizadas por los abogados internos en materia de gestión cobratoria por la vía judicial.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de la gestión realizada por la Administración, para: a) ajustar el marco normativo en materia de gestión cobratoria, en atención al nuevo modelo gestión cobro judicial, b) que los abogados internos dispongan de los recursos, herramientas e instrumentos necesarios para realizar su gestión según el nuevo modelo implementado, c) que los casos trasladados a cobro judicial cumplan con los criterios estandarizados de selección, d) revisar los resultados por dirección producto de las acciones realizadas por los abogados internos en materia de gestión cobratoria por la vía judicial. Para lo anterior se tomó como periodo de examen agosto 2020 - febrero 2021.

La evaluación se ejecutó durante el periodo comprendido entre el 02 de febrero y el 12 de abril del 2021.

METODOLOGÍA

- Revisión del bloque normativo establecido a nivel institucional para gestionar los adeudos de patronos y trabajadores independientes por la vía judicial, en atención al nuevo modelo gestión cobro judicial.
- Revisión y análisis del documento titulado "Diagnóstico Direcciones Regionales de Sucursales – Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial, marzo 2021".
- Análisis de datos extraídos de la base de datos del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), del periodo comprendido entre enero 2011 a diciembre 2020.
- Revisión y análisis de los criterios estandarizados de selección establecidos para la gestión judicial.
- Análisis de la información suministrada por la Dirección de Cobros, y Direcciones Regionales de Sucursales Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Brunca y Chorotega, referente a los resultados obtenidos de los casos de patronos y trabajadores independientes gestionados por la vía judicial a partir de la implementación del nuevo modelo gestión cobro judicial.
- **Entrevistas aplicadas a los siguientes funcionarios:**
 - Licenciado José Eduardo, Rojas López, director, Dirección de Cobros.
 - Licenciado Alfredo Vindas Evans, director, Dirección Regional de Sucursales Central.
 - Licenciada Xiomara Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
 - Licenciado Christian Guillén Gómez, jefatura, Área Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes.
 - Licenciada Maureen Jiménez Jirón, jefatura, Subárea Cobro Judicial a Patronos.
 - Licenciada Emily María Vargas Mora, Programa Estratégico de Gestión Cobratoria (PEGC), Dirección Regional de Sucursales Central.
 - Licenciada Karen Elena Cubero Bonilla, Programa Estratégico de Gestión Cobratoria (PEGC), Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
 - Licenciada Dylana Barquero Solano, Programa Estratégico de Gestión Cobratoria (PEGC), Dirección Regional de Sucursales Central.
- **Sesiones de trabajo realizadas con los siguientes funcionarios:**
 - Licenciada Irma Ortega Lizano, abogada, Dirección Regional de Sucursales Central.
 - Licenciada Angie Brenes Quirós, abogada, Dirección Regional de Sucursales Central.
 - Licenciado José Rodolfo Arias Araya, abogado, Dirección Regional de Sucursales Central.
 - Licenciada Lilliam Carballo Ramírez, abogada, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
 - Licenciado José M. Rojas Abarca, abogado, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
 - Licenciada Elida A. Dove Arias, abogada, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.

- Licenciada María G. Ramírez Zúñiga, abogada, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
- Licenciado Osca E. Castro Bonilla, abogado, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
- Licenciada Brenda Arauz Sánchez, abogada, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
- Licenciado Marvin Collado PARRALES, abogado, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.
- Licenciado José D. Umaña Alvarado, abogado, Subárea Cobro Judicial a Patronos, Dirección de Cobros.

MARCO NORMATIVO

- Ley de General de Control Interno.
- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Instructivo para la gestión de cobro administrativo de la Caja Costarricense de Seguro Social.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

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

ASPECTOS GENERALES

Aprobación del nuevo modelo

Con sustento en lo establecido en el documento “Diagnóstico Direcciones Regionales de Sucursales - Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial, marzo 2021”, se desprenden los siguientes antecedentes sobre el Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial.

La Junta Directiva en el artículo 4° de la sesión 9029, acuerdo primero dispuso:

“ACUERDO PRIMERO: dar por recibido el informe presentado por la Gerencia Financiera en el oficio GF-0725-2019, en el cual presenta las acciones realizadas para la transformación del modelo de gestión de cobro institucional y pasar de un modelo de cobro judicial bajo la modalidad de contratación de abogados externos hacia un modelo de gestión judicial con abogados de planta”.

El Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, gerente a.i., Gerencia Financiera, mediante oficio GF-3583-2020 del 03 de junio del 2020, comunicó a los Directores Regionales de Sucursales y al Director de Cobros, que conforme lo acordado por la Junta Directiva en lo concerniente al nuevo modelo de gestión judicial, se reitera la necesidad de que los abogados internos con los que cuenta cada una de las Direcciones Regionales, asuman la gestión de cobro judicial, lo cual, permitirá ir contabilizando experiencias y resultados, y agrega, que en un plazo prudencial, por medio de los análisis pertinentes, se determinará la efectividad del modelo, así como en caso de ser necesario plantear las necesidades de recursos.

Cantidad de abogados internos por dirección

La Institución dispone de 22 abogados internos a nivel nacional, y se encuentran destacados en las siguientes unidades.

Tabla 1. Cantidad de abogados internos a nivel nacional por dirección. Marzo 2021.

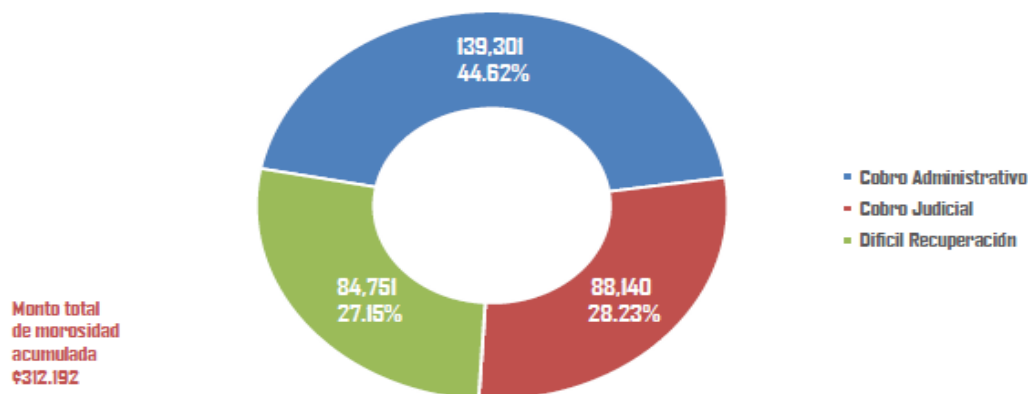
Dependencia	Cantidad abogados internos
Dirección de Cobros	10
Dirección Regional de Sucursales Central	3
Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte	3
Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica	2
Dirección Regional de Sucursales Brunca	3
Dirección Regional de Sucursales Chorotega	1

Fuente: Elaboración propia.

