

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>2</b>
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO .....	2
1.2. OBJETIVO GENERAL .....	2
1.3. OBJETIVO ESPECÍFICOS .....	3
1.4. ALCANCE .....	3
1.5. LIMITACIONES.....	4
1.6. NORMATIVA.....	4
1.7. DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO.....	5
1.8. ASPECTOS GENERALES.....	6
1.9. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS .....	8
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>9</b>
2.1. ASPECTOS INFORMADOS AL TRIBUNAL, PREVIO A LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME .....	9
2.1.1. <i>Sobre la reserva de cesantía.....</i>	9
2.1.2. <i>Manejo contable de supuesta pérdida en la ASOTSE.....</i>	16
2.2. SOBRE EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS POR EL TRIBUNAL A LA ASOTSE .....	20
2.2.1. <i>Acciones adoptadas por la ASOTSE durante la ejecución del estudio.....</i>	22
2.3. SOBRE LA SEPARACIÓN CONTABLE DE LOS FONDOS.....	23
2.3.1. <i>Acciones adoptadas por la ASOTSE durante la ejecución del estudio.....</i>	24
2.4. SOBRE EL LIBRO DE ASAMBLEAS .....	24
2.5. SOBRE EL LIBRO DE ASOCIADOS .....	27
2.6. SOBRE EL LIBRO DE ACTAS DE JUNTA DIRECTIVA.....	28
2.6.1. <i>Sobre los registros en el Libro de Actas de Junta Directiva.....</i>	29
2.7. SOBRE EL CONTROL QUE CORRESPONDE EJERCER A LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA, EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS TRANSFERIDOS A LA ASOTSE .....	30
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>34</b>
<b>4. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>37</b>

# **INFORME DE CONTROL INTERNO N° ICI-05/2008 SOBRE LAS TRANSFERENCIAS Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PATRONALES QUE EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES APORTA A LA ASOCIACIÓN SOLIDARISTA DEL TRIBUNAL (ASOTSE)**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Origen del estudio**

El presente estudio tiene su origen en los Plan de Trabajo de Auditoría correspondiente al 2008 y en atención a solicitud expresa del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en el sentido de que este Despacho –de forma prioritaria- fiscalice el aporte patronal de la Asociación Solidarista de Empleados del TSE (en adelante también denominada ASOTSE). Asimismo, dicho estudio se llevó a cabo en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 22 inciso a) de la Ley General de Control Interno, N° 8292.

Sobre el particular, durante la fase de ejecución del estudio se analizaron las transferencias y administración del aporte patronal que realiza el Tribunal a la ASOTSE, según lo establecido en la Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970, del 28 de noviembre de 1984 y sus reformas, así como los dictámenes y opiniones jurídicas sobre la materia emitidos por la Procuraduría General de la República y pronunciamientos de la Contraloría General de la República.

### **1.2. Objetivo general**

Evaluar el proceso de transferencia y administración del aporte patronal que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones a la Asociación Solidarista de Empleados del Tribunal.

### **1.3. Objetivo específicos**

1. Examinar la administración (uso, manejo y destino) de los recursos transferidos a ASOTSE por concepto del aporte patronal y el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.
2. Evaluar el registro y disposición de las reservas que por ley corresponde mantener a la Asociación según el artículo 19 de la Ley de Asociaciones Solidaristas y el artículo decimocuarto de los estatutos de ASOTSE, entre otros.
3. Analizar si el Tribunal tiene establecidos controles adecuados sobre el registro y disposición de los recursos que se traspasan a la ASOTSE para su custodia y administración.
4. Verificar si para el proceso contable del aporte patronal se tiene establecida una cuenta corriente independiente para el manejo de los recursos que custodia y administra la Asociación, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

### **1.4. Alcance**

El estudio comprendió el análisis y valoración del proceso de transferencias del aporte patronal que realiza el TSE a la ASOTSE y la administración de dichos fondos por parte de la Asociación, así como de los controles establecidos por la Administración Activa sobre dichos recursos.

El período del estudio incluyó las operaciones realizadas entre el 1º de octubre del 2006 y el 30 de setiembre del 2007, ampliándose en los casos en que se consideró necesario.

## **1.5 Limitaciones**

La fiscalización realizada por esta Auditoría se vio limitada en razón de que la ASOTSE no mantenía al momento de la evaluación, cuentas contables para la clasificación y registro en forma separada del aporte patronal propiedad del Tribunal y de las operaciones producto de los otros recursos que mantiene en custodia y administración y que son propiedad de los afiliados a la Asociación, situación que dificultó la realización del seguimiento sobre la disposición de los primeros recursos.

## **1.6. Normativa**

El análisis se efectuó de conformidad con lo establecido en la siguiente normativa:

- Ley de Asociaciones Solidaristas N° 6970, del 28 de noviembre de 1984, su Reglamento y sus reformas.
- Ley General de Control Interno, N° 8292, Diario Oficial La Gaceta N° 169 del 27 de agosto del 2002.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, Diario Oficial La Gaceta N° 210 del 4 de noviembre de 1994.
- Ley Orgánica del Banco Central y disposiciones de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización.
- Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- Pronunciamientos emitidos por la Contraloría General de la República, en relación con la materia.

- Dictámenes y Opiniones Jurídicas de la Procuraduría General de la República.
- Criterios emitidos sobre el tema por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Otra normativa y jurisprudencia aplicable.

## **1.7. Disposiciones Generales de la Ley General de Control Interno**

De conformidad con lo que señala el artículo N° 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna vigente, con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Control Interno, N° 8292 del 31 de julio del 2002, respecto al procedimiento y los plazos que los titulares subordinados deben observar, según corresponda, en relación con las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por esta Auditoría Interna y las causales de responsabilidad administrativa inherentes, se transcriben los siguientes artículos:

“Artículo 36.—Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:

a) El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.

b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.

c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.

Artículo 37.—Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

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

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

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

## **1.8. Aspectos generales**

Las Asociaciones Solidaristas están constituidas por agrupaciones de trabajadores, con el fin de la ayuda mutua y la constitución de un capital con el ahorro de sus miembros y la participación del patrono; cuentan con personería jurídica propia y su afiliación y retiro es voluntario.

Este tipo de asociaciones está orientada hacia una finalidad social, sea procurar la armonía obrero-patronal y el desarrollo integral de sus asociados, aspecto que está previsto en el artículo N° 1 de la Ley de Asociaciones Solidaristas.

El patrimonio de estas asociaciones, según lo establece en el artículo N° 18 del mismo cuerpo normativo, está compuesto por los recursos económicos provenientes del ahorro mensual del salario del trabajador y el aporte o transferencia mensual por parte del patrono, como anticipo de las prestaciones para el pago del auxilio de cesantía. En el caso particular de la ASOTSE, al momento del presente informe, los porcentajes de ambos aportes ascienden al 4.5% y 3% mensual, respectivamente.

En relación con los aportes patronales, la ley define expresamente el destino y el fin que afecta a este patrimonio, sea, formar parte del fondo de reserva para cubrir el pago de auxilio de cesantía a sus trabajadores, aspecto previsto en los artículos 18 y 21, definiendo además, que dichos fondos permanecerán en custodia y administración de la Asociación.

Los artículos 42 y 44 del marco normativo precitado, dispone que este tipo de agrupaciones estarán dirigidas y administradas por una Junta Directiva, y en el ejercicio de sus cargos los directores responden personalmente ante la Asamblea General y ante terceros por sus actuaciones a nombre de la Asociación.

El 27 de junio del 1995, el Sr. Alfredo Cabezas Badilla, entonces Presidente de la ASOTSE, solicitó su inscripción al Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como la emisión de la respectiva personería jurídica.<sup>1</sup>

En la actualidad posee la cédula jurídica N° 3-002-173864, emitida el 27 de octubre del 2005, con vencimiento el 27 de octubre del 2015. Su Junta Directiva, elegida por la Asamblea General por un período de dos años, está constituida por: un Presidente, un Vice-Presidente, un Secretario, un Tesorero, dos vocales (un propietario y un suplente) y cuenta con estatutos definidos los cuales constan de 39 artículos y un reglamento de crédito y políticas de inversión, entre otros.

