



AGO-34-2019
23-05-2019

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo 2019 del Área de Gestión Operativa-Región Atlántica de la Auditoría Interna, con el objetivo de analizar la gestión administrativa en el otorgamiento de pensiones de los Regímenes de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y No Contributivo (RNC) en la sucursal de Heredia.

En términos generales, la gestión para el análisis y resolución del proceso de otorgamiento de la pensión en sus diferentes modalidades se considera razonable, determinándose aspectos de mejora especialmente en los tiempos utilizados en cada una de las etapas, siendo en el Régimen No Contributivo donde se consumen periodos más amplios.

Por otra parte, preocupa el aumento de solicitudes de pensiones, en las cuales el patrono se encuentra moroso con la Institución, aspecto que en el periodo de 2011-2018 ha crecido significativamente, representado una pérdida para la Institución y con ello el menoscabo en el fondo de pensiones.

Por lo anterior, se formularon tres recomendaciones dirigidas a la Administración de la sucursal de Heredia, para que, en el ámbito de su competencia, proceda a implementar y fortalecer los mecanismos de supervisión, control, seguimiento en la oficina de pensiones, para el cumplimiento de los requisitos que conforman el expediente administrativo y la vigilancia sobre los tiempos utilizados en la comunicación de las resoluciones por correo electrónico, el orden y ampliación del archivo de expedientes, la no inclusión de las solicitudes de estudio de trabajo social e inspección, expedientes sin numerar y documentos mal archivados.



ÁREA GESTIÓN OPERATIVA
AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL REFERENTE AL OTORGAMIENTO DE
PENSIONES IVM-RNC EN LA SUCURSAL DE HEREDIA

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2019 del Área de Gestión Operativa, en el apartado de actividades programadas.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la gestión administrativa desarrollada en el proceso de otorgamiento de pensiones de los Regímenes de IVM y RNC¹ en la sucursal de Heredia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las estrategias en materia de atención, trámite y resolución de pensiones de Régimen No Contributivo (RNC), Parálisis Cerebral Profunda (PCP) e Invalidez Vejez y Muerte (IVM).
- Verificar aspectos de formalidad y control en la conformación de los expedientes administrativos de pensiones.
- Determinar el cumplimiento de la normativa en el proceso de gestión y trámite de pensiones.

ALCANCE

El estudio comprendió la revisión de los aspectos administrativos relacionados con el análisis y otorgamiento de pensiones en las diferentes modalidades en la sucursal de Heredia, en el periodo 2018, ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario.

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1° de enero de 2015.

METODOLOGÍA

- Solicitud de información y aplicación de entrevista a los siguientes funcionarios de la Sucursal de Heredia:
 - Licda. Hazel Barrantes Aguilar, Administradora.

¹ Régimen No Contributivo (RNC), Parálisis Cerebral Profunda (PCP) e Invalidez Vejez y Muerte (IVM).

- Licda. Rebeca Zúñiga Aguilar, Encargada de pensiones del RNC y PCP.
- Licda. Bianca Solano Vega, Analista de Pensiones

- Solicitud de información a la Licda. Amalia Trigueros Solano, jefe a.i. de la Subárea de Pensiones de la Dirección Regional Central de Sucursales.

- Consultas en las siguientes fuentes de información:
 - Sistema Integrado de Pensiones (SIP)

 - Registro Civil de Costa Rica:
http://www.tse.go.cr/consulta_persona/consulta_nombres.aspx

 - Registro Nacional de Costa Rica:
<http://www.registronacional.go.cr/>

- Selección de una muestra de expedientes físicos de IVM y de RNC ubicados en el archivo de la sucursal de Heredia.

MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, del 13 de octubre del 1943.
- Reglamento del Programa Régimen No Contributivo, al 2016.
- Reglamento del IVM
- Normas de control interno para el Sector Público, del 6 de febrero, 2009.
- Manual de Políticas para la Administración del Archivo Institucional
- Instructivo programa régimen No contributivo para el trámite y control de las pensiones por vejez Invalidez, Viudez, Orfandad e Indigencia, abril 2013.
- Oficio DAP-897-2012 del 11 de mayo 2012.
- Oficio DAP-527-2016, del 5 de mayo 2016.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO 8292

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

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

ANTECEDENTES

En 1974 se promulga la Ley 5662: Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del 23-12-1974, en la cual se estableció la creación de un *"Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)"* - administrado por la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares-, del cual según lo instruye el artículo 4º de dicha Ley, el 20% se dedicaría para la formación de un capital destinado a financiar un programa no contributivo de pensiones por monto básico, en favor de aquellos ciudadanos que encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes o no hubiesen cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en esos regímenes.

De conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones, adicionalmente al 20% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, dispuesto en el artículo 4º de la Ley 5662, el *"Régimen No Contributivo"* percibe recursos financieros de las siguientes fuentes:

- a) Los recursos provenientes de la Ley 7972 *"Cargas Tributarias sobre Licores y Cigarrillos"*.
- b) Los recursos provenientes de la lotería electrónica de la Junta de Protección Social, de conformidad con la Ley de Lotería N° 7395.
- c) Las transferencias del Ministerio de Hacienda de conformidad con el artículo 77 de la Ley de Protección al Trabajador 7983.

La finalidad de este programa es beneficiar a personas mayores de 65 años, inválidas que perdieron más del 66% de sus facultades físicas y mentales para trabajar, viudas desamparadas con hijos, huérfanos menores de 18 años e indigentes entre 50 y 65 años que tengan imposibilidad de incorporarse a un trabajo remunerado y se encuentren en estado de pobreza extrema.

En la actualidad el Régimen no Contributivo administra dos programas de pensiones:

1. Pensiones ordinarias
2. Pensiones de Parálisis Cerebral Profunda

La Administración del Programa compete a la Gerencia de Pensiones, por medio de la Dirección Administración de Pensiones, así establecido en el artículo 30º del *"Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones"*.

La parte contable es administrada por la Subárea Contabilidad Operativa que pertenece a la Dirección Financiero Contable, la cual a su vez depende jerárquicamente de la Gerencia Financiera.

La Gerencia de Pensiones es quien establece los mecanismos de control y seguimiento de los beneficios otorgados, a efecto de que se cumpla con lo dispuesto en el Reglamento e instructivos del programa. A nivel de las sucursales se reciben las solicitudes, se analizan y en caso de corresponder se ejecutan a nivel de sistema los cálculos de los montos de la pensión.

Los montos de las pensiones están sujetos a dos aumentos anuales mismos que deben ser aprobados por la Junta Directiva de la Institución.

En el estudio desarrollado en la oficina de pensiones de la Sucursal de Heredia, se analizaron tres aspectos: generalidades, archivo y la revisión de expedientes. Sobre el archivo y la revisión de expedientes, se incluyeron en este informe los hallazgos 2 y 3.

En el aspecto de las generalidades se evaluaron el cumplimiento de los indicadores, los compromisos de resultados, definición riesgos, control de estadísticas y la designación de las funciones del personal, aspectos que ha sido definidos y cumplidos de forma razonable a nivel de la sucursal de Heredia. Asimismo, en el desarrollo del estudio, se evidenció el aumento de las pensiones con patronos morosos, aspecto que fue incluido dentro de los hallazgos de este informe.

