

**DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA
DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DESAF-FODESAF**

INFORME DGA-ADESAF-IESP-1-2022

**“Estudio de Control Interno del cumplimiento de responsabilidades de la DESAF, en el
Departamento de Gestión, establecidas en el Decreto 35873-MTSS, Reglamento
a la Ley N° 8783”**

Marzo, 2022

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1 Origen.....	4
1.2 Recordatorio	4
1.3 Objetivo General.....	5
1.4 Alcance.....	5
1.6 Metodología Aplicada	5
1.8 Antecedentes.....	6
1.9 Comunicación de Resultados.....	7
2 COMENTARIOS	8
3 CONCLUSIONES.....	11
4 RECOMENDACIONES	12
4.1 A LA MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	12
4.2 AL DIRECTOR DE LA DESAF	12

RESUMEN EJECUTIVO

La Dirección General de Auditoría, en cumplimiento con el Plan Anual Operativo 2021 (PAO 2021), realizó Estudio de Control Interno del cumplimiento de responsabilidades de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), en el Departamento de Gestión, establecidas en el Decreto 35873-MTSS, Reglamento a la Ley N°8783, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones del Departamento de Gestión, establecidas en dicho Reglamento, con alcance 01 de enero al 31 diciembre 2020, ampliándose a diciembre del año 2021, en virtud de la promulgación del nuevo Reglamento, Decreto 43189-MTSS.

El FODESAF, es el principal instrumento financiero de la política social selectiva del país, en la lucha contra la pobreza. Con recursos de este Fondo, se financian programas y servicios de las Instituciones del Estado y de distintas entidades expresamente autorizadas en esta Ley y otros según Convenios que se establecen.

Se revisaron actividades asociadas con las regulaciones establecidas en el Reglamento a la Ley de DESAF y se determinó que el Departamento de Gestión no controló suficientemente los activos propiedad del FODESAF en el año 2020, debido a la Pandemia.

Se emiten recomendaciones orientadas al cumplimiento de regulaciones legales y reglamentarias, conforme lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N°8292 "Ley General de Control Interno", con el propósito de fortalecer la administración del Fondo y la oportuna toma de decisiones, así como mejorar el sistema de control interno.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El Estudio de Control Interno del cumplimiento de responsabilidades del Departamento de Gestión de la DESAF, se programó en el Plan Anual Operativo del Departamento de Auditoría DESAF-FODESAF para el año 2021.

1.2 Recordatorio

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

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

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

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

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

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

1.3 Objetivo General

Verificar el cumplimiento de las obligaciones del Departamento de Gestión, establecidas en el Decreto 35873-MTSS, Reglamento a la Ley N°8783.

1.4 Alcance

Se revisaron actividades asociadas con el cumplimiento de las regulaciones establecidas en el Reglamento a la Ley N°8783, desarrolladas durante el año 2020.

1.5 Normas Técnicas

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

1.6 Metodología Aplicada

Los criterios utilizados en este Estudio fueron: Ley N°8292 “Ley General de Control Interno”, “Normas de Control Interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE), “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público” (R-DC-119-2009) y “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (R-DC-064-014).

El Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Decreto Ejecutivo 35873-MTSS), rigió en el periodo de estudio. También, se utilizó el Decreto Ejecutivo 43189-MTSS, Reglamento a la Ley N°8783, vigente a partir de agosto 2021. La formulación de las recomendaciones de este informe, se fundamentaron en el nuevo Reglamento.

Se aplicaron cuestionarios a la Jefatura del Departamento de Gestión, mediante el Sistema ARGOS, en donde las opciones de respuesta fueron de tipo cerrado -Si o No-, en el entendido que se trataba

del cumplimiento de la normativa regulada por el Reglamento a la Ley N°8783. Se solicitó la evidencia que documentara la respuesta.

1.7 Limitaciones

No se presentaron limitaciones.

1.8 Antecedentes

La DESAF es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a la cual le compete administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), según la Ley N°8783, "Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°5662".

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

En el ejercicio económico 2020, los recursos del FODESAF se estimaron en $\text{¢}649,949,380,000.00$ (seiscientos cuarenta y nueve mil novecientos cuarenta y nueve millones trescientos ochenta mil colones con 00/100). Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como, todos los menores de edad, que vivan en condición de pobreza y pobreza extrema.