---

<sup>1</sup> Según Acta Constitutiva de la ASOTSE, de las 15:45 horas del 15 de diciembre de 1994.

## **1.9. Comunicación verbal de resultados**

Los resultados del presente informe fueron expuestos el 16 de julio del 2008, en la Sala de Expresidentes del Tribunal Supremo de Elecciones, con la presencia de las siguientes personas: señor Magistrado Luis Antonio Sobrado González, Presidente, señor Magistrado Max Alberto Esquivel Faerron, señora Magistrada Zetty Bou Valverde, señor Magistrado Fernando del Castillo Riggioni, Lic. Fernando Víquez Jiménez, Director Ejecutivo, Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional y los personeros de la Asociación Solidarista del Tribunal Supremo de Elecciones: Licda. Jeimy González Ardón, señor Marcos Zúñiga Alvarado y señor Germán Chacón Andrés, Administradora, Presidente y Contador, respectivamente.

Cabe señalar que las observaciones que realizaron los funcionarios presentes durante la comunicación verbal de resultados y sobre las que se dejó evidencia en el acta respectiva, fueron incorporadas en lo pertinente al presente documento.

## 2. RESULTADOS

### 2.1. Aspectos informados al Tribunal, previo a la emisión del presente informe

#### 2.1.1. Sobre la reserva de cesantía

Mediante Oficio N° AI-.37-2008 del 15 febrero de 2008 (ver Anexo N° 1 adjunto), se informó al Tribunal que a esa fecha la ASOTSE carecía de la reserva de cesantía proveniente del aporte patronal, aspecto previsto en la Ley de Asociaciones Solidaristas en sus artículos 7, 18, 19, 21 y 23. Asimismo, se aclaró que dicho fondo no debía confundirse con la reserva de liquidez, ya que dichas reservas no son sustituibles entre si, pues su origen y objeto son diferentes.

Sobre el particular en Sesión Ordinaria N° 15-2008 celebrada el 19 de febrero de 2008, el Tribunal dispuso que el Departamento Legal se pronunciara y formulara las recomendaciones que estimara pertinentes en relación con lo expuesto por la Auditoría Interna.

El 28 de febrero del 2008, en Sesión Ordinaria N° 18-2008, oficio N° STSE-0706-2008, el Tribunal conoció el oficio N° DL-097-2008 del 26 del mismo mes, suscrito por la Licda. Mary Anne Mannix Arnold, Jefa a.i. del Departamento Legal, concluyendo, entre otros, lo siguiente:

*“... 5.1 La Asociación Solidarista de empleados del Tribunal Supremo del Elecciones tiene el deber legal de tener un fondo de reserva de cesantía en las condiciones señaladas en el presente informe.*

*5.2 La Contraloría, la Auditoría Interna y el propio Tribunal tienen la potestad de fiscalizar las actuaciones de la Asociación respecto de la utilización del fondo de reserva de cesantía, control que abarca la administración, inversión y custodia de esos aportes y el cumplimiento del destino legal de éstos ...”*

De igual forma el Órgano Colegiado en dicha Sesión, conoció oficio sin número del 21 de febrero de 2008, suscrito por el señor Marcos Zúñiga Alvarado, Presidente de la ASOTSE, que en lo que interesa, señala:

*“...el día de ayer se realizó un traslado de fondos a una inversión en Sector Público 100% y a la vista que lleva ese nombre. Para efectos de nuestros estados financieros, ésta aparecerá a nivel contable por separado...”.*

En torno al tema el Tribunal, entre otros, dispuso:

*“...la Auditoría Interna informará si el traslado de fondos del que informa el señor Presidente de la ASOTSE, a la luz de lo que informó el Departamento Legal, regulariza la situación de la que se informó a este Tribunal.”*

Con fundamento en lo expuesto, mediante oficio N° AI-067-2008 del 01 de abril del 2008, la Auditoría señaló lo siguiente:

- 1. No obstante que la ASOTSE constituyó la reserva prevista por el artículo 14 de sus estatutos, ese numeral requiere una revisión a efectos de que refleje con mayor claridad el porcentaje que se destinará para la reserva de cesantía y su respectiva base de cálculo. En lo que corresponde a la reserva de liquidez, debe tomarse en cuenta que esta materia se encuentra regulada por disposiciones del Banco Central de Costa Rica, por lo que en ese aspecto también procedería su revisión a efectos de ajustar la norma a los requerimientos vigentes.*
- 2. En cuanto a la razonabilidad del monto de la reserva de cesantía constituida por ASOTSE, no compete a esta Auditoría referirse, sino que constituye un tema que corresponde analizarlo a la Asociación en su condición de administrador y custodio de los recursos y al Tribunal en la medida de la valoración que pueda realizar con respecto a la suficiencia o no de tal reserva, previo estudio sobre el particular. Lo anterior, dado que la cuantía de la reserva depende de factores tales como: la cantidad de funcionarios próximos a jubilarse, posibles fechas de jubilación, monto aportado por el Tribunal para dichos funcionarios en relación con el monto de su derecho por concepto de cesantía, proyectado a la fecha de jubilación, etc.*

*Según se señaló en su oportunidad, los resultados que reflejen un estudio de esa naturaleza, constituirían un importante insumo a efectos de determinar el porcentaje de la reserva de cesantía referido en la conclusión anterior.*

3. *Con el propósito de lograr un adecuado manejo de los recursos que el Tribunal transfiere a la Asociación Solidarista y ajustarse a lo que sobre el particular señala el ordenamiento jurídico y recomiendan las sanas prácticas, se requiere que ASOTSE destine una cuenta corriente exclusiva para el manejo de esos recursos.*

Sobre el tema de la mencionada reserva, en Sesión Ordinaria N° 30-2008, celebrada el 8 de abril del año en curso, el Tribunal conoció el citado oficio AI-067-2008 y mediante acuerdo comunicado mediante oficio N° STSE-1060-2008 de la citada fecha, dispuso:

*“...En cuanto al segundo oficio<sup>2</sup>, siendo que este Tribunal comparte las conclusiones en él contenidas, se requiere pronunciamiento de la ASOTSE, a efectos de que proponga –y correlativamente ejecute- a la brevedad posible, los ajustes que se consideren necesarios, a la luz de lo apuntado por el Auditor Interno. Por tal motivo, se le confiere plazo de quince días a fin de que el personero de la Asociación manifieste lo pertinente. Estas manifestaciones serán trasladadas a conocimiento del señor Contador Institucional quien, a su vez, informará y recomendará al Tribunal lo que estime procedente...”*

Mediante oficio sin número, del 22 de abril de 2008, el citado personero se refirió a lo expuesto por esta Auditoría con oficio N° AI-067-2008, concretamente en cuanto a las acciones adoptadas para su atención, tema que se desarrollará en un aparte posterior.

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal en la citada Sesión N° 30-2008, las manifestaciones del señor Presidente de ASOTSE fueron trasladadas a conocimiento del señor Contador Institucional a efectos de que informara y recomendara al Tribunal lo pertinente.

El 07 de mayo del 2008, mediante oficio N° CONT-294-2008 del 7 de mayo de 2008 el Lic. Gómez Guillén presenta el informe requerido en el párrafo anterior, refiriéndose a las conclusiones del oficio N° AI-067-2008 del 14 de marzo de 2008.

---

<sup>2</sup> Se refiere al oficio AI-067-2008, ya que éste fue conocido en la misma Sesión, conjuntamente con el AI-061-2008 del 14 de marzo de 2008.

En cuanto al tema de la reserva de cesantía y su base de cálculo señaló que lo referido por esta Auditoría en el sentido de proponer “una reserva solo para el pago de cesantía” en su criterio excede lo que establece el artículo 19 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, por lo que respecto a ese tema recomendó que *“...sería prudente que el Superior ordene al Departamento Legal, la interpretación del artículo 19 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, por cuanto a lo mejor la ASOTSE esta (sic) actuando conforme a la normativa establecida para estos efectos...”*.

