

INFORME AU-TOA-00018-2013

DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA

**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
TRANSFERENCIAS Y ORGANOS ADSCRITOS (TOA)**

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

**“ESTUDIO: Informe de Control Interno Otorgamiento de Beneficios
de Prejubilación concedidas en INCOP e INCOFER”**

2013

“ESTUDIO: Informe de Control Interno Otorgamiento de Beneficios de Prejubilación concedidas en INCOP e INCOFER”

AU-IF-CI-TOA-00018-2013

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

En cumplimiento con el Plan Anual de Labores para el año 2013, se asigna a partir del 15 de enero del 2013, estudio: “Control Interno Otorgamiento de Beneficios de Prejubilación concedidas en INCOP e INCOFER”, para el año 2012.

1.2 Recordatorio para el Jerarca y titulares subordinados(as)

En atención a recomendación de la Contraloría General de la República (CGR) se citan los artículos 36, 37, 38 y el primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

“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:

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.

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.

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 formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428, de 7 de septiembre de 1994.

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

1.3 Objetivo General

Verificar el cumplimiento de la normativa en el otorgamiento de beneficios concedidos al amparo de los sistemas de Prejubilación del INCOP e INCOFER, durante el año 2012.

1.4 Objetivos Específicos

- Verificar el cumplimiento de aspectos de control interno relacionados con los requisitos establecidos para aplicar al derecho de la prejubilación, al amparo de las Leyes N°8950 INCOFER y N° 8832 INCOP.
- Revisar una muestra de ambos regímenes y realizar prueba de cumplimiento de requisitos.
- Revisar la existencia en expediente de las resoluciones y/o aprobaciones para cada uno de los 2 regímenes.

1.4 Alcance

El estudio abarca la verificación del cumplimiento de la normativa en relación con el otorgamiento de beneficios de prejubilación a los(as) beneficiarios(as) del INCOP e INCOFER, durante el año 2012.

1.5 Limitaciones

La tardanza en la respuesta a consultas realizadas, por parte de la Licda. Dunia Madrid Acuña; así como del Lic. Héctor Acosta Jirón, la primera en su condición de Directora Nacional de Pensiones y el segundo como Jefe del Departamento de Gestión de Pagos; en el tiempo de la realización del estudio, ocasionó retrasos importantes en la elaboración del mismo.

1.6 Metodología

Para la realización de este estudio, se consideró la Ley General de Control Interno, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público y las Leyes N° 8950 INCOFER y N°8832 INCOP, a fin de verificar aspectos relacionados con el cumplimiento de la normativa para el Otorgamiento de Beneficios concedidos al amparo de los Sistemas de Prejubilación INCOP e INCOFER.

También se utilizó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección Nacional de Pensiones N°34384-MTSS y sus reformas; Manual de Procedimientos de la DNP de noviembre 2011; así como otra normativa aplicable.

1.7 Antecedentes de la DNP

Mediante Decreto N° 21403-TSS-H-MIDEPLAN de 22 de junio de 1992, se le otorgó la categoría de Dirección Nacional. No obstante este decreto fue derogado por el artículo 48 del Decreto Ejecutivo 30397-MTSS, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 95 de fecha 20 de mayo de 2002.

Este último decreto la mantiene como Dirección Nacional, y establece la figura de un(a) Director(a) Nacional de Pensiones, como superior jerarca, quién será el (la) responsable técnico, administrativo y disciplinariamente ante el Ministro y Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, en todos los asuntos y actividades propias de su competencia.

Se establece como competencia de la Dirección Nacional de Pensiones dar aprobación final, cuando corresponda legalmente, a las resoluciones emitidas por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, propias del Régimen que representa, tal y como se regula en la Ley 7531 de 13 de julio de 1995 y sus reformas.

Se deroga el Decreto Ejecutivo número 30397- MTSS, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 95 del 20 de mayo de 2002, con el objeto de implementar nuevas herramientas de gestión que logren otorgarle eficiencia y eficacia a los diferentes procesos de trabajo desarrollados por la Dirección Nacional de Pensiones y se publica el Decreto N° 34384-MTSS, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Dirección Nacional de Pensiones, publicado en la Gaceta N°56 del 19 de marzo del 2008.