Morosidad Patronal Acumulada a enero 2021

De conformidad con el “Informe de Morosidad Patronal Acumulada” a enero 2021, la morosidad patronal acumulada ascendía a ₡312 192 millones (trescientos doce mil ciento noventa y dos millones de colones), de los cuales, ₡139 301 millones (ciento treinta y nueve mil trescientos un millón de colones), se encuentran en cobro administrativo (44.62%), ₡88 140 (ochenta y ocho mil millones ciento cuarenta millones de colones), se registran en cobro judicial (28.23%), y los restantes ₡84 751 (ochenta y cuatro mil millones setecientos cincuenta y un millones de colones), se establecen como de difícil recuperación, tal y como se muestra en la siguiente ilustración:

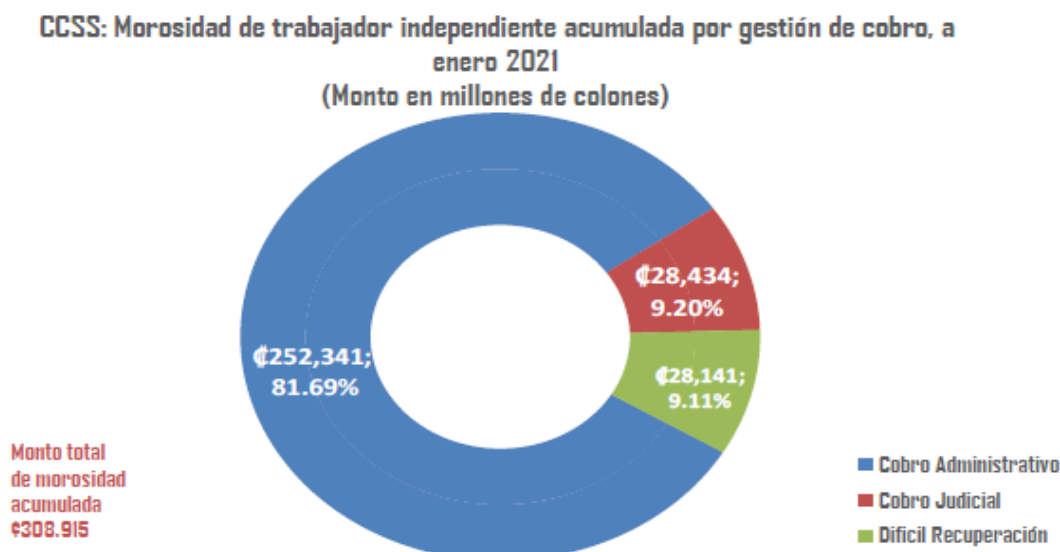
CCSS: Morosidad patronal acumulada por gestión de cobro, a enero 2021
(Monto en millones de colones)



Fuente: Informe Morosidad Patronal Acumulada a enero 2021.

Morosidad Trabajador Independiente Acumulada a enero 2021

Según el Informe Morosidad Trabajadores Independientes enero 2021, la morosidad de trabajadores independientes acumulada asciende a ₡308 915 (trescientos ocho mil millones novecientos quince millones de colones), de los cuales, ₡252 341 (doscientos cincuenta y dos mil millones trescientos cuarenta y un millones de colones) se encuentran en cobro administrativo (81.69%), ₡28 434 (veintiocho mil millones cuatrocientos treinta y cuatro millones de colones) se registran en cobro judicial (9.20%), y ₡28 141 (veintiocho mil millones ciento cuarenta y un millones de colones) se establecen como de difícil recuperación (9.11%).



Fuente: Informe Morosidad Trabajadores Independientes enero 2021.

Estado de facturas según registros del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE)

Según los datos obtenidos al 21 de enero del 2021 del Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), se determinó la existencia de 542 354 facturas, de las cuales, 319 269 se encuentra en cobro administrativo a 30 días, 1 569 en cobro administrativo, 145 104 en cobro judicial y las restantes 76 412 facturas catalogadas de difícil recuperación.

La extracción de datos corresponde al periodo comprendido entre de enero 2011 a diciembre 2020.

Tabla 2. Estado de las facturas registradas en SICERE: Cobro administrativo a 30 días, Cobro Administrativo, Cobro Judicial y Difícil Recuperación. Periodo: enero 2011 a diciembre 2020.

Descripción del estado de la factura	Cantidad de facturas
Cobro administrativo a 30 días	319 269
Cobro administrativo	1 569
Cobro judicial	145 104
Difícil recuperación	76 412

Fuente: Elaboración propia.

Gestión Judicial en la Caja Costarricense de Seguro Social

Con sustento en lo establecido en el Instructivo para la gestión de cobro administrativo de la Caja Costarricense de Seguro Social, enero 2020 a continuación, se exponen definiciones y aspectos de interés en atención al presente estudio.

Definiciones:

Certificación para cobro judicial

Documento legal con carácter de título ejecutivo según artículo 53 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Criterios de Selección

Parámetros estandarizados para gestionar los adeudos que tramita la CCSS, en los cuales se realiza la selección de los casos que se gestionarán ante las instancias judiciales con posibilidades de recuperación, según principios de razonabilidad económica y utilización eficiente de los recursos con que cuenta la administración.

Recuperabilidad Alta:

Es el grado de porcentaje que se tiene de recuperar la deuda de un patrono, un trabajador independiente y no asegurado, garantizando de un 100 a un 75% de lo adeudado, debido a que posee bienes que pueden embargarse o han sido embargados por la Caja.

De la certificación para cobro judicial

Una vez agotada la vía administrativa, se podrá certificar para cobro judicial los adeudos de se (sic) tienen por el no pago de cuotas obreras, cuotas patronales (planillas ordinarias, adicionales), cuotas de trabajador independiente, facturas especiales – servicios médicos, subsidios, pensiones – adecuaciones de adeudos, cheques debitados, Facturas Riesgos del Trabajo (personas físicas y jurídicas, entiéndase que dentro de las personas jurídicas se encuentran las aseguradoras). Facturas por Seguro Obligatorio Automotriz. Facturas de No Asegurados con capacidad de pago, aportes a la LPT y al FODESAF, y otros conceptos accesorios derivados de estos de conformidad con el artículo 53 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Certificación de cobro judicial para demandar en vía civil

Se certificará por la vía civil, los adeudos que califiquen conforme los criterios de selección establecidos en el artículo 16 del presente instructivo, los lineamientos emitidos por las instancias superiores, según corresponda y/o estrategias institucionales.

HALLAZGOS

1. SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN PRODUCTO DE LA IMPLEMENTACIÓN EL NUEVO MODELO GESTIÓN COBRO JUDICIAL

1.1 CANTIDAD DE CASOS TRASLADADOS A COBRO JUDICIAL

Se determinó que a partir de la implementación del nuevo modelo de gestión de cobro judicial (agosto 2020), la Dirección de Cobros, y las Direcciones Regionales de Sucursales Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Brunca y Chorotega, han trasladado a cobro judicial, un total de 2 051 casos, de los cuales, 1 383 corresponden a adeudos patronales y 668 de trabajadores independientes.

El desglose de la cantidad de casos trasladados a cobro judicial por dirección, se muestra a continuación:

Tabla 3. Cantidad de casos trasladados a cobro judicial por dirección. Periodo: agosto 2020 a febrero 2021

Dirección	Cantidad casos patronos	Cantidad casos T.I.
Dirección de Cobros	18	120
Dirección Regional de Sucursales Central	977	171
Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte	287	118
Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica	53	153
Dirección Regional de Sucursales Brunca	38	106
Dirección Regional de Sucursales Chorotega	10	0
TOTAL	1383	668

Fuente: Oficios DC-AGCTI-0147-2021/DC-AGCP-0069-2021 del 16 de febrero 2021, GF-DRSB-0387-2021 del 15 de febrero del 2021, GF-DRCS-0188-2021 del 12 de febrero 2021, DRSCH-063-2-2021 del 10 de febrero 2021, GF-DRSHA-0356-02-2021 del 15 de febrero 2021, GF-DRSHN-0144-2021 del 12 de febrero 2021.