Al respecto se hace la aclaración de que no ha sido la intención de esta Auditoría proponer la creación de una reserva solo para el pago de cesantía, sino que nuestro interés consiste en que se fije con claridad a través de la norma correspondiente de los estatutos de la Asociación, cuál es el porcentaje que se destinará a la reserva de cesantía y cuál a la reserva de liquidez, así como las respectivas bases de cálculo para ambos conceptos. Lo anterior sin perjuicio de que por sana práctica contable es evidente que ambos tipos de reserva deben manejarse mediante subcuentas separadas, lo cual terminará necesariamente por independizar a nivel contable las dos reservas, tal como se explicará más adelante.

El citado informe fue conocido por el Tribunal en Sesión Ordinaria N° 42-2008, celebrada el 15 de mayo del año en curso, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-1655-2008 del 16 del mismo mes. Sobre el particular el Tribunal, dispuso: “Pase a estudio e informe del Departamento Legal, el cual deberá rendirse a la brevedad posible”.

Cabe señalar que a la fecha del presente informe, no se tiene conocimiento de que el informe requerido al Departamento Legal haya sido rendido.

Por otra parte respecto al tema de la razonabilidad del monto de la reserva de cesantía, el Lic. Gómez Guillén indica que discrepa del criterio de esta Auditoría en cuanto a que también le corresponde al Tribunal determinar la

razonabilidad de la reserva de cesantía, ya que *“Al Tribunal lo que le corresponde verificar es únicamente que la Asociación tenga un fondo de reserva y es lo que precisamente está haciendo por medio de la Auditoría...”*.

En relación con la anterior afirmación, esta Auditoría considera que la responsabilidad que compete al Tribunal en orden al tema de la reserva para cesantía, en modo alguno podría limitarse a verificar que se tenga un fondo de reserva. Lo anterior significaría reconocer que el monto de tal reserva no interesa, lo cual no resulta para nada razonable, dado que podría presentarse en la práctica problemas para cumplir con la obligación derivada del pago de la cesantía, en la medida que la cuantía de la reserva resulte insuficiente para hacerle frente a tal obligación.

No obstante que la Asociación destinó recientemente recursos para la creación de la reserva de repetida cita, durante varios años se evidenció la omisión de una importante obligación por parte de la Asociación, al no destinar los recursos necesarios para la operación de la reserva de cesantía, en los términos previstos por la Ley de Asociaciones Solidaristas y su Reglamento.

Lo anterior en virtud de la facultad de administración y custodia que le atañen a las Asociaciones Solidaristas, en relación con los aportes patronales, recursos como es sabido son de origen público, potestad que es delegada por la Asamblea de Asociados en la Junta Directiva.

Por otra parte, a la fecha del presente informe no se obtuvo evidencia documental de que la Administradora de la Asociación, así como los profesionales que la Asociación contrató por servicios profesionales (Contador y firmas de Auditoría Externa), advirtieran al momento de asumir funciones o prestar sus servicios, sobre la carencia de una obligación básica prevista en la Ley, como lo es la operación de la reserva de cesantía.

### **2.1.1.1. Acciones adoptadas por la ASOTSE durante la ejecución del estudio**

En relación con la situación comentada al inicio del presente informe, en relación con la carencia de la reserva de cesantía, la Asociación informó mediante oficio sin número de 14 de marzo de 2008, suscrito por la Licda. Jeimy González Ardón, en relación con la creación de una reserva para tal fin, por un monto de ¢ 19,547,827, según acuerdo de Junta Directiva adoptado en la Sesión N° 91-2008 del 20 de febrero del 2008, artículo N° 7, inciso c).

Por otra parte, en Sesión Ordinaria N° 38-2008 celebrada por el Tribunal el 29 de abril del año en curso, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-1343-2008 de la misma fecha, conoció memorial del 22 del citado mes, mediante el cual, de conformidad con el acuerdo del inciso e) del artículo 2° de la Sesión Ordinaria N° 30-2008, comunicado con oficio N° STSE-1060-2008, el señor Marcos Zúñiga Alvarado, Presidente de ASOTSE, se refirió a las acciones adoptadas por la Asociación con el propósito de ajustar la gestión contable a lo expuesto por la Auditoría Interna.

En relación con lo indicado, se considera oportuno realizar las siguientes valoraciones respecto al criterio del Presidente de ASOTSE:

1. En el oficio de fecha 22 de abril de 2008, el señor Zúñiga Alvarado, Presidente de la ASOTSE, indica, en relación con la reforma a los Estatutos, (Reserva de Cesantía) que en Sesión de Junta Directiva N° 91-2008 del 20 de febrero del 2008, se dispuso lo siguiente:

*“...Reforma a los Estatutos, artículo 14 (Reserva de Cesantía. Se les explica el procedimiento que se utilizó para calcular el monto de la Reserva a saber:.../ Este acuerdo fue aprobado en Sesión de Junta Directiva de ASOTSE #091-2008 del 20 de febrero 2008, artículo 7 inciso C. Y dice: con base en los estatutos: ...” ARTICULO DECIMO CUARTO: la Asociación establecerá un fondo de reserva del diez por ciento para cubrir el pago de auxilio de cesantía y la devolución de ahorro a los asociados”.*

*El estatuto dice: 10% sobre patrimonio, al no ser específico, podemos diversificar este porcentaje entre la Reserva de liquidez y la de Cesantía, quedando así...”*

En consulta a la Licda. Jeimy González Ardón, Administradora de la Asociación, sobre la afirmación del segundo párrafo de la transcripción precedente, en relación con la base de cálculo de la reserva en mención, nos aclaró que en la actualidad los Estatutos no establecen dicho concepto y que lo que se debe entender es que se pretende proponer a la Asamblea General que la base de cálculo sea sobre el monto del patrimonio.

2. Si se realiza una lectura cuidadosa del artículo decimocuarto de los estatutos de dicha agrupación, el cual tiene fundamento en el artículo N° 19 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, pareciera desprenderse que se habla de una sola reserva, tal como se afirma en el oficio N° CONT-294-2008 del 07 de mayo del 2008. No obstante, como se indicó ampliamente en el AI-037-2008 del 15 de febrero del 2008, la reserva de liquidez no guarda relación con la reserva de cesantía y por ende son totalmente independientes, razón por la cual no se puede considerar que una sustituya a la otra.

Nótese que al revisar el Balance de Comprobación (Informe Simulado) al 31 de marzo del 2008, la ASOTSE en la actualidad, mantiene contablemente dichas reservas de forma separada, En cuanto a la reserva de cesantía el monto ascendía a ¢ 19.650.856,38 (subcuenta código 100-04-001-05), mientras que en cuanto a la reserva de liquidez el monto ascendía a ¢ 59.863.440,38 (subcuenta código 100-04-001-01).

Cabe señalar que este último concepto está regulado por el artículo E de la política monetaria del Banco Central de Costa Rica, inciso A), al señalar que para las operaciones en moneda nacional, se aplicará una tasa del 15%, a partir del 16 de agosto del 2005.

Por otra parte, en el caso de las Asociaciones Solidaristas serán sujetos de reserva de liquidez, los aportes de los trabajadores y cualquier captación de ahorro voluntario por parte de los Asociados<sup>3</sup>, por lo que de no mantenerse dicha reserva de manera independiente, la ASOTSE podría incurrir en incumplimiento ante la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).