El Decreto Ejecutivo 34396-MTSS, reforma algunos artículos del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la DNP, contenidos en el Decreto N° 34384-MTSS, con

el fin de implementar nuevas herramientas de gestión que logren otorgarle eficiencia y eficacia a los diferentes procesos de trabajo desarrollados por la DNP.

Los Derechos Pre jubilatorios a ex trabajadores del INCOP e INCOFER se crean mediante las Leyes N°8832 y N°8950.

Los ex servidores del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), liquidados al 11 de agosto 2006, como parte del proceso de modernización que sufrió la institución y los ex servidores del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), liquidados entre enero de 1991 al 12 de diciembre de 1995, como resultado del cierre institucional, que no hubiesen podido reinsertarse a laborar en el momento en que se aprobaron estas leyes y que contaran al menos con cincuenta (50) años de edad y no menos de veinticinco (25) años de servicio a la Administración Pública, se les concedió derecho a una prejubilación con cargo al Presupuesto Nacional.

El monto de la prestación económica asignable, en cada caso, será el equivalente a un sesenta y tres por ciento (63%) del salario promedio calculado con los doce (12) mejores salarios mensuales de los últimos cinco (5) años, que hayan recibido.

Los ex servidores protegidos por ambas Leyes, quedarán obligados a aportar las contribuciones mensuales correspondientes a los seguros sociales administrados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante la modalidad de asegurados voluntarios, conforme a las disposiciones reglamentarias que rigen esta modalidad de aseguramiento, hasta que cumplan los requisitos establecidos en la normativa vigente, para acogerse a una pensión por vejez otorgada por el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; momento en el cual cesará la obligación del Estado, en cuanto al pago de la prejubilación.

Los ingresos para el pago de las contribuciones a la CCSS, mantendrán la continuidad de los salarios reportados en su calidad de asegurados asalariados obligatorios. El Ministerio de Trabajo, por medio de la Dirección Nacional de Pensiones, tendrá la función de acopiar las contribuciones a la CCSS y realizará el traslado correspondiente.

Una vez aprobada la prejubilación en favor del ex servidor(a), en caso de que se reinserte en el mercado laboral, sea en el Sector Público o Privado, la prejubilación caducará en forma automática.

2. COMENTARIOS

A continuación se exponen los resultados relevantes en materia de control interno e incumplimiento de requisitos estipulados en ambas Leyes:

2.1 Expedientes Electrónicos (LASERFICHE)

Esta Auditoría procedió a revisar una muestra de 20 expedientes electrónicos y compararlos contra los expedientes físicos obteniendo el siguiente resultado:

Nombre Prejubilado(a)	Número de Cédula	Último folio Expediente Físico	Último folio Expediente Electrónico Digitalizado	Fecha de Último Folio Digitalizado
Fernando Ramos Castellón	2-0286-0095	65	59	21-02-12
Alfredo Araya Segura	3-0205-0186	55	53	21-02-12
Juan Rafael Campos Araya	2-0330-0754	60	55	17-02-12
German Fallas Herrera	7-0049-0882	70	68	23-02-12
Carlos Céspedes Montoya	7-0047-0632	52	50	27-02-12
Walter González Jiménez	1-0531-0353	43	14	13-07-11
Carlos A. Castro González	2-0271-0861	50	17	20-07-11
Elías Zúñiga Toruño	7-0044-0563	62	52	26-03-12

Nombre Prejubilado(a)	Número de Cédula	Ultimo folio Expediente Físico	Ultimo folio Expediente Electrónico Digitalizado	Fecha de Último Folio Digitalizado
Gerardo Martínez Villalobos	7-0046-0305	68	57	29-02-12
Gerardo Aguilar Rivera	7-0067-0611	50	17	25-08-11
Raulino Sequeira Sequeira	6-0163-0878	55	27	16-01-12
Juan Luis Vargas Montoya	6-0148-0050	53	27	16-01-12
Francisco J. Sánchez Rojas	7-0069-0515	61	59	18-04-12
José Abel Rogers Carballo	7-0056-0857	52	50	29-03-12
Marcelino Muñoz Varela	7-0052-0206	40	24	17-02-12
Luis Núñez Ramírez	6-0164-0718	48	48	01-05-13
Alberto Alfaro Mejía	6-0164-0741	47	22	21-02-12
Eduardo Villegas Sandoval	6-0163-0143	53	44	04-05-12
Hilda Cecilia Bonilla Medina	5-0169-0006	47	20	12-11-12
Sergio Zeledón Brenes	6-0161-0433	45	45	02-05-13

De la muestra seleccionada se observó que sólo dos expedientes se encontraban digitalizados al 100%, los 18 expedientes restantes fueron digitalizados por última vez entre 2011 y 2012 según se observa en el cuadro anterior.

