



**INFORME DE AUDITORÍA INTERNA AI JPS N° 06-2017**

**ÁREA FINANCIERA CONTABLE**

**TEMA:**

**REVISIÓN DEL APOORTE TRANSFERIDO POR  
LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LOS VENDEDORES DE LOTERÍA  
AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

**PREPARADO POR:**

**MARIELA SEDÓ FLORES  
PROFESIONAL II**

**ROBERTO ROJAS ROJAS  
PROFESIONAL II**

**FECHA:**

**09 DE FEBRERO DE 2017**

**DIRIGIDO A:**

**GERENCIA GENERAL  
GERENCIA DE OPERACIONES  
GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA**



**INFORME DE AUDITORÍA INTERNA AI JPS N° 06-2017**

**ÁREA FINANCIERA CONTABLE**

**TEMA:**

**REVISIÓN DEL APORTE TRANSFERIDO POR  
LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LOS VENDEDORES DE LOTERÍA  
AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

**PREPARADO POR:**

**MARIELA SEDÓ FLORES  
PROFESIONAL II**

**ROBERTO ROJAS ROJAS  
PROFESIONAL II**

**FECHA:**

**09 DE FEBRERO DE 2017**

**DIRIGIDO A:**

**GERENCIA GENERAL  
GERENCIA DE OPERACIONES  
GERENCIA ADMINISTRATIVA FINANCIERA**

*Liliana 14-2-17.*

JPS-14FEB'17AM9:39

GERENCIA ADMITIVA-FINANC.

**INDICE DEL INFORME**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	i
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	1
1.1. Antecedentes del estudio.....	1
1.2. Objetivo general del estudio.....	1
1.3. Objetivos específicos.....	1
1.4. Alcance del estudio.....	1
1.5. Metodología Utilizada.....	2
1.6. Normativa sobre deberes en el trámite de informes de Auditoría.....	2
1.7. Generalidades.....	4
<b>2. RESULTADOS DEL ESTUDIO</b> .....	5
2.1. Cálculo de la relación de venta semanal y la proporcionalidad de cotización.....	5
2.1.1. Requerimientos iniciales, manuales técnico y de usuario para la determinación de la relación de venta semanal.....	6
2.1.2. Registro de la venta semanal .....	7
2.2. Remisión a FOMUVEL de la proporcionalidad de la cotización.....	10
2.3. Funciones realizadas por la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería.....	12
2.4. Documentación justificante de las transferencias a FOMUVEL.....	14
2.5. Registro contable de la cuenta por pagar a FOMUVEL.....	15
<b>3. CONCLUSIONES</b> .....	17
<b>4. RECOMENDACIONES</b> .....	18

## RESUMEN EJECUTIVO

### Informe AI JPS N° 06-2017

#### REVISIÓN DEL APORTE TRANSFERIDO POR LA JUNTA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LOS VENDEDORES DE LOTERÍA AL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Se realizó un estudio especial sobre el aporte transferido por la Junta de Protección Social (JPS) y los vendedores de lotería al fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería, mismo que se creó conforme con lo estipulado en el artículo N° 22 de la Ley N° 8718. Este estudio especial cubrió el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2014, sin embargo se amplió cuando se consideró necesario.

El objetivo general del presente estudio es evaluar la confiabilidad y suficiencia de los controles internos implantados para la sana administración del fondo de pensiones, así como verificar el procedimiento y regulaciones relativos al otorgamiento de pensiones a los vendedores. La JPS en la actualidad mantiene controles que son utilizados como insumo para determinar el monto de la pensión por otorgar a los vendedores de lotería, de manera que es importante valorar su adecuado funcionamiento.

La realización de este estudio de auditoría permitió determinar que:

- El Departamento de Tecnologías de Información no dispone de los manuales de usuario y técnico del módulo de pensiones.
- Hay inconsistencias en el registro de las ventas semanales y el cálculo de la proporcionalidad de cotización; además no hay concordancia entre los giros efectuados por mes al fondo y los registros en las relaciones semanales de venta.
- La Administración de Loterías tramita solicitudes de renuncia por pensión a adjudicatarios, sin verificar que no tengan retiros de lotería para la venta en proceso.
- La metodología para el registro de las ventas de Lotería Instantánea y el traslado del aporte, ocasiona atrasos en el suministro de la proporcionalidad de cotización.

- La Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería lleva a cabo funciones propias de la administración del régimen.
- La información utilizada como respaldo del pago del aporte es insuficiente.
- El registro auxiliar contable de la obligación por pagar del aporte muestra una diferencia sin identificar de €12,6 millones respecto del saldo de la cuenta mayor.

Las debilidades detalladas en este informe propician la emisión de recomendaciones a la Gerencia General, a la Gerencia de Operaciones y a la Gerencia Administrativa Financiera, en procura de mejorar la gestión realizada a lo interno de la institución sobre el fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería.

## 1. INTRODUCCION.

### 1.1. Antecedentes del estudio.

El presente estudio se elaboró en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del Área Financiera Contable para el período 2016.

### 1.2. Objetivo general del estudio.

Evaluar la confiabilidad y suficiencia de los controles internos implantados para la sana administración del fondo de pensiones, así como verificar el procedimiento y regulaciones relativos al otorgamiento de pensiones a los vendedores.