### **2.1.2. Manejo contable de supuesta pérdida en la ASOTSE**

Al igual que respecto al tema expuesto en el aparte anterior, previo a la presentación de este informe, se le comunicó al Tribunal sobre el manejo contable de una supuesta pérdida en la ASOTSE, según consta en oficio N° AI-043-2008 del 26 de febrero de 2008 (ver Anexo N° 2 adjunto), para lo cual se señaló en esa oportunidad lo siguiente:

- 1. Que en el período 2001 la Asociación registró en la cuenta contable "Otros Activos" una partida que corresponde a una supuesta pérdida por un monto de ¢ 21.141.365,67.*
- 2. La información disponible respecto al origen y naturaleza de la mencionada subcuenta, resulta insuficiente a efectos de identificar el origen de los fondos con que se está cubriendo la supuesta pérdida, ni la procedencia de los recursos utilizados para amortizarla, es decir, si corresponden a recursos del aporte obrero o del aporte patronal. Lo anterior por cuanto los registros contables de la Asociación no se llevaban por separado de acuerdo con la fuente de los recursos, por lo que se podría inferir que la supuesta pérdida estaba siendo cubierta por ambos aportes.*
- 3. De acuerdo con la revisión del Libro de Actas de Asamblea, no se evidenció que se haya informado al Tribunal y a los afiliados de la Asociación en relación con dicha situación. Asimismo, al solicitar el libro de Actas de Junta Directiva correspondiente al período señalado, se nos indicó que el mismo se encuentra extraviado.*

---

<sup>3</sup> Carta de Gerencia al 30 de septiembre del 2007, Despacho de Contadores Públicos Autorizados Sáenz Aguilar y Asociados, punto 1.4.3. Revisión Global del cálculo de la reserva de liquidez.

### **2.1.2.1. Acciones adoptadas por la Administración durante la ejecución del estudio**

Con el propósito de precisar las acciones desplegadas por la Administración Activa en relación con este tema, a continuación se presenta un detalle de las principales gestiones realizadas:

1. En Sesión Ordinaria N° 18-2008, celebrada el 28 de febrero del 2008, acuerdo comunicado mediante oficio N° STSE-0701-2008 de esa misma fecha, el Tribunal dispuso que en un plazo de cinco días hábiles el Departamento Legal y la Contaduría rindieran un informe conjunto, con la formulación de las recomendaciones concretas sobre las acciones a adoptar al respecto por el Tribunal.

2. Sobre el particular, con oficio N° CONT-146-2008 del 07 de marzo del 2008, el Departamento Legal y la Contaduría rindieron el informe requerido, señalando en lo que interesa, lo siguiente:

*“...d) Recomendación conjunta. Que se establezca en forma precisa el monto del aporte patronal que ha sido trasladado, a la fecha a la Asociación Solidarista, para lo cual, la Contaduría de este Tribunal deberá determinar el monto que ha sido trasladado y simultáneamente, la Asociación Solidarista deberá indicar el monto que han recibido por tal concepto. Luego, la Auditoría Interna verificaría si existe alguna diferencia entre lo aportado y lo recibido y de haberla, se sugeriría que continúe la fiscalización ya iniciada en términos de determinar el origen de esa diferencia, a fin de sentar las responsabilidades del caso...”*

*“...e) Recomendación contable. Se reclasifique, la cuenta denominada “R.E.F. como Pérdida Acumulada y se distribuya entre los asociados activos que habían hasta el AÑO 2001, disminuyendo el aporte obrero y sin tocar el aporte patronal...”*

3. Al respecto el Tribunal en Sesión Ordinaria N° 23-2008 celebrada el 11 de marzo del 2008, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-0862-2008 del 12 del mismo mes, conoció el citado oficio CONT-146-2008 y al respecto acordó:

*“Se dispone: Tener por rendido el informe, cuyas recomendaciones conjuntas” se aprueban. La ASOTSE y la Contaduría Institucional remitirán a la Auditoría Interna-a más tardar el próximo 31 de marzo-la información que interesa.../. En lo que atañe a la recomendación contable” se acoge la propuesta en el sentido de que cualquier pérdida que se llegue a determinar y a aplicar no debe afectar, de manera alguna, el aporte patronal por tratarse de fondos reservados para el pago de cesantía. Sin embargo se desecha en lo que se refiere a la manera que impactaría el ahorro por aporte personal de los distintos afiliados y en razón de la fecha de ingreso, por tratarse de algo a definir por los propios asociados y que, en todo caso, escapa de la órbita de decisión de este Tribunal. Tómese en cuenta que el propio pronunciamiento advierte que el ámbito de intervención que a éste le corresponde está circunscrito a fiscalizar la administración, inversión y custodia de los recursos para cesantía...”.*

4. En lo que se refiere a la solicitud formulada por la Contaduría Institucional en la mencionada recomendación conjunta y avalada por el Tribunal, tal como se expuso en la transcripción precedente, mediante oficio N° AI-061-2008 del 14 de marzo del 2008, se solicitó al Tribunal reconsiderar la decisión, debido a que esa función no se ajusta a nuestro marco de competencias, por lo que en Sesión N° 30-2008, celebrada el 08 de abril del 2008, acuerdo comunicado con oficio N° STSE-1060-2008 de la misma fecha, dispuso:

*“...En relación con el primero de los oficios que aquí se conocen, la verificación ordenada la efectuará la propia Contaduría, para lo cual remitirá a conocimiento de este Tribunal el informe respectivo a más tardar el 30 de abril de 2008...”*

5. En Sesión Ordinaria N° 39-2008, celebrada el 05 de mayo del 2008, el Tribunal conoció el oficio N° CONT-280-2008 del 30 de abril de 2008, mediante el cual el Lic. Gilberto Gómez Guillén rinde el informe en relación con la verificación de los montos girados por el Tribunal a la Asociación y los montos recibidos según ASOTSE, concluyendo:

*“(...) a) El reporte de aporte patronal de la Asociación en general coincide con los montos registrados por esta Contaduría, sin embargo existen algunos registros con diferencias menores a los mil colones que presumimos se originan por redondeo de montos.*

*b) También existen funcionarios cuyo aporte patronal es superior, el cual se justifica en razón de que contiene aportes patronales provenientes de otra (sic) instituciones.*

c) En los registros que lleva la Contaduría del aporte patronal a cada funcionario se encuentran montos que la ASOTSE tiene por liquidados. Esto obedece a que algunos funcionarios solicitaron el aporte patronal de la Asociación en razón de haber terminado su contrato de trabajo con el Tribunal Supremo de Elecciones y sin embargo, por parte de la institución no se les reconoció Auxilio de Cesantía, consecuentemente no se rebajo (sic) el aporte patronal de nuestra parte.

d) Por otro lado en los registros de la Asociación se presentan casos de funcionarios y exfuncionarios con saldos de aporte patronal que en su momento recibieron Auxilio de Cesantía de parte Tribunal y a los cuales se les rebajo (sic) el aporte patronal en la liquidación de prestaciones legales, pero a la fecha no lo han retirado de la Asociación Solidarista.

Con fundamento en lo antes expuesto el resultado de dicha verificación se resume en el siguiente cuadro:

<b>RESUMEN DE MOVIMIENTOS<sup>4</sup></b>			
<b>CONCILIACION DE CUENTA APORTE PATRONAL GIRADO A ASOTSE. AL 31 DE MARZO DE 2008</b>			
a)	Monto registrado por aporte patronal en la Contaduría		¢365,244,520.64
b)	Monto registrado por aporte patronal por la Asociación	¢353,305,836.71	
	<b>MAS:</b>		
c)	Aporte patronal liquidado por la Asociación por salida de la Institución	14,622,754.45	
	<b>MENOS:</b>		
a)	Diferencias por redondeo	14,798.52	
b)	Aporte patronal proveniente de otras instituciones	872,498.65	
c)	Funcionarios y exfuncionarios con saldos en ASOTSE	1,796,773.60	
<b>SUMAS IGUALES:</b>		<b>¢365,244,520.39</b>	<b>¢365,244,520.64</b>

En tal sentido el Tribunal dispuso: "...Tener por rendido el informe, el cual se hará del conocimiento de la ASOTSE, el Departamento Legal, la Auditoría Interna y el Tribunal con integración ad hoc que conoce sobre la solicitud del aumento en el aporte patronal...".

<sup>4</sup> Fuente: Cuadro elaborado por la Contaduría Institucional.

Si bien es cierto que para lograr la conciliación de los saldos la Contaduría Institucional llevó a cabo una verificación sobre las causas que originaron las diferencias entre los montos aportados según el Tribunal (estos últimos sobre los cuales la Contaduría lleva un registro individualizado por funcionario) y los registros que al efecto lleva ASOTSE, se desprende a partir de dicha verificación, el control que lleva dicha unidad está referido únicamente a los aportes que realiza el Tribunal, sin que éstos se actualicen con motivo de movimientos posteriores que le afectan, por ejemplo, los funcionarios que se retiran de la institución a los que se les cancela el auxilio de cesantía, funcionarios que provienen de otras instituciones y que trasladan el auxilio de cesantía que el patrono aportó.