El Capítulo V: Normas sobre Sistemas de Información, en la Norma 5.6 Calidad de la Información, establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.

Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

5.6.1 Confiabilidad La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

Se solicitó información a la Dirección Nacional de Pensiones, específicamente a su Directora sobre el motivo de este desfase en el Sistema de Expedientes Electrónicos (LASERFICHE), pero a la fecha de finalización de este estudio no se recibió respuesta a la consulta.

La falta de un proceso de escaneo permanente, de expedientes no permite que estos se mantengan actualizados a la fecha de entrega de los últimos documentos.

Lo anterior, ocasiona que el trabajo de análisis de expedientes, no se realice de manera ágil, oportuna, y confiable, pues la falta de actualización de algunos expedientes dentro del sistema obliga a solicitar los expedientes físicos, ocasionando pérdida de tiempo y pérdida de recursos al Erario Público, pues se trata de un sistema de alto costo que ha conllevado gran esfuerzo y trabajo.

2.2 Manual de Procedimientos

El Manual de Procedimientos de la DNP (noviembre 2011), no contiene el procedimiento correspondiente al INCOFER.

Del análisis realizado a este Manual, pudo comprobarse que solamente el procedimiento del Régimen de INCOP está contenido en el documento, no así el proceso que se refiere al INCOFER.

El Capítulo IV Normas sobre las Actividades de Control, Norma 4.1 Actividades de control, establece:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI...”

Adicionalmente la Norma 4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información, indica:

***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comuniquen con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.*”**

4.2 Requisitos de las actividades de control.

Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

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

***f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos.*”**

***Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.”*”**

Mediante Oficio AU-0199-2013, de fecha 11 de junio 2013, se realiza la siguiente consulta al Lic. Héctor Acosta Jirón, quien durante el período de este estudio (año 2012) se encontraba como Jefe de la Asesoría Económica Actuarial de la DNP:

***“...Sírvese indicar si el procedimiento relativo al Régimen de Prejubilación del INCOFER, se incluyó en el Manual de Procedimientos de la DNP (noviembre 2011). Si cuentan con este documento adjuntar copia, en caso contrario, indicar el motivo por el cual a la fecha no se ha incluido el mismo...”*”**

En Oficio DNP-DGP-239-2013, de fecha 20 de junio 2013, el Lic. Acosta Jirón comenta:

***“En cuanto a lo consultado sobre el Manual de procedimientos no es competencia de este Departamento efectuar, advertir o solicitar modificaciones a procedimientos que no son de su competencia. Lo que el suscrito puede indicar es que en cuanto a los procedimientos que a partir de este año son competencia de este departamento..., es que desde el punto de vista de lo que expresa el Manual bastaría con que se quitara la palabra “INCOP” donde aparezca y se deje*”**

sólo prejubilación pues el hecho que se trate de una u otra prejubilación no introduce modificaciones en el fondo del procedimiento pues de hecho, lo mismo aplica a ambos regímenes de prejubilación. En cuanto al resto de procedimientos que contemplen la prejubilación INCOP, el suscrito no es competente para referirse...”

De igual manera, en Oficio DNP-DID-1186-2013, de fecha 18 de junio 2013, la MBA. Elizabeth Molina Soto, en calidad de Directora Nacional de Pensiones, a.i., ante la consulta planteada en oficio AU-206-2013, de fecha 17 de junio 2013, en cuanto a, si la DNP ha realizado alguna gestión para incluir dentro del manual de procedimientos el proceso correspondiente al Régimen de prejubilación de INCOFER, manifiesta:

***“...se tiene previsto actualizar todos los procedimientos de la DNP, incluyendo acción que se iniciará después de que se finalice con las sesiones de trabajo de la jefatura en el proyecto sobre el sistema de Revalorizaciones Automáticas y de Planillas.
No obstante a lo anterior se elaboró una Guía de trabajo de la cual se remitió al Departamento Económico Actuarial mediante oficio. Ver guía en documento adjunto.”***

La falta del detalle de los procedimientos y flujos de procesos relacionados específicamente con el Régimen de Prejubilación INCOFER, retrasa el aprendizaje del funcionamiento interno, respecto a; descripción de tareas, ubicación, requerimientos y funcionarios(as) responsables de la ejecución de los mismos. Así como; el proceso de inducción, adiestramiento y capacitación del personal, al no contarse con una descripción detallada de las actividades del personal que maneja este proceso.