En los resultados de las evaluaciones trimestrales para el 2018, emitidas por la Dirección Regional Central de Sucursales, la sucursal de Heredia cumplió satisfactoriamente con los siguientes indicadores, obteniendo notas superiores al 95% en su desempeño a lo largo del año, según se aprecia en el siguiente cuadro 1:

Cuadro 1
Sucursal de Heredia
Tiempos de duración de los trámites de pensión IVM
Periodo 2018

	I	II	III	IV	Promedio anual
Días Trámite Gestión Pensiones x Vejez	12	14	11	12	12,25
Días Trámite Gestión Pensiones x Muerte	36	102	64	83	71,25
Días Trámite Gestión Pensiones x Invalidez	145	195	108	154	150,5
Calificación	95,12%	95,69%	96,39%	98,25%	

Fuente: Sistema SIP, 2019.

En relación con el Régimen No Contributivo, la unidad se mide en términos de pensiones asignadas y aprobadas, para el 2018 se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 2
Sucursal de Heredia
Pensiones asignadas y otorgadas RNC
Periodo 2018

	I	II	III	IV	Total
Pensiones Asignadas y aprobadas RNC	49	60	34	28	171

Fuente: Sistema SIP, 2019.

De acuerdo con el “Reporte de Casos Tramitados por Sucursal” del Sistema Integrado de Pensiones, para el periodo 2018, la Sucursal de Heredia en el Régimen de IVM, analizó 1440 solicitudes, otorgando 1247 pensiones y rechazando 193, a estas últimas, se le aplicó la totalidad de procedimientos establecidos. El detalle por tipo, curso pago y rechazado se incluye a continuación:

Cuadro 3
Sucursal de Heredia
Solicitudes de pensión analizadas IVM
Periodo 2018

Tipo	Invalidez	Muerte	Vejez	Total
Curso Pago ²	97	236	914	1247
Rechazado	148	34	11	193
Total	245	270	925	1440

Fuente: SIP, Sucursal de Heredia, 2018

En el caso del Régimen de RNC, en el año 2018 se analizaron 582 solicitudes, se otorgaron 178 y se rechazaron 404, según el siguiente detalle:

Cuadro 4
Sucursal de Heredia
Solicitudes de pensión analizadas RNC
Periodo 2018

Tipo	Autismo	Indigentes	Invalidez	Otras equiparables PCP	PCP	Vejez RNC	Viudez RNC	TOTAL
Curso Pago	2	1	44	1	1	126	3	178
Rechazado	2	0	160	2	2	237	2	405
TOTAL	4	1	204	3	3	363	5	583

Fuente: SIP, Sucursal de Heredia, 2018

En el proceso de análisis de las solicitudes de RNC, resalta el hecho que aproximadamente el 70% de las solicitudes fue rechazada; lo anterior implica que el personal a cargo del proceso efectuó el análisis para cada caso, lo cual genera limitaciones para atender prioritariamente las solicitudes que así lo ameriten, lo cual impacta en una disminución en el tiempo destinado para otras labores administrativas.

En el desarrollo de los procedimientos de Auditoría aplicados, se verificó que los puestos de trabajo se encuentran organizados y ordenados, en cada escritorio se evidencian los expedientes de solicitud de pensión por modalidad o etapa del proceso, asimismo, a pesar de la alta demanda diaria de público, cada uno es atendido oportunamente. Por otra parte, se determinó que cada una de las funcionarias, cuatro en total: dos técnicas en pensiones, una analista de pensiones y la encargada del área, tienen delimitada su función, colaborando, en caso de corresponder, entre el personal cubriendo en las diferentes etapas o solicitudes de la Administradora, Auditoría, entre otros.

² Curso pago: Refiere a pensiones aprobadas que actualmente se están pagando.