## **2.2. Sobre el manejo de los recursos públicos transferidos por el Tribunal a la ASOTSE**

Mediante oficio sin número del 29 de febrero de 2008, dirigido a esta Auditoría, la Licda. González Ardón, Administradora de la Asociación, señaló que los depósitos por concepto del aporte patronal se realizan vía transferencia bancaria a la cuenta corriente N° 0191276-3 del Banco de Costa Rica. Cabe señalar que esta cuenta no es exclusiva para tal fin, ya que se utiliza para realizar otras transacciones, pues es a través de ese Banco en el que mayoritariamente se depositan los préstamos, reintegros de ahorro y demás erogaciones que se realizan, tal como fue evidenciado por esta Auditoría.

Lo anterior evidencia que al inicio de la presente evaluación, la ASOTSE no manejaba los recursos transferidos por el patrono en una cuenta corriente separada.

En relación con lo anterior, al analizar el ámbito de competencias de las Auditorías Internas, en relación con los recursos que se transfieren a las Asociaciones Solidaristas, la Contraloría General de la República, señaló:

### Oficio N° 1566 del 11 de febrero de 2005

*“...Dentro de esta fiscalización se debe corroborar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos transcritos, tales como la obligación que tienen estas organizaciones de manejar los recursos transferidos por los patronos en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales, llevar registros independientes de los otros fondos de su propiedad o administración...”*

### Oficio N° 04265 del 27 de abril del 2004

*“...Agrega dicha Opinión Jurídica OJ-161-2003, al referirse a los mencionados artículos 18 y 21: “De estas disposiciones se desprende que los distintos recursos de la asociación solidarista no pueden ser manejados en una sola cuenta, sino que los aportes para prestaciones laborales deben manejarse en forma separada...”./ Se tiene, en consecuencia, que la obligación del manejo separado de los aportes patronales recibidos, en lo que a registros se refiere, debe hacerse con la extensión que se requiera para dar cumplimiento al mandato legal. Esto significa, que si a través de una “cuenta corriente separada”, de “registros auxiliares”, de “notas a los estados financieros”, de “cuentas de orden” y de “asientos de memorando” se logra el propósito, con eso sería suficiente, en el entendido de que al incorporar la información a los “libros contables” podría darse el seguimiento necesario al manejo de los recursos, e incluso contar con lo que se denominan “pistas de auditoría”, que posibiliten las labores de fiscalización y control que en cualquier momento sea necesario realizar...”*

Por otra parte, interesa hacer referencia al artículo quinto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, que a la letra señala:

*“Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.*

*Quando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido” (el subrayado no es del original)*

Por lo expuesto, se debe tener presente que una Asociación Solidarista, opera como depositaria de los dineros aportados por el patrono, en este caso por el Tribunal, los cuales conservan su origen público, por lo que existe un interés que proteger.<sup>5</sup>

Además, el hecho de que se depositen los fondos transferidos por el patrono conjuntamente con recursos que ASOTSE mantiene producto de otras operaciones financieras, se contrapone a lo que establece la normativa citada.

### **2.2.1. Acciones adoptadas por la ASOTSE durante la ejecución del estudio**

Mediante oficio sin número del 22 de abril de 2008, el señor Marcos Zúñiga Alvarado, Presidente de la ASOTSE, informa al Tribunal, entre otros aspectos, lo siguiente:

*“... Cuenta corriente exclusiva para el manejo de los recursos que le transfiere este Tribunal: Esta cuenta se abrió en el Banco de Costa Rica y ya se envió nota al Lic. Gilberto Gómez Guillén para que a partir del mes de mayo se nos deposite el aporte patronal en esta cuenta corriente en colones...”*

En ese sentido, este Despacho verificó que mediante contrato de cuenta corriente con el Banco de Costa Rica se procedió a la apertura de la cuenta corriente N° 001-0261935-00, a efectos que se deposite en esta cuenta únicamente el aporte patronal, situación que según señala el Lic. Gilberto Gómez Guillén, Contador Institucional, en el citado oficio N° CONT-294-2008, le fue comunicado conforme lo indica el señor Zúñiga Alvarado.

---

<sup>5</sup> Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica N° OJ-161-2003 del 04 de septiembre de 2003.

### 2.3. Sobre la separación contable de los fondos

Mediante los estados financieros de los periodos 2006-2007 y demás información contable analizada, se evidenció que al inicio de la presente evaluación, la ASOTSE no mantenía cuentas contables separadas, por lo que a través de las mismas cuentas contables, ordenaba, clasificaba y registraba las operaciones económicas referidas tanto a los aportes patronales transferidos por la Institución, como de aquellas provenientes de otros recursos.

El numeral quinto de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, define no sólo la obligación de las organizaciones que manejan recursos públicos transferidos por los patronos en una cuenta corriente separada, sino de llevar registros contables de éstos independientes de otros fondos de su propiedad o de los que se encuentren bajo su administración.

En ese sentido, la Contraloría General de la República, señaló mediante el citado oficio N° 04265, lo siguiente:

*“...Se tiene en consecuencia, que la obligación del manejo separado de los aportes patronales recibidos, en lo que a registro se refiere, debe hacerse con la extensión que se requiera para dar cumplimiento al mandato legal. Esto significa que si a través de una “cuenta corriente separada”, de “registros auxiliares”, de “notas a los estados financieros”, de “cuentas de orden” y de “asientos de memorando” se logra el propósito, con eso sería suficiente, en el entendido de que al incorporar la información a los “libros contables” podría darse el seguimiento necesario al manejo de los recursos, e incluso contar con lo que se denominan “pistas de auditoría”, que posibiliten la labor de fiscalización y control que en cualquier momento sea necesario realizar...”*

Por otra parte, el artículo 4° de la Ley General de Control Interno, N° 8292, señala que los sujetos privados que, por cualquier título, sean custodios o administradores de fondos públicos, deberán aplicar en su gestión los principios y normas técnicas de control interno que al efecto emita el Ente Contralor y que su no observancia podría generar las sanciones que el ordenamiento jurídico señala.

En consecuencia, de lo expuesto se tiene que de no mantenerse registros contables de los fondos transferidos por el patrono de forma independiente de otros ingresos propios de la Asociación, se ve limitada la labor de control que corresponde ejercer a la Administración Activa, así como de la función fiscalizadora que compete a la Auditoría Interna.

La situación señalada no sólo representa un riesgo por no estar sujeto a los criterios que sobre la materia ha emitido tanto el Órgano Contralor como la Procuraduría General de la República, sino que al no manejarse de manera separada la contabilidad, desde la perspectiva de clasificación, registro y control de las operaciones, no permite evidenciar el uso específico que se da a los aportes patronales.

### **2.3.1. Acciones adoptadas por la ASOTSE durante la ejecución del estudio**

Mediante oficio sin número del 27 de marzo del 2008, el señor Marcos Zúñiga Alvarado, Presidente de la ASOTSE, informa al Tribunal Ad hoc, lo siguiente:

*“...consiente de las modificaciones recomendadas a la fecha desde el mes de febrero del año en curso se ha separado a nivel contable la cuenta del Aporte Patronal, tanto así, que con todo gusto –si bien lo tienen- suministraremos los estados financieros respectivos para que verifiquen la información...”*

En ese sentido al verificar el Balance de Comprobación, Informe Simulado al 31 de marzo del año en curso, se pudo constatar la situación expuesta por el señor Zúñiga Alvarado.

### **2.4. Sobre el Libro de Asambleas**

En relación con la evaluación realizada sobre este tema, se pudo constatar que en el Libro de Asambleas que mantiene la ASOTSE, si bien se someten a

conocimiento y votación los informes de Presidencia, Tesorería y Fiscalía, no se hace referencia sobre el contenido de tales informes, limitándose en la mayoría de los casos a insertar la siguiente leyenda:

*“...Dichos informes se encuentran en los archivos de la asociación para consulta de los afiliados...”*

No obstante, al verificar dicho detalle en la Asociación, se pudo evidenciar que los documentos en mención no forman parte del archivo de dicha entidad, por lo que no fue posible establecer su ubicación. En consulta realizada a la Administradora de la ASOTSE sobre dicha situación, se nos informó de manera verbal, que desconocía la situación en cuanto a los informes anteriores a su nombramiento en el cargo que ocupa, ya que tales documentos no han podido ser ubicados en los archivos de la Asociación.