Tomando en consideración, la cantidad de casos que han sido trasladados a cobro judicial, transcurridos siete meses de implementado el Nuevo Modelo de Cobro Gestión Judicial, esta Auditoría consideró pertinente efectuar consultas a algunas de las unidades involucradas en el proceso, con la finalidad de obtener información respecto a la cantidad de casos revisados en su totalidad, para que se derivaran los 1 383 casos de patronos y los 668 correspondientes a trabajadores independientes, obteniéndose los siguientes resultados:

El Licenciado Christian Guillén Gómez, jefatura del Área de Gestión de Cobro a Trabajadores Independientes, manifestó en entrevista aplicada el 22 de marzo del 2021, que en esa dependencia se llevó a cabo una revisión de 3 186 avisos de cobro notificados a trabajadores independientes, de los cuales, se derivaron los 120 casos que se trasladaron a cobro judicial.

El Licenciado Alfredo Vindas Evans, director, Dirección Regional de Sucursales Central, informa mediante entrevista aplicada el 24 de marzo del 2021, indicó:

“Se procedieron a revisar 2 981 casos de 2 abogados externos y una vez aplicados los criterios se asignaron 846 a los abogados internos. Del total de 1 168 casos (997 de patronos y 171 de TI) la diferencia, a saber 322, corresponden a casos que inicialmente realizaron las sucursales por lo que no sería factible determinar el universo del cual fueron extraídos. En otras palabras, se conoce el 72% del total de casos revisados que originaron asignación a abogados internos”.

La Licenciada Xiomara Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, en entrevista aplicada el 29 de marzo del 2021, indicó que, para la reasignación de casos, se revisaron 467 demandas y para los casos nuevos la población es de 3 070 deudores, en los cuales, se revisa la aplicación de los criterios de selección en el tanto, la deuda se encuentre en firmeza administrativa.

1.2 RECUPERACIÓN DE ADEUDOS

Se determinó que, producto de las gestiones cobratorias efectuadas por los abogados internos por la vía judicial, tanto a patronos como trabajadores independientes, se han obtenido los siguientes resultados a nivel nacional, en términos de recuperación de adeudos:

- De los 1383 casos de patronos gestionados por la vía judicial, a la fecha, se ha recuperado un total de 65 casos, lo que representa en términos porcentuales, un 5% aproximadamente.
- De los 668 casos de trabajadores independientes tramitados por la vía judicial, se obtuvo una recuperación de 21 casos, lo que en términos porcentuales equivale a un 3% aproximadamente.

En las siguientes tablas, se puede apreciar, el comportamiento de esa recuperación de adeudos por dirección, tanto de la población patronal como de trabajadores independientes.

Recuperación de adeudos – población patronal:

Tabla 4. Resultados obtenidos por dirección producto de la gestión cobratoria judicial efectuada a patronos. Periodo: agosto 2020 a febrero 2021

Dependencia	Casos patronos	Casos recuperados	% recuperación
Dirección de Cobros	18	0	0%
Dirección Regional de Sucursales Central	977	35	4% aproximadamente
Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte	287	28	10% aproximadamente
Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica	53	2	3%
Dirección Regional de Sucursales Brunca	38	0	0%
Dirección Regional de Sucursales Chorotega	10	0	0%

Fuente: Oficios: DC-AGCTI-0147-2021/DC-AGCP-0069-2021 del 16 de febrero 2021, GF-DRSB-0387-2021 del 15 de febrero del 2021, GF-DRCS-0188-2021 del 12 de febrero 2021, DRSC-063-2-2021 del 10 de febrero 2021, GF-DRSHA-0356-02-2021 del 15 de febrero 2021, GF-DRSHN-0144-2021 del 12 de febrero 2021.

Como se muestra en la tabla anterior, son tres las Direcciones Regionales que han logrado recuperar adeudos, a raíz del cobro judicial realizado a patronos, una vez implementado el Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial.

Recuperación de adeudos – población trabajadores independientes:

Tabla 5. Resultados obtenidos por dirección producto de la gestión cobratoria judicial efectuada a trabajadores independientes. Periodo: agosto 2020 a febrero 2021.

Dependencia	Casos T.I.	Casos recuperados	% recuperación
Dirección de Cobros	120	0	0%
Dirección Regional de Sucursales Central	171	7	4% aproximadamente
Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte	118	11	
Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica	153	3*	

Dirección Regional de Sucursales Brunca	106	0	0%
Dirección Regional de Sucursales Chorotega	0	0	0%

Fuente: Oficios: DC-AGCTI-0147-2021/DC-AGCP-0069-2021 del 16 de febrero del 2021, GF-DRSB-0387-2021 del 15 de febrero del 2021, GF-DRCS-0188-2021 del 12 de febrero 2021, DRSCH-063-2-2021 del 10 de febrero 2021, GF-DRSHA-0356-02-2021 del 15 de febrero 2021, GF-DRSHN-0144-2021 del 12 de febrero 2021.

(*) Dos casos corresponden a formalización de convenio de pago.

En cuanto a la recuperación de adeudos de trabajadores independientes, se desprende de la tabla anterior que, las Direcciones Regionales de Sucursales Central, Huetar Norte y Huetar Atlántica han logrado recuperar adeudos producto de la gestión efectuada por los abogados internos. No se reportó recuperación de adeudos por parte de las Direcciones Regionales de Sucursales Brunca y Chorotega, ni por parte de la Dirección de Cobros.

2. SOBRE LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO MODELO GESTIÓN COBRO JUDICIAL

Se evidenciaron oportunidades de mejora de la puesta en marcha del Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial a nivel nacional.

2.1 SOBRE LA APROBACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS

El Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial se implementó a nivel nacional a partir de agosto 2020, sin embargo, a la fecha del presente estudio, se determinó que se encuentran pendientes de aprobación, el protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, y el procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS.

Al respecto, es importante mencionar que, a través del Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, se pretende compilar las gestiones que se deben realizar en la gestión cobratoria de cuotas de la seguridad social, de acuerdo con el nuevo modelo de gestión cobratoria para el caso de los abogados internos de la institución, y orientar sobre la forma de proceder en relación con los casos tramitados por abogados externos de relaciones contractuales no vigentes. El protocolo contempla entre otros aspectos, las unidades involucradas en la gestión de cobro administrativo y judicial, el establecimiento de competencias de la Dirección de Cobros, de las Direcciones Regionales de Sucursales, de los abogados internos destacados en Oficinas Centrales y Direcciones Regionales.

Sobre el Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS, constituye una herramienta para que la administración pueda usar, registrar y controlar las operaciones financieras que se generan por concepto de depósitos por Honorarios a los abogados internos. Además, en ese procedimiento se establecen las responsabilidades de las unidades participantes en la aplicación de este procedimiento, para el cobro y manejo a nivel contable que permita la segregación y revisión de las transacciones por concepto del cobro de honorarios profesionales de abogados internos y que además permita el control interno de estas operaciones.