La Ley N°8783, Reforma de la Ley N°5662 que rige el FODESAF, desde octubre del 2009 a la fecha, dicha reforma representó un fortalecimiento del FODESAF y de las potestades de la DESAF, Órgano Rector en el control y fiscalización de los recursos que reciben los programas sociales que se financian con este Fondo, en aras de asegurar un uso eficiente y eficaz de los mismos con el objetivo de disminuir la pobreza.

La Ley N°8783 consolida el sistema de financiamiento del Fondo, proveniente de dos fuentes con montos similares: una asignación en el Presupuesto de la República, equivalente a 593.000 salarios base, utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas y el 5% del pago de planillas de Patronos Públicos y Privados.

La Reforma aumenta la cobertura del Fondo de dos formas: incluye como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad, independientemente de su condición migratoria; además, amplía la potestad de la DESAF de controlar y fiscalizar todos los programas sociales financiados con recursos del FODESAF mediante convenio y leyes específicas. Para la administración del Fondo se destina un 0.5% a la DESAF.

1.9 Comunicación de Resultados

La presentación de los resultados, de este Informe de Auditoría se realizó de forma virtual por medio de video conferencia mediante la aplicación de GOOGLE MEET el día 11 de marzo del 2022 de 2:00 a 3:00 p.m., estando presentes:

- Dirección General de Auditoría: Srs. (a) Javier González Castro, Norman Araya Alpízar, Lucrecia Rojas Marín y Ricardo González Sánchez.
- Despacho de la Ministra: Sra. Silvia Lara Povedano, Ministra de Trabajo y Seguridad, Sr. Fabián Barquero Méndez, Srta. Priscila Rivera Castillo.
- Dirección de Asignaciones Familiares: Srs. Greivin Hernández González, Juan Cancio Quesada Picado y Fabricio Chévez Ramírez.

2 COMENTARIOS

2.1 Activos propiedad del FODESAF.

El Departamento de Gestión no controló suficientemente los activos propiedad del FODESAF en el año 2020, según lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto 35873-MTSS, Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Por su parte, el Reglamento en mención -derogado en agosto 2021-, vigente en el año que alcanzó el presente estudio, establecía que:

“Artículo 48.-La DESAF, reglamentará todas las actividades relacionadas con el control de activos adquiridos con recursos del FODESAF, tanto por parte de la DESAF, como por las Unidades Ejecutoras del Fondo. Además, tendrá la responsabilidad de mantener un registro auxiliar permanente de los bienes muebles e inmuebles que se llegasen a adquirir con estos recursos, siempre y cuando ello no viole las limitaciones al uso de los recursos que establece la Ley. El Departamento de Gestión, será el encargado de llevar el control de activos, según el inciso h, del artículo 68 del presente reglamento.”

Adicionalmente el artículo 54 dispone:

“Será competencia de la DESAF, desarrollar los procesos de trabajo que le permitan a la administración del FODESAF, en estricto cumplimiento de las disposiciones de la Ley 5662 y su reforma, Ley 8783 y este Reglamento. Por lo tanto, le compete ejercer las siguientes responsabilidades:

... n) Velar por la adecuada administración de los activos del FODESAF.

De igual manera el artículo 68 indica:

El Departamento de Gestión desarrollará entre otros, los siguientes procesos:

...h) Administrar los activos propiedad del FODESAF.”

Por otra parte, el Reglamento, publicado en el Decreto 43189-MTSS, vigente a partir del 25 de agosto de 2021, establece lo siguiente:

“Artículo 68. Del control de activos por parte de las instituciones ejecutoras.

Las instituciones ejecutoras de recursos del FODESAF, cuando adquieran activos con recursos del Fondo, deberán someterse a las disposiciones legales que establezca la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

Además, tendrán la responsabilidad de mantener un registro auxiliar permanente de los bienes muebles e inmuebles que se llegasen a adquirir con estos recursos, siempre y cuando ello no viole las limitaciones al uso de los recursos que establece la Ley. La DESAF tendrá la potestad de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de activos por parte de las instituciones ejecutoras de recursos del FODESAF.” (el subrayado no pertenece al original)

En relación con lo anterior, el señor Fabricio Chévez Ramírez, Jefe del Departamento de Gestión, manifiesta mediante respuesta a correo electrónico, lo siguiente:

" ...En atención a la consulta planteada en el correo anterior, atentamente le informo: Desde la emisión del citado Reglamento, la DESAF ha analizado diferentes maneras de establecer un control sobre los activos adquiridos por las Instituciones Ejecutoras; sin embargo, en la práctica se ha concluido que su implementación es materialmente imposible, considerando la cantidad de recurso humano con que se cuenta y que se requiere para establecer un control, así como el seguimiento que se le debería brindar, esto en virtud del volumen de los activos que adquieren cada uno de los programas y proyectos financiados con recursos del FODESAF, por lo que se estima que sería necesario contar con un departamento con personal encargado sólo para dar cumplimiento a lo establecido en el citado artículo del Reglamento.” (el subrayado pertenece al original)