Al efecto se aportó a esta Auditoría los siguientes informes:

<b>Tipo de informe</b>	<b>Periodo</b>	<b>Formato</b>	<b>Nombre del funcionario que lo emite</b>	<b>Se consigna la firma</b>
Presidencia	2007-2008	Power Point	Marcos Zúñiga Álvarado	No <sup>1/</sup>
Tesorería	2007-2008	Power Point	Sandra Mora Navarro	No <sup>1/</sup>
Tesorería	2005-2006	Word	Sandra Mora Navarro	No <sup>1/</sup>
Fiscalía	2007-2008	Word	Ronny Jiménez Padilla Néstor Cordero López	Sí
Fiscalía	2006-2007	Word	Néstor Cordero López	No <sup>1/</sup>
Fiscalía	2004-2005	Power Point	Mario Sancho Madrigal	No <sup>1/</sup>

**Fuente ASOTSE**

**Nota:** <sup>1/</sup> Se consigna sólo el nombre del funcionario que lo emite.

En relación con los citados informes, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. Se aportaron tres informes de Fiscalía, de los cuales sólo en uno de ellos se consigna la firma de la persona que fungió en el cargo. Además, de los documentos aportados uno fue confeccionado en “Power Point”, formato

que es usual para dar a conocer el informe en modo de presentación, no así para detallar su contenido oficial.

2. Con respecto a los informes de Tesorería, en relación con el correspondiente al periodo 2007-2008, al igual que en el punto anterior, uno de los documentos se presenta en formato “Power Point” y en ambos casos se omite la firma del Tesorero de turno.
3. En lo que se refiere al Informe de Presidencia, sólo se ubicó la presentación del informe en formato “Power Point”, correspondiente al periodo 2007-2008, siendo que el informe en sí no fue suministrado.

Sobre la situación descrita es preciso destacar dos aspectos:

El primero en cuanto a que al verificar la existencia de los informes en mención, aquellos generados antes del 2005 (excepto el de Fiscalía) no se ubican en la ASOTSE y los correspondientes tanto a los Informes de Presidencia de los periodos 2005-2006 y 2006-2007, como el de Tesorería 2006-2007, no se aportaron.

En ese sentido la norma N° 5.6-Archivo Institucional, del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos sujetos a su Fiscalización, señala:

*“La institución deberá implantar y aplicar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico, incluyendo los informes y registros contables, administrativos y de gestión con sus fuentes de sustento.” (el destacado no es del original).*

Por otra parte, el artículo noveno, inciso c) de los Estatutos de la ASOTSE, “Sobre los derechos de los asociados”, señala:

*“...Examinar los libros, documentos y actuaciones de la Asociación y de sus órganos ante los funcionarios encargados de su custodia...”*

El otro aspecto a destacar es el relativo a la ausencia de los contenidos de los informes referidos en las Actas de las Asambleas, aspecto que no representa una sana práctica de control interno, ya que limita a los asociados, a la Administración Activa en el ejercicio de su función de control y aquellos órganos de fiscalización, conocer de manera puntal, la gestión de dichos titulares, los hechos significativos, su impacto y las medidas adoptadas para su corrección.

Las debilidades apuntadas no le permiten al asociado, al Tribunal en su condición de patrono y responsable de los recursos que transfiere, así como a esta Auditoría, contar de manera oportuna con documentación sobre aspectos relativos a la gestión de la Asociación, situación que sin duda afecta los controles que la Administración Activa pueda implementar, así como el proceso de fiscalización que corresponde realizar sobre esos recursos, según se expondrá más adelante.

## **2.5. Sobre el Libro de Asociados**

En relación con el registro de Asociados, se solicitó a la Administradora de ASOTSE el libro correspondiente, a lo cual nos indicó que dicho documento se encuentra desactualizado, pues la última anotación que se consigna corresponde al asiento N° 563, referente al Acta de Junta Directiva N° 18-2005. No obstante, la Licda. González Ardón, señaló que aunque dicho registro se mantiene en las condiciones citadas, se mantiene un registro en el sistema informático de la Asociación, con respaldo de las boletas de afiliación y las notas de desafiliación cuando éstas se presentan y que adicionalmente dichos movimientos se consignan en las Actas de Junta Directiva.

Al respecto en el Acta de Junta Directiva de la ASOTSE, N° 26, del 27 de julio de 2004, artículo N° 4 “Asuntos de Presidencia”, se indica:

*“...Se comenta sobre el libro de afiliaciones y desafiliaciones, y el señor Carlos Ardón Tobert indica que la responsabilidad de tener el libro de actas, así como el libro de afiliaciones y desafiliaciones actualizados es exclusivamente del secretario de la Junta Directiva...”*

Sobre el particular la Ley de Asociaciones Solidaristas en su artículo N° 15, señala lo siguiente:

*“Se consideran asociados los que suscriban la escritura constitutiva y los que sean admitidos posteriormente de acuerdo con los estatutos. Sus nombres deberán figurar en un libro de registro de miembros que llevará el nombre de la asociación.”*

*Los asientos se numerarán en orden corrido y deberán ser firmados por el secretario. En el libro deberá consignarse la razón de la desafiliación cuando ésta ocurra, de acuerdo con lo que dispongan los estatutos. Ninguna persona podrá ser compulsada a formar parte de asociación alguna, y los miembros de cada una de ellas podrán desafiarse cuando lo deseen. En este caso, los interesados deberán solicitar su desafiliación por escrito a la junta directiva, la cual la acordará sin más trámite, siempre que el solicitante esté al día en sus obligaciones de carácter económico con la asociación.”* (el destacado es nuestro).

Por su parte, los Estatutos de la ASOTSE, indican:

*“Artículo vigésimo noveno: Son obligaciones del Secretario:*

*d) Llevar junto a un vocal el libro de registro de socios....”*

Lo anteriormente expuesto evidencia un atraso de una cantidad importante de meses en el Libro de Asociados, aspecto que se ha tratado de mitigar a través de otros mecanismos, sin embargo, se considera que éstos no sustituyen el libro registro que señala la ley.

## **2.6. Sobre el Libro de Actas de Junta Directiva**

El 23 de agosto de 1995 el Departamento de Organizaciones de Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), autorizó el primer Libro de

Actas de Junta Directiva de la ASOTSE, el cual fue cerrado el 27 de marzo de 1998.

En el Acta de Junta Directiva de la ASOTSE, N° 27 del 10 de agosto de 2004, se señala:

*“...A la Licda. Iris Garita Calderón, del Ministerio de Trabajo, informándole que se nos extravió el libro de actas y a la vez se le indica que se llevarán las actas de la asociación por medio de hojas en blanco debidamente foliadas...”*

Ante lo expuesto, el 23 de agosto del 2004, el Ministerio de Trabajo autorizó la apertura de un tercer Libro de Actas de Junta Directiva.

De lo anterior se infiere el extravío de las Actas de Junta Directiva correspondiente a un periodo de seis años y cinco meses (del 27 de marzo de 1998 al 25 de agosto de 2004-correspondiente al segundo tomo- documentación que a la fecha no ha sido recuperada.

### **2.6.1. Sobre los registros en el Libro de Actas de Junta Directiva**

De la revisión efectuada a dicho libro el 14 de febrero de 2008, se constató que la última Acta de Junta Directiva consignada en éste fue la N° 86-2007 del 28 de agosto de 2007, lo que evidencia a esa fecha un atraso de casi seis meses.