Adicionalmente, ambos Regímenes INCOP e INCOFER obedecen por su creación a dos leyes independientes (Ley Prejubilación N° 8832 - INCOP (Régimen 9013) y Ley N° 8950 – INCOFER) lo que deja claro que aunque pudieran ser muy parecidas en cuanto a su formulación refiere a procesos separados. Por lo que la falta de un procedimiento claro y definido tanto para uno como para el otro, afecta la definición de los procedimientos que conlleva un proceso determinado.

Por otra parte, no permite una detección oportuna de las responsabilidades por fallas o errores cometidos por el personal que participa en el proceso.

Dificulta las labores de auditoría, en el proceso de evaluación del control interno y áreas críticas, entre otros.

Disminuye en algunos casos la eficiencia de los resultados de las labores realizadas por los(as) funcionarios(as), dada la carencia de un instrumento que les permita conocer lo que deben hacer y cómo deben hacerlo, de manera uniforme, posibilitando un mayor control del cumplimiento de las rutinas de trabajo y evitar posibles alteraciones que induzcan a errores y duplicidad de funciones.

2.3 Asignación y separación de funciones.

Pudo observarse que tres de las actividades asignadas en el Manual de Procedimientos de la DNP a la Asesoría Económica Actuarial, relacionadas con el Régimen de Prejubilación INCOP, han venido siendo efectuadas casi de manera exclusiva por un solo funcionario.

Durante el período objeto de estudio (año 2012), estas actividades fueron realizadas y aprobadas por el Lic. Héctor Acosta Jirón (en colaboración con el Lic. Renán Romero, funcionario de dicha Asesoría). A la fecha de finalización de este estudio (junio 2013) este proceso continuaba siendo ejecutado por el señor Acosta (desde el Departamento Gestión de Pagos).

Se trata de las siguientes actividades según el Manual de Procedimientos DNP, noviembre 2011:

- 1) Matrícula y Definición de Deducciones de Seguros Sociales en el Sistema Integra de Prejubilados de INCOP.

- 2) Actualización de Porcentajes de Deducciones de Seguros Sociales en el Sistema Integra de Prejubilación de INCOP.

3) Elaboración de Planillas para el Sistema Centralizado de Recaudación de la C.C.S.S. (SICERE)”

El Capítulo II: Normas sobre Ambiente de Control, en la Norma 2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones, establece.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.

Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables.

2.5.4 Rotación de labores *El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben procurar la rotación sistemática de las labores entre quienes realizan tareas o funciones afines, siempre y cuando la naturaleza de tales labores permita aplicar esa medida.*

El Manual de Procedimientos de la DNP incluye varios procedimientos relacionados con los Regímenes Pre jubilatorios INCOP, dos asignados al Departamento de Declaración de Derechos y tres a la Asesoría Económica Actuarial, refiere a los siguientes códigos y aspectos:

“Departamento Declaración de Derechos:

Código: DNP-DDD-13, Prejubilación de INCOP en Original.

Código: DNP-DDD-14, Prejubilación de INCOP en Revisión.

Asesoría Económica Actuarial:

Código: DNP-DEA-03, Matrícula y Definición de Deducciones de Seguros Sociales en el Sistema Integra de Prejubilados de INCOP.

Código: DNP-DEA-04, Actualización de Porcentajes de Deducciones de Seguros Sociales en el Sistema Integra de prejubilación de INCOP.

Código: DNP-DEA-05, Elaboración de Planillas para el Sistema Centralizado de Recaudación de la C.C.S.S. (SICERE)”

Se procedió a efectuar consulta sobre este particular al Lic. Acosta Jirón, no obstante a la fecha de entrega de este estudio, el señor Acosta no ha respondido a esta auditoría.