Sobre el tema de pensiones, anualmente, la Sub-área Gestión de Pensiones de la Dirección Regional Central de Sucursales supervisa a los procesos de pensiones de las sucursales adscritas, en el caso de la Sucursal de Heredia, se emite el informe denominado "Informe de Supervisión en materia de pensiones, Régimen No Contributivo, Régimen Invalidez Vejez y Muerte" suscrito por la Licda. Ana Marcela Trigueros Solano, jefe a.i., cuyo objetivo es determinar la aplicación de las normas y procedimientos establecidos por la Institución en materia de pensiones, revisando los registros, orden, depuración de los casos, disminución de los pendientes, entre otros aspectos, incluye un apartado de conclusiones y recomendaciones en relación con la gestión desarrollada por los funcionarios de la oficina.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL AUMENTO DE LAS SUMARIAS

Se determinó que en el periodo 2011-2018, la Sucursal de Heredia registró 5090 pensiones otorgadas de patronos morosos, sin que las autoridades responsables a nivel estratégico definan la forma de controlar y recuperar estos dineros.

Según la información remitida por la Licda. Hazel Barrantes Aguilar, jefe de la Sucursal de Heredia, el comportamiento del periodo es el siguiente:

Cuadro 5
Sucursal Heredia
Cantidad de Pensiones Otorgadas
Patronos Morosos
Periodo 2011-2018
(miles de colones)

Año	Q	%	Monto Pensión mínima*	Mensual (Valor nominal)	Anual + Aguinaldo (valor nominal)
2011	397	38%	111.650,50	44.325.248,50	576.228.230,50
2012	344	33%	116.865,00	40.201.560,00	522.620.280,00
2013	284	27%	122.205,50	34.706.362,00	451.182.706,00
2014	652	62%	126.338,50	82.372.702,00	1.070.845.126,00
2015	782	75%	129.571,00	101.324.522,00	1.317.218.786,00
2016	684	65%	129.853,50	88.819.794,00	1.154.657.322,00
2017	902	86%	131.005,50	118.166.961,00	1.536.170.493,00
2018	1045		133.791,50	139.812.117,50	1.817.557.527,50
TOTAL	5090			€649.729.267,00	€8.446.480.471,00

Fuente: Elaboración propia, 2019.

*Monto corresponde a un promedio de los montos semestrales

En el cuadro anterior, se muestra el gasto realizado por Régimen de IVM, por pensiones otorgadas en el periodo 2011-2018, correspondiente a patronos morosos con la CCSS, las cuales, salvo en los años 2012-2013, muestra un comportamiento al alza y casi se triplicó en el 2018 con respecto al año 2011.

Por ejemplo, solo en el año 2018 el otorgamiento de pensiones de patronos morosos, en términos nominales le ha costado al Régimen de IVM ₡1.817.557.527.50 (Mil ochocientos diecisiete millones, mil quinientos cincuenta y siete mil quinientos veintisiete colones con cincuenta céntimos 50/100). En los cálculos se utiliza el monto de la pensión mínima del año en curso, asimismo, al ajustarse el monto básico al menos dos veces al año, se toma el promedio entre ambos montos.

El artículo 44 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social establece lo siguiente:

“(…)

De existir morosidad patronal comprobada o no haber sido asegurado oportunamente el trabajador, el patrono responderá íntegramente ante la Caja por todas las prestaciones y los beneficios otorgados a los trabajadores en aplicación de esta ley. En la misma forma responderán quienes se dediquen a actividades por cuenta propia o no asalariada, cuando se encuentren en estas mismas situaciones.

*Sin perjuicio de lo dicho en el párrafo anterior, **la Caja estará obligada a otorgar la pensión y proceder directamente contra los patronos responsables, para reclamar el monto de la pensión y los daños y perjuicios causados a la Institución.** El hecho de que no se hayan deducidos las cuotas del trabajador no exime de responsabilidad a los patronos. La acción para reclamar el monto de la pensión es imprescriptible e independiente de aquella que se establezca para demandar el reintegro de las cuotas atrasadas y otros daños y perjuicios ocasionados.” (Lo resaltado no corresponde al original)*