### 1.3. Objetivos específicos

- Efectuar una valoración de los controles administrativos y financieros establecidos por la Junta de Protección Social (JPS) para el cálculo y la transferencia de los aportes que debe efectuar al Fondo de Jubilaciones y Pensiones para los Vendedores de Lotería, así como de las sumas retenidas a los adjudicatarios por las ventas realizadas.
- Establecer el cumplimiento de la normativa por parte de la JPS y del Fondo Mutual y Beneficio Social para los Vendedores de Lotería (FOMUVEL), de los aspectos incluidos en el "*Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería*".
- Verificar la existencia y aplicación de los procedimientos y regulaciones relativos al otorgamiento de pensiones a los vendedores.

### 1.4. Alcance del estudio.

El estudio comprende la verificación de los controles establecidos por la Administración Activa respecto del fondo de pensiones y jubilaciones de los vendedores de lotería, en el periodo 2014; además se amplió a los periodos 2015 y 2016, cuando se consideró necesario.

## **1.5. Metodología**

En la realización de este estudio se revisó la siguiente normativa:

- a) Ley N° 8718 *"Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales"*, artículo N° 22.
- b) Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Loterías.
- c) Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).
- d) Normas de control técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (N-2-2007-CO-DFOE).
- e) Actas de la Junta Directiva, relacionadas con el tema objeto del estudio.
- f) Manual de Procedimientos del fondo mutual (retención aporte del 1% y traslado Fondo de Pensiones) de la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería.

Además se efectuaron entrevistas a funcionarios de la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería de la Gerencia de Operaciones y de FOMUVEL y se realizó una entrevista al actuario encargado de la elaboración del reglamento del fondo.

## **1.6. Procedimientos utilizados para efectuar el estudio.**

Para la elaboración de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos para el ejercicio de la Auditoría Interna. En lo atinente, se aplicaron las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

## **1.7. Normativa sobre deberes en el trámite de informes de Auditoría.**

De conformidad con lo que establece la Contraloría General de la República, se transcriben los artículos N° 36, N° 37, N° 38 y N° 39 de la Ley General de Control Interno N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 de 4 de setiembre del 2002:

### **"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. Generalidades.**

La Ley N° 8718 "Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales", en su artículo N° 22, estableció para la JPS la obligación de girar el 1% de las ventas efectuadas por los vendedores de lotería, para la constitución y operación de un fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería. Aparte de dicho porcentaje, el fondo recibe un 25% del 1% de las ventas de lotería que la JPS retiene a cada adjudicatario.

El citado artículo estipula que la reglamentación de la operación y el funcionamiento del fondo será facultad de la Junta Directiva de la JPS, así como el suministro de la información personal de los vendedores de lotería, las cuotas asignadas y cualquier otro dato de interés para determinar los beneficiarios del régimen.

La Junta Directiva de la JPS aprobó el “*Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería*”, mediante el acuerdo JD-617, Artículo IV, del Acta de la Sesión N° 42-2010, del 7 de diciembre de 2010.

La administración y el otorgamiento del beneficio de pensión, es responsabilidad de FOMUVEL, entidad que a su vez contrató a la Operadora de planes de pensión complementarias del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para la ejecución de servicios de apoyo técnico consistentes en: la administración de las inversiones; registro, control y suministro de información para efectos de fiscalización; contratación de valuaciones actuariales y ejecución de desembolsos de los beneficios.

En la actualidad, al fondo de pensiones solamente se aporta sobre las ventas de Lotería Nacional, Popular, Tiempos impresos y Lotería Instantánea.

Como un elemento particular de este fondo, dado que la cantidad de vendedores de lotería y el monto vendido por cada uno no es constante en el transcurso del mes, se prevé, en el artículo N° 28 del reglamento del fondo, la aplicación de una fórmula de relación de venta semanal, que es el resultado de multiplicar la venta semanal de cada cotizante por la cantidad total de cotizantes de lotería que vendieron lotería durante dicha semana, dividido entre la venta efectiva total realizada por la JPS en esa semana. La sumatoria de las relaciones semanales dividida entre la cantidad de semanas es la proporcionalidad de cotización, factor que multiplicado por el porcentaje definido en el reglamento por el menor salario establecido en la Escala de Sueldos de la Administración Pública (salario de referencia), da como resultado el monto de la pensión.

## **2. RESULTADOS DEL ESTUDIO.**

### **2.1. Cálculo de la relación de venta semanal y la proporcionalidad de cotización.**

En el artículo N° 28 del Reglamento del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería se establece que la realización del cálculo de la media aritmética debe realizarla la Junta, y por ende, la Institución se ha encargado de establecer las relaciones de venta semanal, con base en la fórmula establecida en el artículo indicado.

### **2.1.1. Requerimientos iniciales, manuales técnico y de usuario para la determinación de la relación de venta semanal.**

Para determinar la forma en que se plantearon los requerimientos del módulo de pensiones que forma parte de la consola de aplicaciones corporativas<sup>1</sup>, específicamente en lo referente al cálculo de la relación de venta semanal, se solicitó mediante oficios AI-598 del 16 de agosto de 2016 y AI-631 del 26 de agosto de 2016 al Departamento de Tecnologías de Información el detalle de los requerimientos establecidos por los usuarios de este sistema, no obstante, esta información no fue suministrada, alegando en el oficio GG-TI-811-2016 del 26 de setiembre de 2016, que los usuarios por medio de las mesas de ayuda planteaban las necesidades de implementación.