A continuación, se muestran las últimas acciones que ha realizado la Administración para aprobar el Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, y el Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS:

Acciones realizadas por la Administración para oficializar el Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil:

El Licenciado José E. Rojas López, director, Dirección de Cobros, mediante oficio GF-DC-0171-2021 del 03 de marzo de 2021, solicitó a los directores regionales de sucursales, remitir las observaciones que consideren oportunas respecto a la propuesta de protocolo para la operativización y estandarización de la gestión cobratoria en la vía civil.

El Licenciado José Eduardo Rojas López, director, Dirección de Cobros, mediante entrevista aplicada el 13 de abril del año en curso, informó a la Auditoría que las Direcciones Regionales Sucursales Huetar Atlántica, Central, Chorotega y Brunca, en oficios GF-DRSHA-551-03-2021, GF-DRCS-0273-2021, GF-DRSCH-113-3-2021 y correo electrónico del 16 de marzo del 2021, respectivamente, remitieron las observaciones que consideraron oportunas a la propuesta del Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil. Agrega, el Licenciado Rojas López, que, en el caso de la Dirección Regional Sucursales Huetar Norte, mediante oficio GF-DRSHN-0269-2021, indicó que no tenía observaciones a la citada propuesta.

Por último, el Licenciado Rojas López, informó a esta Auditoría que, mediante oficio AGCP-SCJP-0357-2021 del 12 de abril de 2021, la Subárea Cobro Judicial a Patronos, elevó ante el Área Gestión de Cobro a Patronos, la versión final de la propuesta del Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, y que a la fecha, el Área Gestión de Cobro a Patronos, se encuentra en proceso de revisión, y agregó que, de estar conforme dicha normativa, se procederá a elevarla ante la Dirección de Cobros para su valoración y eventual traslado ante la instancia correspondiente para su aprobación.

Acciones realizadas por la Administración para oficializar el Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS:

El Licenciado José Eduardo Rojas López, director, Dirección de Cobros, mediante entrevista aplicada el 13 de abril del año en curso, informó a la Auditoría que, mediante oficio GF-DC-0763-2020 del 06 de octubre de 2020, la Dirección de Cobros, trasladó la propuesta de "Procedimiento para el cobro de honorarios de procesos tramitados por los abogados internos de la Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social" a las direcciones regionales de Sucursales, y al Área de Contabilidad Financiera, para su consideración y eventuales observaciones.

Adicionalmente, el Licenciado Rojas López, que mediante oficios; GF-DRSHA-825-10-2020, GF-DRSHN-3880-2020, GF-DRCS-0936-2020, GF-DRSB-3210-2020, y correo electrónico del 16 de octubre de 2020, las Direcciones Regionales de Sucursales Huetar Atlántica, Norte, Central, Brunca y Chorotega, remitieron las observaciones respecto al procedimiento en cuestión, y que mediante oficio DC-AGCP-0148-2021 del 23 de marzo de 2021, el Área Gestión de Cobro a Patronos, trasladó ante la Subárea Cobro Judicial a Patronos, las observaciones para su análisis, a efectos de que se incorporaran las observaciones que se consideraran oportunas.

Asimismo, indica el Licenciado Rojas López, que en oficio DC-AGCP-0628-2020 del 29 de octubre de 2020, el Área gestión de Cobro a Patronos, trasladó las observaciones remitidas por las Direcciones Regionales de Sucursales ante la Subárea Cobro Judicial a Patronos, quienes incorporaron las que se consideraron oportunas, y que a la fecha, se está a la espera de que el Área de la Contabilidad Financiera, incluya el procedimiento contable de esa unidad en el documento, a efectos de continuar con el trámite de revisión y aprobación de las instancias superiores, de conformidad con el oficio ACF-SACO-0926-2021 del 06 de abril de 2021.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República, en el Capítulo IV Normas sobre actividades de control, apartado 4.2 Requisitos de las actividades de control, establece en el inciso e, lo siguiente:

“Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación”.

El Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, no se ha oficializado, debido a que se encuentra en proceso de revisión por el Área Gestión de Cobro a Patronos, para posteriormente, elevar ese protocolo ante la Dirección de Cobros para su valoración, y eventual traslado ante la instancia correspondiente para su aprobación.

En cuanto al Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS, se requiere para su oficialización, que el Área de Contabilidad Financiera incluya el procedimiento contable en el documento, para continuar con el trámite de revisión y aprobación de las instancias superiores.

El que no se disponga del protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, genera que los funcionarios encargados de la gestión cobratoria por esa vía, especialmente los abogados internos destacados en las direcciones no tengan claridad respecto a los procedimientos que se van a implantar para gestionar el cobro judicial a patronos y trabajadores independientes, siendo que, por muchos años, estuvo bajo la responsabilidad de los abogados externos. Asimismo, no se clarifica los puntos de control, supervisión y fiscalización que serán implementados en ese proceso, que está en marcha desde agosto 2020.

Ahora bien, en cuanto, al Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS, preocupa a esta Auditoría, que las sucursales adscritas a las cinco direcciones regionales de sucursales, a la fecha del presente estudio, no se les ha instruido lo referente a cómo usar, registrar y controlar las operaciones financieras que se generan por concepto de depósitos por honorarios a los abogados internos.

2.2 SOBRE LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO

Se detectó que, después de haberse implementado el Nuevo Modelo Gestión Judicial a nivel nacional, la Dirección de Cobros, instruyó a las direcciones regionales de Sucursales, realizar un diagnóstico para determinar las necesidades de recurso humano, infraestructura, tecnológicos y de materiales para ejecutar las gestiones cobratorias según el nuevo modelo de gestión judicial.

Además, se observó que la Subárea de Cobro Judicial a Patronos, no fue considerada en la presentación de los resultados de ese diagnóstico, a pesar de que esa unidad, al igual que las Direcciones Regionales de Sucursales, también debieron asumir con sus abogados internos la gestión cobratoria por la vía judicial.

Producto de la elaboración de ese diagnóstico, las Direcciones Regionales de Sucursales identificaron las siguientes necesidades, las cuales, son expuestas por dirección.

Dirección Regional de Sucursales Central:

- La demanda de servicios de los casos de cobro judicial es mayor a la capacidad resolutoria de los tres abogados internos con los que cuenta la Dirección Regional Central.
- No se cuenta con apoyo secretarial, asistentes para analizar casos, mensajeros, choferes y vehículos.
- Los abogados no cuentan con espacio suficiente para la correcta gestión de sus funciones.

Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte:

- Se requiere de la dotación de una plaza adicional que brinde apoyo en la atención de tareas relacionadas con diligencias para notificaciones, embargos de salario y bancarios, y que, colabore entre otras tareas, con el archivo y control de documentos (escritos que se realizan y notificaciones que llegan).
- No se cuenta con un espacio exclusivo y privado para las audiencias virtuales.

Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica:

- El sistema institucional SICERE no se encuentra preparado para agilizar los procesos desde el inicio de la demanda y las actualizaciones judiciales de las mismas.
- Base de datos con problemas en las direcciones registradas que hacen difícil la ubicación de patronos y trabajadores independientes morosos.
- El recurso humano disponible ya realiza una cantidad importante de actividades lo que eventualmente podría incidir en la atención de los procesos de cobro judicial.
- Falta de un sistema automatizado para la inclusión y seguimiento de las demandas de los procesos monitorios dinerarios.