El traslado de estos tres procesos al Departamento Gestión de Pagos, desactualizada el alcance contenido en cada proceso asignado por el Manual de Procedimientos de la DNP al Departamento Asesoría Económico Actuarial, y por otra parte genera el inconveniente que estos procesos sean asignados exclusivamente a un(a) solo(a) funcionario(a), lo cual pone en riesgo la sana práctica del control interno, específicamente en cuanto a la asignación de funciones y responsabilidades.

2.4 Convenio de Aseguramiento Colectivo (Ley N° 8832)

Pudo observarse que no se procedió a suscribir un nuevo Convenio de Aseguramiento Colectivo, tal y como lo establece la Ley N°8832, entre el MTSS y la CCSS, para sustituir las variaciones incluidas a la Ley N° 8674 y suplir el Convenio suscrito para esa Ley, según la siguiente explicación:

A la Ley N° 8461(Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico) se le adicionó mediante Ley N° 8674 el Transitorio VII. Este Transitorio fue sustituido por la Ley N°8832, publicada en la Gaceta del 01 de junio del 2010.

Uno de los requisitos indicados en ambas Leyes (la N°8674 modificada por la N° 8832 INCOP) es la suscripción de convenio, para regular las condiciones de aseguramiento de los ex servidores del INCOP, que gocen del beneficio de prejubilación otorgado por la Ley.

A la fecha se mantiene activo el Convenio correspondiente a la Ley N° 8674 INCOP, pero no se suscribió un nuevo Convenio para la nueva Ley N°8832.

El Capítulo II El Sistema de Control Interno, Artículo N°8 Concepto de sistema de control interno, establece:

**“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:
...d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico...”**

El Transitorio VII de la Ley N° 8674, establece textualmente:

“...Para los fines pertinentes, el Ministerio de Trabajo y la CCSS suscribirán un convenio de aseguramiento colectivo, el cual permitirá regular las condiciones de aseguramiento de los ex servidores del Incop que gocen del beneficio de prejubilación otorgado por esta Ley...”

De igual manera, el Artículo Único de la Ley 8832, protección y pensión anticipada a los trabajadores cesados a consecuencia del proceso de modernización del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), indica textualmente:

“...Para los fines pertinentes, el Ministerio de Trabajo y la CCSS suscribirán un convenio de aseguramiento colectivo, el cual permitirá regular las condiciones de aseguramiento de los ex servidores del Incop que gocen del beneficio de prejubilación otorgado por esta Ley...”

Mediante Oficio AU-0151-2013 de fecha 08 de mayo de 2013, se consulta a la Licda. Irma Velázquez, Jefa de la Asesoría Legal de la DNP lo siguiente:

“...Se solicitó a la Dirección de Pensiones de manera verbal copia de dicho Convenio, el cual fue entregado con prontitud, pero revisando el mismo, nos percatamos que la copia del Convenio remitido regula el Régimen Pre jubilatorio de la Ley N° 8674.

Esta Auditoría requiere conocer si la Ley N°8832 derogó la Ley N° 8674 y si se suscribió un nuevo convenio para regular la Ley N° 8832 o se mantiene el anterior. De mantenerse el anterior, se requiere indicar los motivos por los cuales no se suscribió un nuevo convenio para la Ley N°8832...”

En Oficio DNP-AL-2178-2013, de fecha 22 de mayo del 2013, la Licda. Irma Velázquez, Jefa de la Asesoría Legal, y el Lic. Juan Alfaro López, Asesor Legal, dan respuesta al oficio de la Auditoría antes citado indicando:

“...En respuesta al primer punto de las consultas, debemos indicar que a juicio de esta Asesoría; la Ley N°8832 si deroga a la Ley N° 8674. Cabe resaltar que los fundamentos de tal consideración se basan en el dictamen 223 del 11 de noviembre del 2010, de la Procuraduría General de la República (del cual se adjunta copia), y se exponen a continuación:

En nuestro ordenamiento la figura de la derogación se encuentra regulada en el párrafo final del artículo 129 de la Carta, el cual dispone en lo conducente:

“(...) La ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario”.

Queda claro, que las leyes sólo pueden ser derogadas por otras posteriores. Ahora bien, tal derogatoria puede ser expresa o tácita. En el caso de marras, nos encontramos ante una derogatoria tácita, por cuanto es más que evidente que la Ley N° 8832, no se refiere de forma expresa a la derogatoria, porque de lo contrario no estaríamos ante esta consulta...”