Las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información (N-2-2007-CO-DFOE) en lo que interesa, establecen:

#### ***“3.1 Consideraciones generales de la implementación de TI***

*La organización debe implementar y mantener las TI requeridas en concordancia con su marco estratégico, planificación, modelo de arquitectura de información e infraestructura tecnológica. Para esa implementación y mantenimiento debe:*

...  
*c. Garantizar la participación activa de las unidades o áreas usuarias, las cuales deben tener una asignación clara de responsabilidades y aprobar formalmente las implementaciones realizadas.*

...  
*f. Contar con una definición clara, completa y oportuna de los requerimientos, como parte de los cuales debe incorporar aspectos de control, seguridad y auditoría bajo un contexto de costo -beneficio.*

#### ***3.2 Implementación de software***

*La organización debe implementar el software que satisfaga los requerimientos de sus usuarios y soporte efectivamente sus procesos, para lo cual debe:*

...  
*b. Desarrollar y aplicar un marco metodológico que guíe los procesos de implementación y considere la definición de requerimientos, los estudios de factibilidad, la elaboración de diseños, la programación y pruebas, el desarrollo de la documentación, la conversión de datos y la puesta en producción, así como también la evaluación postimplantación de la satisfacción de los requerimientos.”*

---

<sup>1</sup> Aplicación utilizada por la Administración para obtener y procesar información requerida por FOMUVEL, sobre el fondo de pensiones y jubilaciones de los vendedores de lotería.

La ausencia del detalle de requerimientos para la implementación del módulo de pensiones impide determinar si éste opera conforme con lo solicitado por el usuario, y por ende no se pueden delimitar las responsabilidades correspondientes ante deficiencias que eventualmente se presenten durante la marcha. Esta situación se presenta por cuanto el Departamento de Tecnologías de Información no se apega a lo dispuesto en la normativa vigente.

En los mencionados oficios AI-598 y AI-631 de la Auditoría Interna y con el fin de poder verificar el adecuado funcionamiento del módulo de pensiones, también se requirió a Tecnologías de Información una copia de los manuales técnico y de usuario. En el oficio GG-TI-811-2016, el Departamento de Tecnologías de Información manifestó que estos manuales no fueron elaborados por el ingeniero encargado del desarrollo del módulo debido a la alta demanda de servicios y solicitudes, así como las limitaciones de recurso humano.

En la norma 4.6 de las Normas técnicas para la gestión y el control de las tecnologías de información se establece que la organización debe documentar los procedimientos por servicios contratados a terceros. Los manuales técnico y de usuario se constituyen en el insumo idóneo para poder efectuar verificaciones sobre el correcto funcionamiento de los sistemas, minimizando el riesgo de que el registro de la información varíe en el tiempo, según el juicio del personal a cargo del proceso; sin embargo, pese la justificación efectuada por el Departamento de Tecnologías de Información, debe prevalecer el principio de legalidad que rige la Administración Pública.

### **2.1.2. Registro de la venta semanal.**

Para determinar la forma en que se registra en el módulo de pensiones de la consola de aplicaciones corporativa la información relativa a las ventas por vendedor de lotería, que constituye el insumo necesario para establecer la relación de venta semanal, se hizo una revisión de la información contenida en el reporte denominado "*Proporcionalidad de Cotización*" de dos vendedores de lotería: la señora Lidiette Monge Ruiz, cédula de identidad N° 3-0190-1031, adjudicataria directa y el señor Víctor Manuel Solano Calvo, cédula de identidad N° 3-0211-0998, socio de la Cooperativa Pacificadora de Vendedores de Lotería (Coopepacivelot). El resultado de los aspectos analizados se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1**  
**Registro de la Venta Semanal en el Módulo de Pensiones**  
**Según Estatus del Adjudicatario**

Aspecto Analizado	Adjudicatario Directo	Adjudicatario Socio de Cooperativa
Venta semanal incluida en el reporte	Es la venta de los sorteos retirados durante la semana, independientemente de que los mismos se lleven a cabo en semanas posteriores; menos la devolución de los sorteos realizados durante la semana. La venta de Lotería Instantánea queda registrada en la semana en que se realiza el retiro de la lotería.	Es la venta efectiva de los sorteos realizados durante la semana, dado que la información sobre lo retirado por cada asociado la suministra la cooperativa de previo a la realización de la compra de excedentes. Para la Lotería Instantánea la venta se registra cuando la cooperativa hace el reporte de venta por adjudicatario, en el momento en que se habilita la devolución de cada juego.
Cuantía del monto registrado	El monto de la venta contiene el 12% de descuento y a las devoluciones se les aplica el 11% de descuento.	El monto de la venta contiene el 12% de descuento y a las devoluciones se les aplica el 11% de descuento.
Registro de sorteos al cierre de mes	Incluye semanas de lunes a domingo, independientemente de que la semana contenga días del mes siguiente.	Incluye semanas de lunes a domingo, independientemente de que la semana contenga días del mes siguiente.
Meses completos sin venta de lotería	El adjudicatario no presenta meses completos sin venta de lotería.	Se contabilizan para el establecimiento de la proporcionalidad de cotización

F.I.: Reportes "Proporcionalidad de cotización" del módulo de pensiones e información complementaria extraída de los módulos de despacho y compra de excedentes de la consola de aplicaciones corporativas".

En el inciso n) del artículo N° 2 del Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería, se definen las ventas efectivas en los siguientes términos:

*"Son las ventas generadas a la Junta por parte de los cotizantes, menos las devoluciones realizadas por ellos, cuando apliquen."*

Además, conforme con lo indicado en el artículo N° 3 del reglamento mencionado, el 1% aportado por la Junta al fondo se gira mensualmente a FOMUVEL, en los primeros veinte días naturales del mes siguiente a la realización de los sorteos de loterías tradicionales efectuados cada mes, por lo que la norma obliga a que exista concordancia entre los montos girados mensuales por cada adjudicatario y las relaciones semanales que conforman dicho mes.