Así mismo, es importante considerar que, con respecto al control de activos de las instituciones que pertenecen al gobierno central, registran todos y cada uno de los activos que adquieren, en el sistema SIBINET (Sistema Integrado de Bienes), por lo que ellas mismas deben llevar el control y actualización de los activos adquiridos con los recursos que les transfiere el FODESAF, esto de conformidad con lo establecido en el Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central.

Por otra parte, las instituciones descentralizadas del Gobierno Central, que reciben transferencias de recursos del FODESAF, para la ejecución de los programas y servicios que ejecutan, tienen la obligación a acatar la Ley N°8292, Ley General de Control Interno, y disponer de un sistema de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. De manera que, actualmente carece de interés real, que la DESAF incorpore un control de activos cuando el Estado ya ha instaurado mecanismos para el control y seguimiento de los mismos.

No obstante, es importante considerar que, en los convenios de cooperación vigentes, se incorporó una cláusula que regula la obligación de las Instituciones que reciben recursos del FODESAF, a ajustarse a las disposiciones del sistema SIBINET y demás normativa que regule el control y seguimiento de los activos adquiridos."

Una vez analizados los argumentos detallados en párrafos anteriores, esta Auditoría considera que las justificaciones ofrecidas no son recibidas en su totalidad, por las siguientes razones:

El comentario detallado en el segundo y tercer párrafo no es de recibo, por cuanto el SIBINET sólo incluye instituciones del Gobierno Central, sin tomar en cuenta las Unidades Ejecutoras que no pertenecen al mismo. Por otra parte, es importante resaltar que el nuevo Reglamento dispone que la DESAF tendrá que fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de activos por parte de las Unidades Ejecutoras de recursos del FODESAF, establecidas en la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

El cuarto párrafo no es de recibo por cuanto se revisó la página oficial de la FODESAF y logró comprobar que no todos los convenios se encuentran actualizados conforme lo indicó el auditado.

Ahora bien, de acuerdo al análisis expuesto, se determinó que la DESAF no mantiene controles adicionales al Registro SIBINET, presumiendo que las Unidades Ejecutoras fuera del Gobierno Central han establecido sus propios controles, sin corroborar su existencia y fiabilidad de los mismos.

La ausencia de controles de parte de la DESAF en relación con los registros auxiliares permanentes de los bienes muebles e inmuebles adquiridos con los recursos del FODESAF, evidencian la inobservancia de lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto 35873-MTSS, situación que podría debilitar la identificación de los activos en un posible finiquito del programa.

3 CONCLUSIONES

El control interno que debería mantener la DESAF, en relación con los activos adquiridos con los recursos del FODESAF de parte de las Unidades Ejecutoras, no es suficiente; por tanto, el mismo puede ser mejorado en pro de una mejor rendición de cuentas y la transparencia que exige la Ley de Control Interno N°8292, a las Instituciones del Sector Público.

4 RECOMENDACIONES

4.1 A LA MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

4.1.1 Girar instrucciones por escrito a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, se ingrese el Plan de Acción en el Sistema Argos que detalle las actividades, los plazos establecidos y las acciones que se ejecutarán para la atención de las recomendaciones emitidas; por último, deberá cargarse toda aquella información que resulte en el acatamiento de todas las recomendaciones incluidas en este Informe en el Sistema ARGOS, en el Módulo de Actividades de seguimiento, control de cumplimiento, lo anterior en un plazo de un mes a partir del recibo de este informe. **(Ver comentario 2.1)**

4.2 AL DIRECTOR DE LA DESAF

4.2.1. Vigilar que las Unidades Ejecutoras mantengan el registro auxiliar actualizado de los activos adquiridos con los recursos del FODESAF, y solicitarles el detalle de los auxiliares periódicamente con el propósito de que la DESAF mantenga el control oportuno, en el plazo de un mes calendario a partir de recibido este informe. (Ver Comentario 2.1)

4.2.2. Realizar una programación de pruebas de los activos adquiridos con los recursos del FODESAF, en las Unidades Ejecutoras, evidenciando las acciones realizadas. Lo anterior en un plazo de un mes. (Ver Comentario 2.1)

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OFI-1-2022 _____