Si bien es cierto existe el convenio que regula lo correspondiente a la Ley N° 8674, esta Ley fue modificada por la Ley N° 8832, publicada el 01 de junio 2010, en el Diario Oficial La Gaceta 105, de la que no fue posible ubicar el Convenio con sus respectivas variaciones.

No resulta conveniente mantener como aplicable, el Convenio referente a la Ley N° 8674 y no realizar los cambios correspondientes al mismo, incluyendo los realizados para la Ley N° 8832.

Esta omisión, omite la disposición de la Ley N° 8832, que indica que se debe suscribir un convenio, pues aunque exista el convenio correspondiente a la Ley anterior, este podría eventualmente conducir a errores de interpretación, aplicación y numeración.

2.5 Condición Laboral de Prejubilados(as) INCOP e INCOFER.

Mediante la aplicación de una encuesta telefónica a 14 prejubilados(as); así como el envío de consultas escritas a la DNP y sus respectivas respuestas, no pudo evidenciarse la existencia de un sistema de control, que permita observar la condición laboral a la fecha del estudio de los Prejubilados de INCOP e INCOFER.

El Artículo N°8 Concepto de sistema de control interno, establece:

“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

a) Proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal...”

El Capítulo IV Normas sobre las Actividades de Control, Norma 4.1 Actividades de control, indica:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad...”

La Ley N°8832, en su Artículo Único, párrafo quinto dice textualmente:

Una vez aprobada la prejubilación a favor de un servidor del INCOP, en caso de que se reinserte al mercado laboral, sea en el sector público o privado, la prejubilación caducará en forma automática. La persona prejubilada deberá informar a la DNP, su condición de empleado...”

De igual manera, la Ley N°8950, en su Artículo Único, párrafo quinto establece literalmente:

Una vez aprobada la prejubilación a favor de un servidor del INCOP, en caso de que se reinserte al mercado laboral, sea en el sector público o privado, la prejubilación caducará en forma automática. La persona prejubilada deberá informar a la DNP, su condición de empleado...”

Lo anterior, tal y como se expuso claramente, se encuentra regulado de manera concreta en ambas Leyes de los Regímenes de Prejubilación INCOP e INCOF y sus respectivos Convenios.

Mediante Oficio AU-0199-2013, de fecha 11 de julio 2013, se consulta al Lic. Héctor Acosta Jirón lo siguiente:

“4) ¿Cómo corrobora la DNP que una vez aprobada la prejubilación al ex servidor de INCOP e INCOFER, éste no se reinserte al mercado laboral (público o privado)?...”

En relación con esta pregunta el Lic. Acosta Jirón omitió la respuesta a este aspecto específicamente y respondió solamente lo relacionado a caducidad.

Adicionalmente se le solicita, lo siguiente:

“...detallar si la DNP ha realizado visitas aleatorias a los diferentes prejubilados (INCOP e INCOFER) para verificar si se encuentran trabajando...”

Sobre este aspecto, el Lic. Acosta describe que:

“En relación con el tema de visitas aleatorias, tal labor no es competencia de este Departamento y se ignora si tales visitas se han realizado o no”

Adicionalmente, tal y como se mencionó al inicio, se le aplicó cuestionario telefónico a una muestra de 14 prejubilados (as), obteniéndose el siguiente resultado:

El 43% manifestó no haber recibido ninguna llamada telefónica o visita de parte de la DNP, para verificar si se ha podido reinsertarse a laborar. El 57% restante, no fue posible ubicarlos.

La carencia de un control para sondear la condición laboral actual de los(as) Prejubilados(as) de INCOP e INCOFER, posibilita que personas beneficiarias de este Régimen puedan estar laborando y recibiendo el beneficio a la vez, poniendo en riesgo los recursos de los Regímenes de Pensiones.

2.6 Acopio de las Contribuciones de la CCSS de los Regímenes INCOP e INCOFER por la DNP

Se verificó que, el Acopio de las contribuciones y el traslado respectivo a la CCSS que establecen las Leyes N° 8950 INCOFER y Ley N° 8832 INCOP, se está realizando en forma diferente a lo establecido en la normativa que regula ambos Régimen de Prejubilaciones.