Para verificar el espíritu de lo planteado en la norma, se realizó una entrevista al consultor contratado en el periodo 2010 por la institución para la elaboración del informe actuarial para la creación y reglamentación del fondo, señor Luis Guillermo Fernández Valverde. Respecto de la relación de venta semanal manifestó lo siguiente:

- ✓ La relación semanal fue establecida como resultado de las diferencias que se presentan en la cotización de cada vendedor; estas diferencias se presentan debido a que el monto en ventas y la cantidad de adjudicatarios no es constante de un sorteo a otro.
- ✓ Las ventas generadas se tienen que asociar a los sorteos realizados, para lograr que el cálculo de las relaciones semanales sea efectivo.
- ✓ Se debe unificar el momento de registro de la venta para todos los adjudicatarios. La venta efectiva de la lotería se conoce hasta que el adjudicatario realice la devolución, por lo que ese es el momento idóneo para registrar la venta. En lo relativo a la Lotería Instantánea, por el periodo de duración de cada juego, si un adjudicatario fallece o adquiere derecho a su pensión y ha retirado Lotería Instantánea de un juego que está vigente, se deben establecer las medidas administrativas necesarias para no afectar la oportunidad en la entrega de la pensión al adjudicatario o sus familiares.
- ✓ Debe haber concordancia entre los giros efectuados por transferencias al fondo mensualmente por adjudicatario y las semanas para las que se calcula la relación, para lograr un mejor control entre los giros efectuados y las relaciones calculadas. Si el mes no concluye en semana completa, la sugerencia es que el giro de los recursos del sorteo o sorteos que quedan pendientes para completar el cálculo de la relación semanal se realice en el mes siguiente.
- ✓ Si no hay cotización en un mes, esas semanas no se deben contemplar para el cálculo de la proporcionalidad de cotización.

El registro de las ventas semanales en el módulo utilizado por la JPS no es consistente para todos los adjudicatarios; de igual manera, los montos no son incluidos en forma uniforme; y para el cálculo de la proporcionalidad de cotización se consideran meses en los que el adjudicatario no cotizó. Además, no hay concordancia entre los giros efectuados mensualmente al fondo y lo que se registra en las relaciones semanales por parte de la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería. Estos aspectos afectan en forma directa la determinación del monto de la pensión que se le debe asignar a cada adjudicatario, debido a una mala interpretación de la normativa que se debe aplicar.

Cabe anotar que cuando se hizo la revisión de los datos del adjudicatario directo, se observó además que la cuota se le canceló el 23 de mayo de 2016 y ese mismo día efectuó un retiro de 43 paquetes de Lotería Instantánea del juego I-026. Por una sana práctica de control, los funcionarios encargados de tramitar las renunciaciones en el Departamento de Administración de Loterías deben hacer una revisión del estado de los últimos retiros de lotería del adjudicatario, de forma que la renuncia se pueda hacer efectiva hasta que devuelva cualquier lotería pendiente de venta; así como bloquear la posibilidad de efectuar retiros a partir del recibo de la solicitud de renuncia.

## **2.2. Remisión a FOMUVEL de la proporcionalidad de la cotización.**

El Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería, en su artículo N° 28, dispone que la JPS debe suministrar a FOMUVEL *“el dato de la proporcionalidad de cotización dentro de los diez días hábiles posteriores a la fecha de realización del último sorteo en que el vendedor retiró lotería”*, dato que es indispensable para el establecimiento del monto de la pensión que le corresponde al beneficiario.

No obstante, el concepto de *“sorteo”* aplica solamente para la Lotería Nacional, Popular y Tiempos impresos; en tanto que en Lotería Instantánea lo que prevalece es la duración del juego. De hecho, en el artículo N° 3 del citado reglamento se prevé que el giro de los recursos de la Lotería Instantánea se realice en los primeros veinte días naturales del mes posterior a la fecha establecida por la Administración de la JPS, para la recepción de las devoluciones.

En caso de que un adjudicatario socio de cooperativa tramite su solicitud de pensión, y previamente ha efectuado retiros de Lotería Instantánea de un juego que en ese momento se encuentra a la venta, en apego a lo dispuesto en el reglamento, la

Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería de la Gerencia de Operaciones no brinda la información de la proporcionalidad de cotización hasta que se registre el monto por la venta de dicho juego. En tanto que, para los adjudicatarios directos aunque en la relación semanal de venta se han incluido los retiros de Lotería Instantánea, el monto por el 1% para la pensión en la actualidad se transfiere a FOMUVEL con posterioridad a la recepción de las devoluciones.