Dirección Regional de Sucursales Brunca:

- Infraestructura física inadecuada, el mobiliario no cuenta con los estándares de salud ocupacional.
- Poca experiencia en la unidad en temas de cobro judicial y materia registral.
- Falta de controles de los procesos judiciales anteriores.
- Carente existencia de sistemas de calidad para la estandarización de procesos.

Dirección Regional de Sucursales Chorotega:

- Insuficiente recurso en abogados internos, contándose solo con una para atender la demanda de toda la región.
- No se posee de apoyo administrativo y logístico para la abogada interna.
- Alta demanda de otras tareas fuera de la gestión cobratoria que requieren la participación del abogado interno.

Adicionalmente, este Órgano de Control, llevó a cabo dos sesiones de trabajo en la que participaron abogados internos de la Dirección Regional de Sucursales Central, y de la Dirección de Cobros, con la finalidad de conocer su opinión respecto a los instrumentos, herramientas y recursos con que se dispone, para gestionar la morosidad de patronos y trabajadores independientes por la vía judicial, obteniéndose los siguientes resultados:

El 22 de marzo del 2021 se lleva a cabo sesión de trabajo con los abogados internos de la Dirección Regional de Sucursales Central, quienes manifestaron entre otros aspectos lo siguiente:

“A los suscritos nunca se nos consultó del estudio técnico que se realizó para la aprobación del nuevo modelo de gestión de cobro por abogados internos.

El estudio técnico se realizó básicamente con información de la Subárea de Cobro Judicial de la Dirección de Cobros que tiene una estructura muy diferente a las Direcciones Regionales de Sucursales.

El estudio técnico se realizó considerando únicamente los procesos monitorios, no tomaron en cuenta que los abogados internos de las direcciones regionales ya tenemos una cartera robusta con procesos por Retención Indevida, por Infracciones a la Ley Constitutiva de la CCSS y con procesos de quiebra, convenios preventivos, administración por intervención y reorganización judicial, insolvencias y sucesorios.

El estudio no consideró las cargas de trabajo que tenemos los abogados internos de las Direcciones Regionales, ni las limitantes en recurso humano, ya que no contamos con mensajeros ni choferes como lo tienen en la Subárea de Cobro judicial, tampoco contamos con asistentes o secretaria como si la tenían los abogados externos. Todas estas funciones de mensajería y notificación tenemos que realizarla nosotros en los vehículos de nuestra propiedad, descuidando procesos judiciales con plazos de cumplimiento, con el riesgo de alguna acción de regreso por un eventual perjuicio institucional.

Es importante mencionar que según el estudio técnico realizado los abogados internos podemos asumir 800 casos, cantidad que ya se encuentra superada por los suscritos, debido a que hemos asumido los casos de los abogados externos que han renunciado y los que se han jubilado...”

El 23 de marzo del 2021, se llevó a cabo sesión de trabajo en la que participaron ocho abogados de la Subárea de Cobro Judicial, quienes externaron lo siguiente;

“... abogados internos no disponen de una plataforma, cómo sí la tenían los abogados externos para realizar las gestiones cobratorias por la vía judicial. Se manifiesta que a pesar de disponer de un mensajero que les colabora con las diligencias correspondientes, se han incrementado considerablemente esas tareas. También se externó que no se dispone de secretaria, ni de un asistente. En resumen, se hace señalamiento que no se cuenta con una estructura administrativa para la parte judicial”.

El 21 de abril del 2021, se le consultó mediante entrevista al Licenciado José E. Rojas López, director, Dirección de Cobros, ¿cuáles son las acciones que va a ejecutar la Dirección de Cobros, en atención a los resultados que le fueron presentados en el documento titulado Diagnóstico direcciones regionales Sucursales Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial? Al respecto, el Licenciado Rojas López, indicó:

“La Dirección de Cobros mediante oficio GF-DC-0279-2021 del 08 de abril de 2021, trasladó ante las Direcciones Regionales de Sucursales, el documento de diagnóstico de necesidades presentado mediante oficio DC-AGCP-0105-2021 del 5 de marzo de 2021, con la finalidad de realizar una sesión a nivel de Directores Regionales con el fin de profundizar el documento y analizar los puntos en común, dicha sesión de trabajo se tienen fue efectuada el pasado martes 20 de abril de 2021, de 8:30 a.m. a 10:30 a.m. mediante la herramienta Microsoft TEAMS. El acuerdo de reunión fue solicitar al grupo de trabajo, ampliar algunos asuntos relacionados con el documento elaborado, lo anterior, para el análisis pertinente y presentación a la Gerencia Financiera”.

Además, se le consultó al Licenciado José E. Rojas López, director, Dirección de Cobros, se refiriera a las razones por las cuales, en el diagnóstico ¿no se observaron los resultados de la Subárea de Cobro Judicial a Patronos, siendo que esa unidad, también debió asumir con sus abogados internos la gestión cobratoria por la vía judicial? Sobre este punto, el Licenciado Rojas López, manifestó lo siguiente:

“...La Subárea Cobro Judicial a Patronos, unidad adscrita al Área Gestión de Cobro a Patronos, es una Subárea con características diferentes, a las demás unidades Regionales, ya que esta desde su conformación ha realizado la gestión cobratoria judicial en la vía civil y penal, a través de sus abogados internos, aun cuando existían contrataciones con abogados externos, es decir, no tuvo que adaptarse al nuevo modelo de gestión judicial, por cuanto ya se encontraba realizando esta gestión desde antes, situación por la cual no se incluyó en el diagnóstico presentando mediante oficio DC-AGCP-0105-2021; no obstante, para la ampliación del diagnóstico, se va a considerar algunas situaciones que el modelo

haya podido impactar en la Subárea de Cobro Judicial a Patronos y al Área Gestión de Cobro a Trabajador Independiente.”

Vinculante con este tema, es importante citar que, esta Auditoría tuvo conocimiento que el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, gerente a.i., Gerencia Financiera, mediante oficio GF-3583-2020 del 03 de junio del 2020, comunicó a los Directores Regionales de Sucursales y al Director de Cobros, que conforme lo acordado por la Junta Directiva en lo concerniente al nuevo modelo de gestión judicial, se reitera la necesidad de que los abogados internos con los que cuenta cada una de las Direcciones Regionales, asuman la gestión de cobro judicial, lo cual, permitirá ir contabilizando experiencias y resultados, y agrega, **que en un plazo prudencial, por medio de los análisis pertinentes, se determinará la efectividad del modelo, así como en caso de ser necesario plantear las necesidades de recursos.** La negrita no corresponde al original.

Sobre lo expuesto en el párrafo anterior, este Órgano de Fiscalización consultó al Licenciado José E. Rojas López, director, Dirección de Cobros, ¿a quién le correspondía llevar a cabo el análisis del que hace referencia el Licenciado Calderón Villalobos, a efectos de determinar la efectividad del nuevo modelo gestión cobro judicial? máxime, si se toma en consideración, los resultados expuestos en el diagnóstico que fue elaborado por las Direcciones Regionales de Sucursales. Al respecto, el Licenciado José E. Rojas López, indicó lo siguiente:

La Dirección de Cobros no cuenta con una instrucción específica derivada de los alcances del oficio GF-3583-2020, no obstante, al ser esta dependencia rectora en la materia cobratoria, y consciente de la importancia de medir y conocer la efectividad del nuevo modelo de gestión cobro judicial, actualmente se encuentra analizando el tema en conjunto con las Direcciones Regionales de Sucursales. Se debe tener en cuenta (sic) que la administración es la que día a día debe analizar su entorno y proponer mejoras en beneficio de la Institución, claro está conforme a los procedimientos establecidos; para el caso en concreto, la Dirección de Cobros realizará al cierre del primer semestre 2021 un informe sobre los resultados del modelo de cobros, el cual se espera someter a conocimiento de la Junta Directiva.