Dicho acopio de las contribuciones a los seguros sociales que deben aportar los prejubilados como ex funcionarios(as) de INCOP e INCOFER, lo coordinó la DNP para que fueran deducidos directamente por la Tesorería Nacional del monto de su prejubilación mes a mes, a fin de garantizar estos aportes, para ser depositados con posterioridad a la CCSS, en forma mensual.

La planilla remitida al SICERE se realiza de manera digital, y no existe una planilla física, para este propósito, la CCSS procedió a instalar en una computadora de la DNP un sistema que denominan Sistema de Medios Magnéticos, en el que se digita la información de los prejubilados(as) y sus salarios de referencia, generándose de manera automática un archivo.

El Capítulo II El Sistema de Control Interno, Artículo N°8 Concepto de sistema de control interno, establece:

***“Para los efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:
...d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico...”***

El Artículo Único de la Ley 8832, Protección y pensión anticipada a los trabajadores cesados a consecuencia del proceso de modernización del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) y Artículo Único de la ley N° 8950 Derechos Pre jubilatorios a los Ex trabajadores del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), indican textualmente:

“...El Ministerio de Trabajo, por medio de la Dirección Nacional de Pensiones, tendrá la función de acopiar las contribuciones a la CCSS y realizar el traslado correspondiente...”

Mediante Oficio AU-0152-2013, de fecha 06 de mayo 2013, se consulta a la Licda. Dunia Madrid Acuña, Ex Directora Nacional de Pensiones ¿quién dentro de la DNP acopia actualmente estas contribuciones y las remite a la CCSS?, la respuesta se detalla a continuación:

“...La persona de la DNP que acopia es el Lic. Héctor Acosta Jirón, encargado de remitir la planilla a la Caja Costarricense de Seguro Social...”El Ministerio de Trabajo, por medio de la Dirección Nacional de Pensiones, tendrá la función de acopiar las contribuciones a la CCSS y realizar el traslado correspondiente...”

El Oficio DNP-DGP-239-2013, de fecha 20 de junio de 2013, el Lic. Héctor Acosta Jirón, comenta lo siguiente:

“... 2. En cuanto a las contribuciones a los seguros sociales que deben aportar las personas prejubiladas como ex servidores de INCOP y de INCOFER, como medida de control para el acopio de estas contribuciones, la DNP coordinó que estos aportes fuesen directamente deducidos por la Tesorería Nacional del monto de jubilación que se cancela cada mes, de manera que con esto se garantiza que dichas aportaciones sean retenidas mensualmente, para luego ser depositadas, también mensualmente, a la CCSS...”

... La planilla digital que se remite a la CCSS, propiamente al SICERE ya fue aportada por el suscrito a esa Auditoría. No existe ninguna planilla, como tal, mediante la cual la DNP realiza el acopio de las contribuciones y realiza el traslado correspondiente a la CCSS, lo único que existe, bajo la competencia de este Departamento, es la planilla que como se dijo ya se le entregó a esa Auditoría las 12 planillas correspondientes a 2012, se solicita aclaración en este punto al respecto lo que puedo indicar es que la CCSS instaló en una computadora un sistema denominado Sistema de Medios Magnéticos en el cual se digita la información de prejubilados y sus salarios de referencia y con dicho sistema se genera automáticamente un archivo que es el que se envía vía correo electrónico a la CCSS...

...El procedimiento para el traslado de las cuotas a la CCSS es el siguiente: con base en el archivo remitido vía correo electrónico a la CCSS, dicha institución genera la facturación de los seguros sociales correspondientes, dicha factura la remite la CCSS a la DNP y la DNP la traslada a la Tesorería Nacional para que la cancele a favor de la CCSS con las deducciones efectuadas a las jubilaciones. Dicho pago o cancelación la realiza la Tesorería Nacional pues es esa entidad quien efectúa las retenciones obreras que deben aportar los prejubilados...”

Incumplir las disposiciones contenidas en ambas Leyes, en relación con la obligatoriedad que tiene el MTSS de efectuar el acopio de las contribuciones y efectuar el traslado correspondiente a la CCSS, realizándolo de manera diferente; aunque sea elaborado de manera eficiente, induce a confusión en cuanto a la comprensión del proceso.