Para tener noción de la situación que se presenta con los juegos de Lotería Instantánea, en el siguiente cuadro se muestra la duración en días para cada uno de los juegos que salieron al mercado en los periodos 2014 y 2015:

**Cuadro N° 2**  
**Vigencia de juegos de Lotería Instantánea y**  
**Fechas habilitadas para la compra de excedentes**  
**Periodos 2014 - 2015**

Juego N°	Nombre	Fecha de Inicio	Fecha Final	Duración en Días	Compra de Excedentes
1006	RASPA MUNDIALISTA	09/01/2014	28/03/2014	79	25 Y 29/04/2014
2021	DULCE MILLONARIO	05/05/2014	27/06/2014	54	19 Y 22/08/2014
2020	PLATA FÁCIL	30/06/2014	22/09/2014	85	21 Y 24/10/2014
1007	3 EN 1	30/06/2014	13/11/2014	137	21 Y 28/12/2014
2022	ELECTRO RASPA	20/11/2014	19/02/2015	92	24 Y 27/03/2015
1008	ZODIACO	20/11/2014	05/03/2015	106	14 Y 17/04/2015
2023	SUPER SUELDO IV	06/03/2015	11/05/2015	67	23 Y 26/06/2015
1009	GRAN JUEGO	06/03/2015	16/07/2015	133	04 Y 07/08/2015
2024	AUTO RASPA V2	16/07/2015	30/10/2015	107	04 Y 06/12/2015
1011	MAREA DE LA SUERTE	16/07/2015	17/11/2015	125	05 Y 08/01/2016
2025	CARRERA DE LA SUERTE	18/11/2015	22/02/2016	97	19 Y 22/04/2016
1010	SUMA DE LA FORTUNA	18/11/2015	28/04/2016	163	24 Y 27/05/2016

**Observaciones:**

Los números de juego con dígito inicial 1 tienen un precio de venta de €1.000,00 por ticket y los de dígito inicial 2 tienen un valor de €500,00 por ticket.

F.I.: Oficinas de la Gerencia General y la Plataforma de Servicio al Cliente.



En el cuadro se puede observar que los juegos realizados con un valor de €500,00 permanecieron en el mercado de 54 días el de menor duración, hasta 107 días el de mayor; mientras que los juegos cuyo precio de venta es €1.000,00 estuvieron en el mercado de 79 días a 163 días. Luego de que la Gerencia General autoriza la finalización de un juego, la Plataforma de Servicio al Cliente asigna dos fechas para realizar la compra de excedentes, en plazos que en los periodos analizados van desde un mes después de finalizado el juego hasta un mes y 26 días.

El principio de celeridad, contemplado en la Constitución Política y señalado por la Sala Constitucional a partir del Voto N° 7532-04 *"obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos"*.

La aplicación de lo dispuesto en la norma reglamentaria en lo referente a la Lotería Instantánea, además de que no es consistente para todos los adjudicatarios, afecta la oportunidad con que se están realizando los trámites de pensión, los cuales deberían ser lo suficientemente expeditos, por cuanto una vez presentada la renuncia, los adjudicatarios dejan de contar con la venta de lotería como fuente de ingresos. Ello se debe a que, el reglamento vigente no previó que en la práctica se podían presentar escenarios de esta naturaleza, que evidentemente son perjudiciales para los adjudicatarios con derecho a la pensión.

Es importante destacar que mediante el oficio AI-556 del 28 de julio de 2016, la Auditoría Interna efectuó una advertencia a la Gerencia de Operaciones para que se efectuaran las modificaciones necesarias, de manera que se solucionaran los inconvenientes que en la actualidad se presentan para el reporte de venta de Lotería Instantánea y que afectan la entrega oportuna de la información para el cálculo de la pensión de los adjudicatarios. En nota GG-GO-458-2016 del 01 de setiembre de 2016, la Gerencia de Operaciones indicó que se realizaría una reunión el 06 de setiembre de 2016 para dar solución a este asunto; sin embargo, a la fecha de conclusión de este estudio no se han hecho de conocimiento de esta Auditoría Interna las acciones llevadas a cabo.

### **2.3. Funciones realizadas por la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería.**

Como parte de las funciones asignadas a la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería, la cual depende directamente de la Gerencia de Operaciones, se tiene el

manejo del módulo de pensiones de la consola de aplicaciones corporativas, el cual se alimenta de las ventas efectivas por sorteo de cada adjudicatario, para determinar la relación de venta semanal por cada cotizante al fondo de pensiones.

Para efectos de determinar el monto que le corresponde por pensión a cada beneficiario, dicha Unidad debe suministrar a FOMUVEL el dato de la media aritmética de las relaciones de venta semanales, definido en el Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería como *"proporcionalidad de cotización"*. Esta función, según lo indicado en el artículo N° 28 del reglamento, se debe realizar conforme con lo establecido en el artículo N° 22 de la Ley N° 8718 *"Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales"*.

No obstante, el artículo N° 22 de la Ley N° 8718 *"Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales"* delimita las competencias de la institución en cuanto al fondo de pensiones, a las siguientes: el giro mensual del 1% como aporte; reglamentar la operación y el funcionamiento; y suministrar los datos personales de los vendedores de lotería, las cuotas de lotería asignadas y cualquier otro dato de interés para establecer la cantidad de personas beneficiarias del régimen.

A su vez, en el artículo N° 5 del *"Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería"* se dispone en lo que interesa:

*"Administración y organización del Régimen: La administración y el otorgamiento del beneficio de pensión será responsabilidad de FOMUVEL, en estricto apego a la reglamentación que establezca la Junta. Para estos efectos, se autoriza a FOMUVEL a contratar los servicios de una operadora de pensiones la cual, en ningún caso asumirá lo correspondiente al otorgamiento, modificación y extinción de los beneficios del régimen. Estas funciones deben ser asumidas por FOMUVEL. Para financiar los gastos propios de la administración del Régimen de Pensiones de los Vendedores, incluidos los derivados del pago a la operadora de pensiones, así como todos los gastos y costos requeridos para el adecuado funcionamiento y operación del Régimen, el Fondo pagará a FOMUVEL el 5% del total de aportes mensualmente recibidos.*

...