Sobre el particular el artículo 29 de los Estatutos de la ASOTSE, define entre las obligaciones del Secretario:

*“...c) Llevar los libros de actas de Asamblea Generales y libro de actas de Junta Directiva...”*

Al respecto se considera que el Libro de Actas de Junta Directiva constituye un mecanismo de control que evidencia la gestión que lleva a cabo la Asociación,

lo que a su vez facilita cualquier tipo de verificación por parte de la Administración Activa, los asociados, la propia Auditoría Interna, así como algún órgano de fiscalización externo.

## **2.7. Sobre el control que corresponde ejercer a la Administración Activa, en relación con los recursos transferidos a la ASOTSE**

Mediante oficio N° AI-027-2008 del 07 de febrero de 2008 se solicitó a la Contaduría Institucional informar a esta Auditoría, entre otros, si como parte de los procedimientos a su cargo, si se ejerce algún tipo de control sobre dichos recursos públicos, con posterioridad al traslado de los recursos a la ASOTSE. Asimismo, se requirió el suministro de un detalle de los aportes transferidos a la ASOTSE desde su constitución e indicarnos si dichos aportes se concilian periódicamente con los registros de esa Asociación.

Al respecto se nos indicó mediante oficio N° CONT-110-2008 del 18 de febrero de 2008, lo siguiente:

*“...Después de trasladar los recursos a ASOTSE esta Contaduría lleva por medio de la Unidad de Planillas un registro histórico de cada deducción por cada funcionario, el cual se liquida contra el cálculo de prestaciones que le correspondiera.../ “...En cuanto a si los aportes se concilian periódicamente contra los registros a cargo de la Asociación, la respuesta es no.”*

Sobre lo anterior, aunque la Administración mantiene un control sobre los recursos transferidos, tal como lo indica la Contaduría, éstos no son conciliados contra los registros que mantiene la ASOTSE (al respecto ver cuadro y comentario en aparte N° 2.1.2.1.5). Además no se evidenció, como parte de los procedimientos que ejecuta la Contaduría, que se disponga de un mecanismo que permita a la Administración verificar que el destino de los dineros se ajuste a las disposiciones de ley y se garantice la adecuada utilización de los recursos<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Aspecto valorado en la Opinión Jurídica N° 052-J del 08-05-2001, de la Procuraduría General de la República.

Cabe señalar que el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización, en su norma 4.14 -Conciliación periódica de registros, señala:

*“Deberán realizarse verificaciones y conciliaciones periódicas de los registros contra los documentos fuentes respectivos, para determinar y enmendar cualquier error u omisión que se haya cometido en el procesamiento de los datos”.*

Por otra parte, en relación con el tema del control que compete ejercer a la Administración Activa sobre estos recursos, mediante informe adjunto al oficio N° DL-097-2008 del 26 de febrero del 2008, suscrito por la Licda. Mary Anne Mannix Arnold, Jefa a.i. del Departamento Legal, señaló en el aparte de conclusiones:

*“...6.- La Administración tiene la obligación de vigilar la correcta administración de los recursos que traspasa a la Asociación Solidarista, asume la responsabilidad por el cumplimiento de una competencia pública (artículo 190 de la Ley General de Administración Pública). En ausencia de un correcto ejercicio de esa competencia, el ente público puede comprometer su responsabilidad, de modo que en caso de que la asociación colapse y no sea posible recuperar los fondos transferidos, tendrá que asumir de nuevo la obligación cubriendo el auxilio de cesantía a sus trabajadores...”<sup>7</sup>*

Asimismo, la Ley de Asociaciones Solidaristas, en lo que se refiere a los recursos con que contarán estas organizaciones, entre otros, señala en su artículo 18:

*“b) El aporte mensual del patrono en favor de sus trabajadores afiliados, que será fijado de común acuerdo entre ambos de conformidad con los principios solidaristas. Este fondo quedará en custodia y administración de la asociación como reserva para prestaciones. Lo recaudado por este concepto, se considerará como parte del fondo económico del auxilio de cesantía en beneficio del trabajador, sin que ello lo exonere de la responsabilidad por el monto de la diferencia entre lo que le corresponda al trabajador como auxilio de cesantía y lo que el patrono hubiere aportado”.*

---

<sup>7</sup> La situación expuesta por el Departamento Legal, está acorde con la expresada por la Contraloría General de la República, según oficio N° 04265 del 27 de abril del 2004.

Se desprende de esta última norma, la necesidad de que la Administración Activa ejerza una vigilancia permanente sobre los fondos transferidos a la Asociación Solidarista del TSE, lo que en modo alguno podría limitarse a la función de registro y control sobre las transferencias que al efecto se realizan, tal como funciona en la práctica.

Asimismo, la Procuraduría General de la República mediante Opinión Jurídica N° OJ-161-2003 del 04 de septiembre de 2003 señaló:

*“...Ese control es tanto más necesario si se considera que el responsable del pago del auxilio de cesantía es el patrono. Por consiguiente, debe ejercer vigilancia sobre la correcta administración de los recursos que se traspasan a la asociación con un destino determinado. La ausencia de esa fiscalización entraña un incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre dicho órgano, Incumplimiento que pueden generar daños y en dicha medida, comprometer la responsabilidad de la Administración Activa...”* (El destacado no es del original).

De conformidad con lo expuesto se desprende que la vigilancia que le corresponde ejercer a la Administración Activa, tal como se indicó en oficio N° AI-061-2008 del 13 de marzo del año en curso, debe ser previo al giro de las transferencias, por ejemplo: verificación de la planilla y sus correspondientes deducciones, durante el proceso de giro de los recursos: que exista concordancia entre el monto de la planilla y el monto que se está girando y posterior a éste, sea el relativo a la disposición de los recursos conforme al ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

En ese sentido en el citado informe del Departamento Legal N° DL-097-2008, se indica que el control debe abarcar la administración, inversión y custodia del aporte patronal y el cumplimiento del destino legal.

De lo anterior se desprende que la ausencia de dicho mecanismo limita la función de control que la Administración debe ejercer sobre los recursos en mención, con los eventuales perjuicios que dicha situación podría conllevar.

Cabe señalar que como parte del marco de control que la Administración podría implementar en la ASOTSE, el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas de repetida cita, faculta la designación de un representante con derecho a voz pero sin voto, el cual podrá asistir a las asambleas generales y a las sesiones de la Junta Directiva, salvo que éstas por simple mayoría, manifiesten lo contrario.

La presencia de un funcionario en esa condición le permitiría al Tribunal, tener un conocimiento de aquellos asuntos que conozca la Junta Directiva de la Asociación en relación con la disposición que se realiza respecto al aporte patronal.

### 3. CONCLUSIONES

De conformidad con los resultados del estudio de auditoría realizado, se desprenden las siguientes conclusiones:

3.1 Si bien es cierto que con motivo de la evaluación realizada por esta Auditoría a la Asociación Solidarista del Tribunal Supremo de Elecciones, dicha entidad procedió a la constitución de una reserva para el pago del auxilio de cesantía, la cuantía de ésta no fue fijada a partir de un estudio que respalde al Tribunal para estimar razonablemente que podría hacer frente a las erogaciones que por ese concepto requiera en un momento determinado. Lo anterior, conforme se señaló en su oportunidad, atendiendo a criterios que tomen en consideración la cantidad de funcionarios próximos a jubilarse, posibles fechas de jubilación, monto aportado por el Tribunal para dichos funcionarios comparativamente con el monto de su derecho por concepto de cesantía a la fecha proyectada, etc.

3.2 No obstante que han transcurrido seis años de la supuesta pérdida en la ASOTSE, al 30 de setiembre de 2007 la Asociación ha amortizado un monto de ¢ 14.887.878,64, quedando pendiente de amortización a esa fecha la suma de ¢ 6.253.487,03. Lo anterior, a pesar de que en su oportunidad la Auditoría Externa señaló que dicho plazo no se ajustaba a lo que se considera prudente y aceptado por la Dirección General de Tributación Directa, en el sentido de que partidas como éstas deben amortizarse en un plazo de cinco años.

3.3 La ausencia de registros contables independientes para la contabilización de los aportes que traslada el Tribunal a la ASOTSE, representa una limitación a los efectos de identificar si la supuesta pérdida en mención se cubrió con recursos correspondientes a dicho aporte,

situación que iría en detrimento de lo que establece el artículo N° 21 de la Ley de Asociaciones Solidaristas.