Entender este procedimiento de acopio de las contribuciones a la CCSS y su efectivo recaudo a fin de garantizar que los(as) prejubilados(as) coticen según los mandatos de

ambas Leyes resulta complejo, por lo que de no ajustarse este proceso a lo convenido por el legislador, podría ocasionar la inobservancia de errores que sólo la DNP conoce sobre los procedimientos concernientes a las prejubilaciones, pudiendo darse manejos que podrían perjudicar las arcas del Estado.

3. CONCLUSIONES

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos contenidos en la normativa para el otorgamiento de beneficios de los Regímenes de Prejubilación durante el año 2012; Leyes N°8832 y N°8950 INCOP e INCOFER, respectivamente, se llega a las siguientes conclusiones:

Las solicitudes de un beneficio de Prejubilación, INCOP e INCOFER, son atendidas por la DNP , en forma eficiente conforme los lineamientos establecidos.

Existe un desfase entre el proceso de escaneo de expedientes electrónicos y expedientes físicos lo que ocasiona pérdida de credibilidad y seguridad en la oportunidad y utilidad del sistema LASERFICHE.

El Manual de Procedimientos de la DNP, carece de las funciones relativas al Régimen de Prejubilaciones de INCOFER, por cuanto, solamente el procedimiento del Régimen de INCOP está contenido en este documento.

Las actividades establecidas en el Manual de Procedimientos de la DNP, para la Asesoría Económica Actuarial relacionadas con el Régimen de Prejubilación INCOP, se han venido realizando por una sola persona, lo cual viola la norma de control Interno referida a la separación de funciones incompatibles.

Se trasladaron procesos de trabajo al Departamento de Gestión de Pagos, que corresponden al Departamento Económico Actuarial, según lo establece el Manual de Procedimientos de la DNP y la Estructura Funcional y Orgánica de la DNP:

No existe un sistema de control, que permita darle seguimiento a la condición laboral actual de los Prejubilados de INCOP e INCOFER.

No pudo evidenciarse la existencia de un procedimiento que regule la forma en que el MTSS realiza el acopio de las contribuciones a los seguros sociales que deben aportar los prejubilados como ex funcionarios(as) de INCOP e INCOFER, siendo realizado directamente por la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda y no el Ministerio de Trabajo por medio de la DNP, como establece la legislación y los convenios.

4. RECOMENDACIONES

4.1 A L MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias a las instancias correspondientes, con la finalidad de que se cumpla con todas las recomendaciones contenidas en este informe.
- 4.1.2** Solicitar por escrito al Director Nacional de Pensiones, el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomaran para corregir los hallazgos contenidos en este informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste informe y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3** Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría sobre los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este informe.

4.2 AL DIRECTOR NACIONAL DE PENSIONES

4.2.1 Emitir Directriz General de acatamiento obligatorio, para que se mantenga un proceso de digitalización constante de los expedientes físicos, a más tardar una semana después de recibido este Informe. **(Ver comentario 2.1)**

4.2.2 Actualizar y publicar los Procedimientos y Flujo de Procesos relacionados al Régimen de Prejubilaciones INCOFER, en un plazo mínimo de dos meses. **(Ver comentario 2.2)**

4.2.3 Realizar las gestiones necesarias con el propósito de definir cuál es el Departamento al que deberán pertenecer estos regímenes y actualizar de nuevo el contenido de los mismos en el Manual de Procedimientos, en un plazo mínimo de dos meses. **(Ver comentario 2.3)**

Asignar un equipo de trabajo que realice las actividades relacionadas con los procedimientos establecidos de manera que posibilite una adecuada separación de funciones y responsabilidades en un plazo mínimo de dos meses. . **(Ver comentario 2.3)**

4.2.4 Realizar las gestiones necesarias en coordinación con la CCSS, para que en un lapso de 2 meses se suscriba, apruebe y firme el nuevo Convenio a la Ley N°8832. **(Ver comentario 2.4)**

4.2.5 Realizar y aplicar un control que permita examinar la condición laboral de los(as) prejubilados para verificar que no se encuentren laborando para ningún patrono público o privado, procediéndose a dejar evidencia documental de tales acciones. Plazo de dos meses, **(Ver comentario 2.5)**

- 4.2.6** Cumplir estrictamente con lo que establece las Leyes N° 8950 INCOFER y Ley N° 8832 INCOP, en lo que se refiere al procedimiento de acopio de deducciones; a fin de dar cumplimiento con los requisitos establecidos en la normativa. Plazo cuatro meses **(Ver comentario 2.6)**