*La Junta Directiva de FOMUVEL, dictará los Reglamentos internos así como los procedimientos necesarios para ejecutar las disposiciones del presente Reglamento y todo lo relacionado con la administración y funcionamiento del Fondo, dentro del marco regulatorio establecido por la Junta.*

*La representación legal del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería le corresponde a FOMUVEL.”*

El cálculo de las relaciones semanales de venta por cada adjudicatario, como base para establecer la proporcionalidad de cotización, constituye un mecanismo previsto en el reglamento debido a la variabilidad en las ventas y la cantidad de adjudicatarios que expenden las loterías de un sorteo a otro; por lo que es inherente a la administración del fondo.

El uso de los recursos institucionales debe hacerse en sometimiento pleno a lo dispuesto en las leyes, por lo que la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Loterías de la Gerencia de Operaciones, salvo mejor criterio legal, no debería realizar funciones administrativas del régimen de pensiones de los vendedores; lo cual es consecuencia de una incorrecta aplicación de la normativa legal.

#### **2.4. Documentación justificante de las transferencias a FOMUVEL.**

Hasta enero de 2016 la información requerida para el giro del aporte del 1% al fondo de pensiones y jubilaciones de los vendedores de lotería era generada en forma manual, para lo cual se extraían los datos necesarios de los módulos de depósitos y compra de excedentes. A partir de febrero de 2016, la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería dispone de un reporte en el sistema de pensiones, que contiene la información justificante del monto transferido mensualmente a FOMUVEL.

El reporte denominado “Resumen de Retención 1% por Loterías” muestra el total de fracciones o tiquetes vendidos por sorteo o juego y por tipo de lotería, el total de venta en colones con el descuento aplicado del 11%, el total de venta en colones según el precio de venta al público y el 1% de retención sobre el total de venta en colones.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público vigentes disponen en cuanto a calidad de la información (norma 5.6) el deber de los titulares subordinados de procesar y generar información útil para las necesidades de los diferentes usuarios, en lo relativo a pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada.

El reporte generado omite información en cuanto a las ventas totales por sorteo o juego, el monto en ventas de personas jurídicas que no está sujeto al 1%, el monto en ventas directas en caso de que hubieren y el monto del giro lo define como una retención, cuando en la realidad lo que se da es un aporte por parte de la JPS.

Esta Auditoría Interna reconoce el esfuerzo realizado por la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería para generar en forma automatizada la información para determinar el monto por transferir a FOMUVEL del 1% de aporte para el fondo de pensiones. Sin embargo, la información mostrada debe complementarse con datos que permitan determinar la exactitud del monto de la transferencia y que puedan utilizarse para el mantenimiento de estadísticas propias de la administración del régimen de pensiones.

Precisamente, por solicitud de FOMUVEL, a partir del periodo 2015 uno de los productos que deben suministrar los auditores externos contratados por la JPS para la emisión del dictamen de los estados financieros es una certificación de propósito especial, la cual permite verificar la exactitud de los montos transferidos mensualmente por aporte al fondo de pensiones.

En la sección 15 “Especificaciones Técnicas” de la Contratación Directa N° 2016-CD-000267-PROV-01 “Contratación de servicios profesionales en auditoría externa para el dictamen de los estados financieros de la JPS para el periodo 2016 conforme a las normas internacionales de información financiera NIIF’s”, como parte de los productos que incluye el estudio, se cita:

*“Certificación de propósito especial de los aportes girados mensualmente al Fondo Mutual y de Beneficio Social para los Vendedores de Lotería (FOMUVEL) por parte de la JPS, por concepto de las aportaciones al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería, es equivalente al monto retenido a los vendedores de lotería y girado a FOMUVEL, por concepto del 1% de las ventas de lotería. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 8718, para el periodo comprendido entre enero y diciembre del 2016.”*

En aplicación de la norma de control interno ya citada en este apartado, sobre la calidad de la información, la certificación es omisa en cuanto a reflejar la base de los cálculos, que está dada por las ventas por sorteo o juego a precio al público; lo que le generaría un valor agregado a este documento, en cumplimiento de los principios de rendición de cuentas y de transparencia, que debe cumplir la administración pública.

## **2.5. Registro contable de la cuenta por pagar a FOMUVEL.**

El registro contable de la obligación por pagar por el 1% de las ventas, que se transfiere a FOMUVEL para el fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería, es registrado por la JPS en la cuenta de pasivo “2.1.1.03.01.02.1.30”.

Mensualmente lo usual es la elaboración de dos asientos de diario: el registro de la obligación de acuerdo con las ventas realizadas (cargo a gasto y crédito al pasivo) y la contabilización del pago de la transferencia a FOMUVEL (cargo a pasivo y crédito a Bancos).

El saldo contable del mayor general es conciliado con el saldo auxiliar por el Departamento Contable Presupuestario, con el siguiente desglose:

- Saldo de periodo anterior.
- Diferencia entre lo registrado en meses anteriores y cancelado en el mes.
- 1% de aporte registrado en el mes (ventas de los meses actual y siguiente).

Del análisis efectuado a las conciliaciones elaboradas de enero de 2014 a junio de 2016<sup>2</sup>, bajo la descripción "*saldo del periodo anterior*" las conciliaciones presentan un monto de €12.651.708,15 (doce millones seiscientos cincuenta y un mil setecientos ocho colones con 15/100) desde febrero de 2014, determinándose que a dicho monto en enero de 2014 se le denominaba "*Diferencia pendiente de identificar periodo anterior*".