2.2.1 SOBRE OTRAS ACTIVIDADES SUSTANTIVAS QUE LLEVAN A CABO LOS ABOGADOS INTERNOS

Producto de la elaboración del diagnóstico por parte de las Direcciones Regionales de Sucursales, resalta que aparte de las actividades que le fueron encomendadas a los abogados internos a raíz de la implementación del Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial, los profesionales en derecho venían ejecutando otras actividades sustantivas, las cuales, se describen en la siguiente tabla:

Tabla 6. Descripción de actividades sustantivas ejecutadas por los abogados internos aparte de las encomendadas a raíz de la implementación del Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial.

INSPECCIÓN
Revisión y autenticación de demanda por Infracción a la Ley Constitutiva art. 44 CCSS
Consultas y asesorías
Impartir Capacitaciones
Asistir audiencias y juicios
Contestar escritos de las denuncias y tramitar archivo si cancelan
Gestionar ejecuciones de Sentencias y llevar embargos a Bancos
COBROS
Revisión de Gaceta y Boletín Judicial
Consultas y asesorías
Diligenciar notificaciones judiciales en las policías de proximidad, y OCJ correspondientes
Diligenciar notificaciones Administrativas de Cobro ante notarios (disoluciones y sucesorios).
Diligenciar embargos judiciales en los bancos respectivos y centros de trabajo de embargo de salario
Supervisiones y Seguimiento programadas de la Gestión Cobratoria en las 14 Sucursales de la Región
Impartir y recibir Capacitaciones
Solicitud y certificaciones ante el Registro (vía web o físicamente)

Elaboración de demandas

Asistir audiencias, juicios y remates

Confección de expedientes judiciales

Archivar documentación judicial

Actualización de Excel, y SICERE

Atención y seguimiento al impulso judicial

Revisión y seguimiento de los procesos judiciales

Comunicar a las sucursales medidas alternas para su respectivo seguimiento

Realizar dentro del término establecido por ley escrito de legalización de la deuda

Confección de informes de recuperabilidad (Convenios Administrativos)

Coordinar y asistir a puesta en posesión de propiedades a favor de CCSS en remates

ADMINISTRATIVO

Tramitar y gestionar Procedimientos Administrativos Disciplinarios y/o investigaciones preliminares

Incluir en el Sistema Jurix lo que corresponda de acuerdo con las competencias otorgadas.

Tramitar denuncias penales

Atender consultas y asesorías a las jefaturas de las Sucursales

Asistir a reuniones o capacitaciones encomendadas

Escanear expedientes y documentos de procedimientos administrativos y judiciales

ADMINISTRATIVO - LOGÍSTICA

Revisar carteles de contratación administrativa de productos o servicios

Revisar y corregir contratos de procedimientos de compras

Acompañamiento y asesoría en procedimientos administrativos de selección y reclutamiento

Acompañamiento y asesoría en resoluciones contractuales y ejecuciones de garantías de cumplimiento

Atención de consultas y asesorías

Consultas sobre análisis administrativo o precios en contratación

PENSIONES

Atención de consultas y asesorías

Realizar criterios de lesividad o nulidad absoluta evidente y manifiesta

Revisión y criterio de Legalidad de expedientes de pensiones, por convenio con hogares de ancianos.

PARTICIPACIÓN COMISIONES

Comisión de Relaciones Laborales

Consejo Jurídico Regional.

Fuente: Documento "Diagnóstico Direcciones Regionales de Sucursales – Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial, marzo 2021.

Como se mencionó anteriormente, la Subárea de Cobro Judicial a Patronos del Nivel Central, no fue considerada en la elaboración del diagnóstico, sin embargo, esta Auditoría, consideró pertinente llevar a cabo una sesión de trabajo con estos profesionales en derecho, a efectos de conocer, si llevan a cabo otras actividades sustantivas, aparte de las designadas con la implementación del Nuevo Modelo Gestión Cobro Judicial.

Producto de la sesión de trabajo realizada el 23 de marzo del 2021, en la que participaron ocho abogados de la Subárea de Cobro Judicial a Patronos, se tuvo conocimiento de lo siguiente:

"...los abogados de la Subárea de Cobro Judicial, aparte de llevar a cabo la gestión cobratoria por la vía judicial de patronos y trabajadores independientes, deben realizar labores administrativas, entre las que se citaron; atender contenciosos de abogados externos, reclamo administrativo e incidente de honorarios presentado por abogados externos, solicitud de aplicación de dineros por depósitos judiciales con plazo, atención recursos de amparo, atender consultas de las direcciones regionales de sucursales, colaborar en el desarrollo de requerimientos (honorarios, evaluación de la gestión), situación que debe considerarse ante el evento que se aplique una evaluación por los resultados de la gestión judicial efectuada. En este sentido, cabe mencionar la importancia de resaltar la revisión de las cuentas contables, relacionadas con las gestiones de la Subárea tales como la 322, 139, 105, y proceder a realizar los respectivos asientos de diario, ya sea para la aplicación de dineros, en caso de depósitos judiciales, pagos de honorarios, reversión y análisis de saldos anormales (para lo cual, a pesar de no tener el conocimiento técnico ni profesional, se instruyó realizar dicha actividad). Aunado a la atención de consultas de patronos de forma presencial y de notas."

2.2.2 SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE JUICIOS DE ABOGADOS EXTERNOS

Producto de los resultados expuestos en el diagnóstico que fue elaborado por las Direcciones Regionales de Sucursales, se determinó la existencia de 19 359 juicios que han sido devueltos por los abogados externos para que la CAJA continúe con la gestión cobratoria por la vía judicial.

De los 19 359 juicios, 15 187 fueron devueltos a la Dirección Regional de Sucursales Central, y los restantes 4 172 juicios, a la Dirección de Cobros.

Las unidades a las que se les han devuelto los juicios han tenido que llevar a cabo el análisis de cada uno de los casos, a fin de determinar si existen posibilidades de recuperación, de ser así, se procede con la reasignación del caso al abogado interno, lo que vendría a impactar de forma directa la cartera de casos que administra el abogado interno.

Según se tuvo conocimiento, esta situación se ha originado debido a que los abogados externos han presentado la renuncia ante la institución, (existe el caso de un abogado externo que falleció).

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV Normas sobre las actividades de control, apartado 4.5.1 Supervisión constante establece;

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.

El que se elabore un diagnóstico ya habiéndose implementado el Nuevo Modelo de Gestión Cobratoria podría obedecer a que la Administración no realizó las gestiones necesarias de forma efectiva y oportuna para llevar a cabo la implementación de este modelo.

Esta situación, ha generado que existan una serie de necesidades y situaciones que deben atenderse sobre la marcha, lo cual, podría implicar una afectación a la gestión cobratoria por la vía judicial, por falta de capacidad instalada, y falta de toma de decisiones oportunas.

3. SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS ESTANDARIZADOS DE SELECCIÓN

Se evidenciaron oportunidades de mejora en la aplicación de los criterios estandarizados de selección que fueron establecidos a nivel institucional para gestionar ante las instancias judiciales los casos con posibilidades de recuperación, al determinarse que;

- La forma en que se lleva a cabo la revisión de casos de patronos y trabajadores independientes a efectos de aplicar los criterios de selección no se encuentra estandarizada.
- Se encuentra pendiente la aprobación de tres criterios estandarizados de selección para su correspondiente aplicación a nivel nacional.

Proceso de revisión de casos de patronos y trabajadores independientes

Se detectó que la forma en que las unidades llevan a cabo el proceso de revisión de casos de patronos y trabajadores independientes al momento de aplicar los criterios de selección a efectos de establecer si el caso se traslada o no a cobro judicial, no se encuentra estandarizada.

Lo anterior, al determinarse que, funcionarios responsables de llevar a cabo el proceso de revisión de casos, confeccionan un expediente, completan una guía y emiten una certificación de verificación de criterios estandarizados; otros funcionarios, lo que realizan es llevar un registro de casos revisados en un archivo de Excel, y, por último, en otras unidades, no se genera ningún tipo de documento donde quede acreditada la revisión efectuada.

Nuevos criterios de selección estandarizados

La Administración identificó la necesidad de aplicar nuevos criterios de selección estandarizados en la gestión de cobro judicial de patronos y trabajadores independientes, referentes a los bienes muebles, salarios y personas extranjeras, los cuales, se encuentran pendientes de aprobación por la Gerencia Financiera.

El Licenciado José E. Rojas López, director a.i., Dirección de Cobros, en oficio GF-DC-0096-2021 del 23 de febrero 2021, remitió al Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, gerente a.i., Gerencia Financiera, documentación que contiene tres nuevos criterios de selección estandarizados para su correspondiente autorización.

En el documento titulado: Análisis técnico criterios de selección para la gestión de cobro – Bienes muebles, salarios y personas extranjeras, diciembre 2020, se establecen los tres criterios de selección que se encuentran pendientes de aprobación, para su respectiva aplicación a nivel nacional, los cuales, se muestran a continuación:

Criterio de selección – embargo de salario:

Poblaciones: Trabajadores Independientes y Patronos Físicos

Criterio: Que posean un salario superior al mínimo embargable que la administración establezca.

Fundamentación: No se certificarán judicialmente aquellas deudas de personas que presenten un salario que califique como inembargable según lo dispuesto en el artículo N° 172 del Código de Trabajo, ni aquellos que, aun siendo superiores al salario mínimo, el monto posible a embargar en un lapso de cinco años (Plazo promedio de un proceso judicial), no alcance para cubrir el costo de la gestión judicial en el (sic) debe incurrir la institución para tales efectos (¢586.391.14).

Criterio de selección – bienes muebles:

Poblaciones: Trabajadores Independientes, Patronos Jurídicos y Patronos Físicos.

Criterio: No realizar gestión cobratoria sobre bienes muebles.

Fundamentación: Enfocar los esfuerzos cobratorios en trabajadores independientes y patronos, que posean bienes susceptibles de embargo de acuerdo con las necesidades institucionales; situación con la cual no cuentan los bienes muebles, los cuales, por su naturaleza, presentan una alta tendencia a deteriorarse y depreciarse a un ritmo acelerado, así mismo, conllevan altos costos para su resguardo y mantenimiento, entre otros.

Criterio de selección -Gestión cobratoria a deudores extranjeros:

Poblaciones: Trabajadores Independientes y Patronos Físicos.

Criterio: Extranjeros activos e inactivos únicamente con identificación DIMEX, Cédula de residencia o Pasaporte.

Fundamentación: Garantizar que los procesos de cobro judicial contra deudores extranjeros tengan la información mínima requerida para su debido trámite, y con ello, evitar a la institución el incurrir en costos innecesarios.

Se le consultó al Licenciado José Eduardo Rojas López, director, Dirección de Cobros, si los nuevos criterios ya fueron aprobados por la Gerencia Financiera. Al respecto, el Licenciado Rojas López, manifestó mediante entrevista aplicada el 21 de abril del 2021, que la Dirección de Cobros de momento no tiene conocimiento de la aprobación respectiva.

La Ley General de Control Interno en el Capítulo III La Administración Activa, Sección I, 1. Deberes del jerarca y los titulares subordinados, Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno, inciso a, establece:

“Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo”.

Que no exista una estandarización al momento de llevar a cabo el proceso de revisión de casos de patronos y trabajadores independientes para aplicar los criterios de selección, se debe a que no existe normativa que permita la normalización de ese proceso a nivel nacional.

Mediante oficio GF-DC-0096-2021 del 23 de febrero 2021, la Dirección de Cobros, remitió a la Gerencia Financiera los nuevos criterios estandarizados de selección para la gestión judicial, para su revisión y aprobación, sin embargo, la Gerencia Financiera no se ha pronunciado al respecto.

Se debe tener presente que la finalidad del establecimiento de estos nuevos criterios estandarizados de selección para la gestión judicial es trasladar a cobro judicial, solamente aquellos casos que presenten una mayor posibilidad de recuperación, de manera que la Institución no incurra en costos de recuperación, que resulten onerosos.

CONCLUSIONES

Desde inicios del 2015 la Junta Directiva comenzó a deliberar respecto a la pertinencia de mantener o no, contratos con terceros para que gestionaran la cartera de casos en cobro judicial, e inclusive el Órgano Colegiado, acordó en ese periodo, que la Gerencia Financiera presentara una propuesta de cómo abordar el tema de cobro judicial.

La Institución, 5 años después, adoptó la decisión de gestionar estos cobros con recursos institucionales, implementándose el nuevo modelo de gestión de cobro judicial, sujeto de fiscalización en el presente estudio.

Es importante mencionar que el nuevo modelo de gestión de cobro judicial fue implementado a partir de agosto del 2020, de manera que los resultados que a continuación se van a exponer, son el reflejo de las acciones realizadas por la Administración durante ese periodo.

En cuanto al aspecto normativo, se observa, que la Administración mantiene pendiente la aprobación de un protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria por la vía judicial y de un procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS, a pesar de que el nuevo modelo fue implementado a nivel nacional, los cuales, resultan necesarios para el adecuado funcionamiento del Nuevo Modelo de Gestión Judicial.

Por otra parte, se detectó que las Direcciones Regionales de Sucursales presentaron un diagnóstico donde se logran identificar una serie de necesidades y situaciones, a raíz de la implementación del nuevo modelo de cobro, que podrían impactar en su eficacia. Ese diagnóstico también se encuentra pendiente de análisis por parte de las unidades competentes de la institución.

En términos de resultados de la gestión cobratoria por la vía judicial según el nuevo modelo, se determina que a nivel nacional se han gestionado un total de 1 383 casos de patronos y 668 casos correspondientes a trabajadores independientes, con una recuperación de adeudos, que en términos porcentuales equivale a un 5% y 3% respectivamente.

Asimismo, se detectaron oportunidades de mejora en la aplicación de los criterios estandarizados de selección, por cuanto, se observó que no existe una estandarización en el proceso al momento de aplicar esos criterios, ya que en unas unidades emiten documentación donde queda acreditada la aplicación de criterios, pero en otras unidades no queda acreditada esa verificación. Por último, sobre este tema también se determinó que existen tres criterios de selección de la gestión judicial que se encuentran pendientes de aprobar por la Gerencia Financiera.