3.4 En relación con el manejo de los recursos que el Tribunal traslada a la ASOTSE para su administración, así como los registros contables que le son relativos, la Asociación adoptó las medidas pertinentes, siendo que al efecto se procedió a la apertura de una cuenta corriente con ese fin, así como a independizar los registros contables del aporte patronal respecto de otros recursos que custodia y administra esa entidad.

3.5 Aún cuando la Contaduría tiene establecido un registro sobre los recursos transferidos e inclusive lleva un control por cada afiliado a la Asociación desde su constitución, más allá de ese registro la Administración no cuenta con mecanismos que le permitan verificar que los recursos que se transfieren sean destinados a los fines legalmente establecidos, de tal manera que se garantice con ello su adecuada utilización.

Dicha situación se considera de particular importancia en la medida que conforme al criterio de la Procuraduría General de la República referido en el presente informe, el control atinente a la Administración Activa resulta necesario dado que el patrono es el responsable en todo momento del pago del auxilio de cesantía, razón por la cual se obliga a ejercer vigilancia sobre la correcta administración de los recursos.

Por otra parte, dicha labor de vigilancia sobre dichos recursos, de acuerdo con el criterio del Departamento Legal referido en el presente informe, se debe hacer extensiva a la administración, inversión y custodia del aporte patronal y al cumplimiento de su destino legal.

3.6 En relación con los informes de Presidencia correspondientes al período 2007-2008, de Tesorería de los períodos 2005-2006, 2007-2008 y de

Fiscalía de los períodos 2004-2005, 2006-2007 y 2007-2008, aún cuando fueron sometidos a conocimiento y aprobación de la Asamblea General de Asociados de la ASOTSE, según consta en el libro correspondiente, se omitió la transcripción de tales informes en el respectivo Libro de Asambleas. Esta situación no facilitó conocer su contenido y las decisiones que al efecto se adoptaron.

3.7 El atraso que presenta el libro de registro de asociados de la ASOTSE, evidencia que dicha organización no está cumpliendo con un requisito que en ese sentido le impone la normativa. Aún cuando la Asociación ejerza un control con base en las boletas de afiliación y las notas de desafiliación, el manejo de ambos en forma independiente no reúne las condiciones que se requiere, como lo es que se constituya un registro centralizado en el que consten ambos tipos de movimientos.

3.8 Consideramos preocupante el extravío del Libro de Actas de Junta Directiva de ASOTSE, situación que trae como consecuencia un vacío de seis años respecto al desconocimiento de los temas que fueron objeto de conocimiento de la Junta Directiva de turno, así como de los acuerdos adoptados en las respectivas sesiones.

3.9 En relación con el registro de las actas en el libro correspondiente, consideramos apreciable el atraso de seis meses que prevalecía al momento de la evaluación realizada por esta Auditoría, situación que resulta inapropiada por cuanto podría incidir en el riesgo de manipulación de los contenidos de los folios respectivos.

## **4. RECOMENDACIONES**

De conformidad con los hechos expuestos nos permitimos formular las siguientes recomendaciones:

### **A la Señora y Señores Magistrados:**

- 4.1 Solicitar a la Junta Directiva de la ASOTSE proponer a la Asamblea General de Asociados la revisión del numeral decimocuarto de sus estatutos a efectos que se exprese con claridad el porcentaje que se destinará para la reserva de cesantía. Asimismo, es preciso que se establezca la respectiva base sobre la cual se calculará dicho porcentaje.

Esta situación requerirá que la Asociación, como administradora y custodio de recursos públicos, proponga a sus asociados un estudio en relación con la razonabilidad del monto del fondo en mención, todo de conformidad con las conclusiones expuestas por esta Auditoría mediante oficio N° AI-067-2008 del 1° de abril de 2008, dirigido a ese Tribunal. Asimismo, para tal efecto se hace necesario que la Administración Activa brinde la colaboración necesaria en cuanto al suministro de la información que sea requerida por ASOTSE, con el fin de facilitar el estudio en mención

- 4.2 Solicitar a la Junta Directiva de la ASOTSE, que ante alguna situación eventual que afecte el aporte de cesantía se informe en forma oportuna al Tribunal, con el propósito de tomar las acciones que al efecto correspondan.

- 4.3 Que la Contaduría Institucional realice periódicamente la conciliación entre los montos del aporte patronal que se gira a ASOTSE, como parte del control que le corresponde ejercer a la Administración sobre dichos recursos de naturaleza pública.

Para efectos de la referida conciliación, se hace indispensable que se mantenga una adecuada comunicación entre ambas instancias, de tal manera que los movimientos que se producen en forma mensual (relativos a funcionarios a los que se liquida el auxilio de cesantía, funcionarios que provienen de otras instituciones que trasladan saldos de aportes de los respectivos patronos, funcionarios que se retiran y que dejan saldos a su favor, etc.) afecten por igual ambos registros.

Asimismo, para tal efecto se podría tomar como punto de partida la conciliación realizada recientemente por la Contaduría, dado que ésta mantiene registros individualizados de tales aportes.

4.4 Solicitar a la ASOTSE, que se proceda a la localización de aquellos exfuncionarios que tienen a su favor montos correspondientes al aporte patronal que en su oportunidad les fue rebajado en la liquidación de prestaciones legales, pero que a la fecha no han procedido a su retiro de la Asociación Solidarista, a efectos de gestionar su devolución. Dicha suma conforme se aprecia en el cuadro elaborado por la Contaduría adjunto al oficio CONT-280-2008 del 30 de abril de 2008, ascendía al 31 de marzo de 2008 a ¢ 1.796.773,60 (ver cuadro en aparte N° 2.1.2.1, inciso 5.).

En caso de que no sea posible la localización de los beneficiarios, una vez agotadas las gestiones del caso, procedería determinar las acciones que correspondan respecto al destino de esos recursos.

4.5 Que la Contaduría Institucional, a partir de las transferencias del aporte patronal que realiza periódicamente a la ASOTSE, implemente mecanismos de verificación previos, durante y posteriores al giro de tales recursos. Lo anterior con el propósito de dar cumplimiento a lo expuesto en el informe del Departamento Legal N° DL-097-2008 del 26 de febrero del año en

curso, en el que se señala que la fiscalización que compete a la Administración Activa comprende la administración, inversión y custodia de esos aportes, así como el cumplimiento del destino legal. para lo cual se podría gestionar su remisión oportuna.

4.6 Estudiar la posibilidad de nombrar ante la Asociación un representante, preferiblemente con conocimientos contables, con el fin de que éste conozca e informe al Tribunal lo relativo a las decisiones que se tomen en las sesiones de Junta Directiva en relación con los recursos que le son transferidos a ASOTSE. Lo anterior en concordancia con lo previsto por el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Solidaristas, N° 6970.

4.7 Solicitar a la Junta Directiva de la ASOTSE, que como parte del contenido de las Actas de Asamblea, se incorpore el contenido de los informes que rinden la Presidencia, Tesorería y Fiscalía, con toda la formalidad que la situación amerita. Asimismo, que a partir de la información disponible, se actualice en un plazo prudencial a determinar por ese Tribunal, el “Libro de Registro de Asociados”, a efectos que la Asociación actúe conforme a derecho de acuerdo con la normativa citada.

4.8 Solicitar a la Junta Directiva de la ASOTSE, definir un mecanismo de contingencia que le permita recuperar y contar con la información pertinente ante una pérdida de su Libro de Actas.

4.9 Solicitar a la Administración de la ASOTSE que se corrija a la brevedad posible la situación del atraso en los registros correspondientes de las actas en el libro que corresponde llevar a la Asociación, de tal manera que esto permita la verificación oportuna de los acuerdos adoptados y las demás gestiones que son sometidas a conocimiento y decisión de su Junta Directiva.

Julio de 2008

Realizado por:

---

Licda. Alejandra Sobrado Barquero  
Auditora Fiscalizadora

Realizado por:

---

Lic. Franklin Mora González  
Auditor Encargado

---

Lic. José Andrés Blanco Chaves  
Auditor Fiscalizador