Además, lo descrito como "*diferencia entre lo registrado en meses anteriores y cancelado en el mes*" y "*1% de aporte registrado en el mes*" no permite determinar la desagregación de estos rubros.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público vigentes, como parte de las actividades de control, disponen que los registros contables deben proporcionar un conocimiento razonable y confiable de las obligaciones institucionales (norma 4.4.3) y que su exactitud debe ser comprobada periódicamente, por medio de conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones, para establecer diferencias y adoptar las medidas procedentes (norma 4.4.5).

Además, es una buena práctica el uso de los registros individuales en cuentas auxiliares para poder determinar que el saldo del pasivo es correcto, y en la cuenta que nos ocupa adquiere mayor relevancia debido a que el pasivo por el 1% de las ventas de Lotería Instantánea se gira en los primeros veinte días naturales del mes posterior a la fecha establecida en la JPS, para la recepción de la devolución de esa lotería, es decir que, transcurren varios meses entre la fecha de registro de la obligación y su pago.

---

<sup>2</sup> Mediante correo electrónico del 11 de enero de 2017 la Auditoría Interna solicitó al Departamento Contable Presupuestario la última conciliación realizada. En respuesta por dicho medio se suministraron las conciliaciones del I semestre del 2016.

La forma en que se elabora la conciliación de esta cuenta en la actualidad en el Departamento Contable Presupuestario imposibilita determinar la existencia de diferencias, y por ende no se puede garantizar la exactitud de este pasivo. Además, el monto por €12.651.708,15 (doce millones seiscientos cincuenta y un mil setecientos ocho colones con 15/100) que se detalla como "saldo del periodo anterior" en las conciliaciones elaboradas por el Departamento Contable Presupuestario demuestra que el saldo mostrado en el pasivo no es exacto. Esto se presenta por carecer de un control contable efectivo, que permita mantener un detalle debidamente justificado de los rubros que componen la cuenta de pasivo.

### 3. CONCLUSIONES.

La implementación del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Vendedores de Lotería, a partir de la Ley N° 8718, constituye una mejora importante en la seguridad social, tanto de los vendedores como de su núcleo familiar.

La operación de este fondo de pensiones es relativamente nueva, por lo que se puede decir que a nivel de JPS se está dando un proceso de aprendizaje, en un campo bastante especializado que no tiene relación con la operación principal de la Institución; por lo que es un buen momento para que la Administración Activa ejecute acciones de mejora a la normativa técnica y legal vigente.

En relación con los objetivos específicos planteados para este estudio, a criterio de esta Auditoría Interna existen posibilidades de mejora en los controles administrativos y financieros establecidos por la JPS sobre el fondo de pensiones y jubilaciones de los vendedores de lotería y deben efectuarse modificaciones en la normativa aplicada; dado que:

- 3.1. El Departamento de Tecnologías de Información no dispone de los manuales de usuario y técnico del módulo de pensiones, lo que genera riesgos en la correcta operación del mismo para el personal a cargo del proceso, en la integridad de la información que se obtiene del módulo y en la aplicación oportuna de modificaciones o mantenimiento que requiera el módulo.
- 3.2. Se presentan inconsistencias en el registro de las ventas semanales y el cálculo de la proporcionalidad de cotización por parte de la Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería; además no hay concordancia entre los giros efectuados mensualmente al fondo y los registros en las relaciones semanales de venta; lo que ocasiona un riesgo en la aplicación del principio de justicia, que constituye uno de los principios fundamentales de cualquier fondo de pensiones.

- 3.3. El Departamento de Administración de Loterías tramita solicitudes de renuncia por pensión de los adjudicatarios, en la misma fecha en que el adjudicatario ha efectuado retiros de lotería para la venta, lo que genera inconsistencias en el traslado de la información al módulo de pensiones.
- 3.4. La metodología establecida para el registro de las ventas de Lotería Instantánea y el traslado del aporte, genera atrasos en el suministro de la proporcionalidad de cotización, insumo requerido por FOMUVEL cuando un adjudicatario solicita su pensión; por lo que existe un riesgo de falta de oportunidad en la entrega de la información y la Institución se expone a la impugnación inconstitucional.
- 3.5. La Unidad de Servicio Depósitos y Entrega de Lotería lleva a cabo funciones que son propias de la administración del régimen de pensiones de los vendedores, lo que provoca un incumplimiento del principio de legalidad.
- 3.6. La información utilizada como respaldo del pago del aporte del 1% del fondo de pensiones de los vendedores de lotería no incluye las ventas totales por sorteo o juego, el monto en ventas de personas jurídicas que no está sujeto al 1% de aporte y el monto en ventas directas en caso de que hubieren; lo que impide verificar la exactitud del monto transferido. También, la certificación de propósito especial emitida por los auditores externos no cuenta con los datos que constituyen la base para el cálculo del aporte.
- 3.7. El registro auxiliar contable de la obligación por pagar por el 1% de las ventas, que se transfiere a FOMUVEL para el fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería, muestra una diferencia de €12.6 millones sin identificar en relación con el saldo mostrado en la cuenta mayor en todas las conciliaciones revisadas y el control auxiliar de esta cuenta no permite determinar su composición, lo que genera un riesgo de falta de confiabilidad de la información contable.

#### **4. RECOMENDACIONES.**

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos N°s 22, inciso b) y 35 de la Ley General de Control Interno N° 8292, se emiten las siguientes recomendaciones; los titulares subordinados tienen el deber de analizarlas y ordenar su implantación en el periodo previsto en el artículo N° 36 de la ley indicada.