Con fundamento en los hallazgos obtenidos en el presente estudio se considera necesario recomendar a la administración activa lo siguiente:

RECOMENDACIONES

AL LIC. LUIS DIEGO CALDERÓN VILLALOBOS EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE COBROS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. En atención a lo evidenciado en el hallazgo 2.1. en relación con las disposiciones normativas que aún no han sido aprobadas, se realicen las acciones que correspondan según su ámbito de competencia, a efectos de que el Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil y el Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS, se trasladen a la Gerencia Financiera para su respectiva oficialización y divulgación.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, los documentos donde se evidencie la remisión del Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, y del Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS a la Gerencia Financiera.

2. De conformidad con lo evidenciado en el hallazgo 2.2 sobre la elaboración de un diagnóstico por las cinco Direcciones Regionales de Sucursales, proceder a su análisis, a fin de adoptar las acciones que se consideren pertinentes para fortalecer la gestión de cobro judicial. Para mejor resolver, considerar la información recopilada de la Subárea de Cobro Judicial a Patronos, así como la información contenida en los hallazgos 1.1 Cantidad de casos trasladados a cobro judicial y 1.2 Recuperación de adeudos, del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, un plan de trabajo donde queden establecidas las acciones a realizar por la Dirección de Cobros, en atención al diagnóstico presentado por las cinco Direcciones Regionales de Sucursales.

3. Con sustento en lo evidenciado en el hallazgo 3. Sobre la aplicación de los criterios estandarizados de selección:

- a) Se emita un recordatorio dirigido a la Gerencia Financiera, a efectos de que se logre impulsar la oficialización y divulgación de los tres nuevos criterios estandarizados de selección para la gestión de cobro judicial referentes a los bienes muebles, salarios y personas extranjeras, para su correspondiente aplicación.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de cuatro meses, un oficio que contenga un recordatorio dirigido a la Gerencia Financiera, sobre el traslado de los tres nuevos criterios estandarizados de selección para la gestión de cobro judicial referentes a los bienes muebles, salarios y personas extranjeras, los cuales, se encuentran pendientes de aprobación por parte de esa gerencia.

4. En atención a lo observado en el hallazgo 3. Sobre la aplicación de los criterios estandarizados de selección, con la participación de funcionarios de las Direcciones Regionales de Sucursales, se diseñe e implemente un instrumento de verificación de cumplimiento de requisitos, producto de la aplicación de los criterios estandarizados de selección.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de tres meses, el instrumento de verificación de cumplimiento de requisitos producto de la aplicación de los criterios estandarizados de selección, así como el oficio mediante el cual, se divulgue ese instrumento a nivel nacional.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con la Licenciada Lucía Catalina Vargas Masis, jefatura, Área Gestión Cobro a Patronos, Licenciado Christian Guillén Gómez, jefatura, Área Gestión Cobro a Trabajadores Independientes, y con el Licenciado Ricardo Pakers González, jefatura, Subárea Administración y Logística, quienes expusieron los siguientes comentarios;

Recomendación 1: El Licenciado Ricardo Pakers González, solicita se valore ajustar la recomendación 1, de manera que, para el cumplimiento de esa recomendación se dé por parte de la Dirección de Cobros, con el traslado de las siguientes disposiciones normativas: "Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil" y "Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS", a la Gerencia Financiera, toda vez que es esta última quien tiene la competencia para oficializarlas.

Recomendación 2: El Licenciado Ricardo Pakers González, solicita se considere que en la recomendación 2, lo que se requiera sea elaboración de un plan de trabajo, a efectos de atender lo establecido en el diagnóstico elaborado por las Direcciones Regionales de Sucursales.

Recomendación 3: El Licenciado Ricardo Pakers González, plantea que para la recomendación 3, se atiendan por separado los puntos a y b (generar dos recomendaciones en vez de una). Con respecto al punto a) indica que la oficialización de los nuevos Criterios es competencia de la Gerencia Financiera no de la Dirección de Cobros, por lo que esta última lo que podría es recordar a la Gerencia la solicitud de aprobación. La Licenciada Lucía Catalina, solicita se valore omitir lo establecido en el punto b), siendo que, como parte de la dinámica de la emisión de certificaciones judiciales, se van a estar generando la devolución de las mismas, ante el evento de que las condiciones varíen, durante el traslado de cobro administrativo a cobro judicial o de previo a remitirse a los juzgados. Adiciona, que, ante lo expuesto, no hace falta llevar a cabo una capacitación.

Recomendación 4: No hay comentarios.

En atención a lo expuesto por la Administración se resuelve lo siguiente:

Recomendación 1: se resuelve atender lo solicitado por el Licenciado Ricardo Pakers González, tomando en consideración el ámbito de competencia de la Dirección de Cobros a efectos de impulsar la aprobación del “Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil” y “Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS”, siendo así, se ajustan los términos de la recomendación, de manera que el entregable corresponda a los documentos donde se evidencie la remisión del Protocolo para la estandarización y operativización de la gestión cobratoria en la vía civil, y del Procedimiento para el cobro de honorarios de casos tramitados por abogados internos de la CCSS a la Gerencia Financiera.

Recomendación 2: se atiende lo solicitado por el Licenciado Ricardo Pakers González, en los siguientes términos; se modifica la redacción en el segundo párrafo, de manera que, para la acreditación del cumplimiento de la recomendación, lo que se solicite sea la elaboración de un plan de trabajo. Lo anterior, al observarse que lo solicitado no desvirtúa lo recomendado.

Recomendación 3: se analiza lo expuesto por la Administración, y se resuelve lo siguiente;

Se atiende lo solicitado por el Licenciado Ricardo Pakers González, y se modifica la redacción de la recomendación 3, de manera que, lo que se solicite para acreditar el cumplimiento de la recomendación, sea la emisión de un oficio que contenga un recordatorio dirigido a la Gerencia Financiera, sobre el traslado de los tres nuevos criterios estandarizados de selección para la gestión de cobro judicial referentes a los bienes muebles, salarios y personas extranjeras, los cuales, se encuentran pendientes de aprobación por parte de esa gerencia. El ajuste de la recomendación se lleva a cabo tomando en consideración el ámbito de competencia de la Dirección de Cobros.

Lleva razón la Administración, al indicar que, como parte de la dinámica de la emisión de certificaciones judiciales, se van a estar generando la devolución de las mismas, ante el evento de que las condiciones varíen durante el traslado de cobro administrativo a cobro judicial o de previo a remitirse a los juzgados. Siendo así resulta razonable, acceder a lo solicitado, y proceder con la eliminación del punto titulado: Devolución de certificaciones para cobro judicial del presente informe y, por consiguiente, suprimir lo requerido en el punto b) de la recomendación 3.

Por último, siendo que este Órgano de Fiscalización adopta la decisión de suprimir lo solicitado en el punto b), no resulta necesario dividir la recomendación para atender por separado los puntos a y b, tal y como lo requirió el Licenciado Ricardo Pakers González.

Recomendación 4: Se mantiene la redacción original de la recomendación, al no presentarse observaciones por parte de la Administración.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. María del Rosario Paz Hernández
Asistente de Auditoría

Lic. Alexander Nájera Prado
Jefe de Área

OSC/ANP/MRPH/lbc