Si la Administración Activa presenta discrepancias con lo recomendado, se debe aplicar lo dispuesto en los artículos N°s 36, 37 y 38 de la Ley N° 8292.

### **A la Gerencia General:**

- 4.1. Ordenar al Departamento de Tecnologías de la Información la elaboración de los manuales de usuario y técnico del módulo de pensiones, para aquellos procesos que debe mantener la JPS; y establecer un plazo perentorio para su entrega. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.1.1. de este informe.
- 4.2. Gestionar ante la Junta Directiva la modificación del artículo N° 28 del Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería, de manera que sea FOMUVEL, como administrador del fondo, el responsable de mantener la información para determinar las relaciones de venta semanal y calcular el dato de la proporcionalidad de cotización. Para el traslado de funciones se deben implementar medidas específicas para:
  - a. El suministro a FOMUVEL de la información acumulada que respalda las relaciones de venta semanal de cada vendedor de lotería calculadas por la JPS hasta el momento del traslado, con las medidas de seguridad necesarias para evitar pérdidas o modificación de la información.
  - b. Establecer las necesidades de información por parte de FOMUVEL, para garantizar el registro de la venta efectiva de lotería semanal por adjudicatario en forma consistente, a partir del traslado de funciones, lo cual debería restringirse al desglose del monto de las ventas efectivas por sorteo de lotería o juego de Lotería Instantánea por adjudicatario.
  - c. Gestionar y aprobar los ajustes en los procedimientos internos, derivados del traslado de las funciones.

Sobre el particular, véase lo señalado en los puntos 2.1.2. y 2.3. de este informe.

- 4.3. Gestionar ante la Junta Directiva la inclusión en el Reglamento General del Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Vendedores de Lotería de un mecanismo de excepción, para que el traslado del aporte a los adjudicatarios de Lotería Instantánea que tramitan su renuncia por pensión se realice con mayor celeridad, en procura de que puedan recibir el beneficio oportunamente. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.2. de este informe.



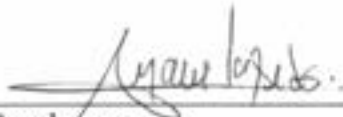
- 4.4. Solicitar anualmente en el cartel de contratación de la auditoría externa anual que la certificación de propósito especial incluya los datos relativos a ventas totales por sorteo o juego a precio al público, las ventas a personas jurídicas, las ventas al público y las ventas a personas físicas, para que cualquier usuario de la información pueda calcular el monto del 1% del aporte al fondo de pensiones. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.4. de este informe.


#### **A la Gerencia de Operaciones**


- 4.5. Hacer las modificaciones necesarias a los procedimientos para que haya concordancia entre los montos transferidos al fondo mensualmente y las semanas para las que se calcula la relación de venta, de forma tal que si un mes no concluye en semana de venta completa, el giro del sorteo o sorteos que quedan pendiente para completar el cálculo de la relación semanal se realice en el mes siguiente; para así lograr un mejor control entre los giros efectuados y las relaciones calculadas. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.1.2. de este informe.
- 4.6. Definir e implementar mecanismos de control para que los funcionarios del Departamento de Administración de Loterías encargados de tramitar las renunciaciones a la cuota de los adjudicatarios que inician su trámite de pensión, hagan una revisión del estado de los últimos retiros de lotería del adjudicatario, de tal forma que la renuncia se acepte siempre y cuando no tenga lotería para la venta. Sobre el particular, véase lo señalado en el párrafo final del punto 2.1.2. de este informe.
- 4.7. Ejecutar acciones específicas para que la información justificante de la transferencia del 1% del aporte al fondo de pensiones en el reporte denominado "Resumen de Retención 1% por Loterías" contenga el detalle del monto total de ventas por sorteo o juego de Lotería Instantánea, las ventas a personas jurídicas, ventas al público en caso de que hubieren y el monto sujeto al pago del aporte, para brindar información suficiente a cualquier usuario interesado. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.4. de este informe.

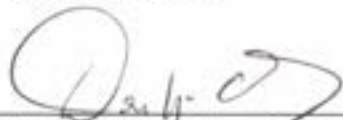
**A) A la Gerencia Administrativa Financiera:**

- 4.8. Implementar acciones específicas con el fin de que el Departamento Contable Presupuestario mantenga un control auxiliar contable de la cuenta de pasivo correspondiente a la obligación por pagar por el 1% de las ventas, que se transfiere a FOMUVEL para el fondo de jubilaciones y pensiones de los vendedores de lotería que detalle el monto del 1% de las ventas por cada sorteo de lotería o juego de Lotería Instantánea y los descargos correspondientes por el pago; o cualquier otra metodología que permita determinar con exactitud la forma en que se compone la deuda. Así mismo, solicitar la elaboración de una conciliación efectiva y útil que permita establecer el monto exacto del pasivo mensualmente y, en la eventualidad de que se establezcan diferencias entre el mayor auxiliar y la cuenta de mayor general se determine el origen de éstas y elaboren los asientos de corrección procedentes. Sobre el particular, véase lo señalado en el punto 2.5. de este informe.

  
Realizado por:  
Licda. Mariela Sedó Flores  
**Profesional II**

  
Realizado por:  
Lic. Roberto Rojas Rojas  
**Profesional II**

  
Revisado por:  
Lic. José Luis Hernández Garro  
Jefe de Área a.i.

  
Aprobado por:  
M.Sc. Doris Chen Cheang  
**Auditora Interna**