Sobre la anterior situación, en el periodo 2013-2018, esta Auditoría mediante los informes AGO-174-2013 “Evaluación sobre el control en los pagos de pensiones de IVM y RNC mediante el Sistema Integrado de Pensiones en sucursales adscritas a la Dirección Regional Central de Sucursales, U.E. 1201” ASAAI-247-2017 del 22-12-2017: “Estudio de carácter especial de la gestión para la recuperación de los montos correspondientes a las cuotas IVM reconocidas a los pensionados, cuyos patronos registran morosidad con la Institución”, AGO 137-2018: “Auditoría de carácter especial sobre evaluación integral en la sucursal de Cartago: Pensiones IVM, RNC, Fondo Rotatorio y Viáticos” y AGO-239-2018: “Auditoría de carácter especial sobre la evaluación integral en la Sucursal de Desamparados: Pensiones IVM – RNC, Cuentas Contables y Administración del efectivo”, oficio 8518-2018 del 09 de agosto de 2018: Atención requerimiento planteado en oficio GP-5121/GF-3354-2018 del 26 de julio de 2018, se ha señalado sobre la problemática descrita.

Sin embargo, a la fecha de emisión de este informe no se evidencia resolución alguna, y la problemática continúa agravándose, coincidiendo en todos los casos, que la inoportuna resolución de los niveles involucrados en el proceso, Sucursal, Dirección Regional, Gerencia Pensiones y Financiera, has sido omisos e inoportunos en la emisión de procesos, estrategias e instrucciones que coadyuven a la atención y recuperación de estas sumas de dinero que atenúen los riesgos que estaría generando esta situación en

las finanzas del fondo de pensiones de IVM y por ende en la continuidad y fortalecimiento de la prestación de servicios de salud y pensiones.

2. SOBRE EL ANÁLISIS, RESOLUCIÓN Y COMUNICACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PENSIÓN

De la revisión de la muestra de los expedientes de pensión de IVM y RNC, se evidenció un exceso en el tiempo empleado para el análisis de las solicitudes, la comunicación de la resolución por medio de correo electrónico, diferencias en la fecha inserta en el sello de la solicitud física y lo registrado en el SIP, según se detalla a continuación:

2.1. Sobre el tiempo utilizado en el análisis y resolución de las solicitudes de pensión IVM y RNC

De la revisión de los 36 expedientes administrativos instaurados y analizados para el otorgamiento del beneficio de pensión de IVM, se determinaron 3 casos en los cuales se excedió el tiempo de respuesta definido por la administración, dos en el tipo de muerte que excedieron el plazo de 69 días y 1 caso en invalidez que excedió los 223 días.

El plazo utilizado por tipo de vejez en los 18 casos analizados fue entre 1 y 21 días; en la modalidad de muerte se analizaron 8 casos, utilizándose entre 2 y 123 días; en los casos de invalidez se analizaron 10 solicitudes, en los cuales se utilizaron entre 15 y 352 días.

A continuación, se incluye el detalle por solicitante y tipo con el tiempo de respuesta máximo en cada modalidad:

Cuadro 6
Sucursal de Heredia
Plazos máximos de resolución por tipo de pensión - IVM
Periodo 2018

Número Caso ³	Tipo	Fecha solicitud	Fecha Resolución	Duración días
1	Vejez	09-03-18	06-04-18	21
2	Muerte	18-12-17	06-06-18	123
3	Invalidez	18-03-17	24-07-18	352

Fuente: Expediente administrativo. Sucursal Heredia, 2019.

Para los casos del Régimen No Contributivo, se analizaron 27 expedientes, de los cuales en 14 casos se utilizaron entre 7 y menos de 90 días, un 52 %, en las restantes 13 solicitudes se emplearon entre 90 y 758 días, excediendo el tiempo de respuesta definido (90 días).

El tiempo máximo utilizados en el análisis y resolución de una pensión, corresponde a un trámite de invalidez, en el cual se emplearon 758 días para analizar y denegar el beneficio, en las demás modalidades se determinaron los siguientes tiempos máximos:

Cuadro 7
Plazos máximos de pensión tipo RNC

³ El detalle por nombre y número de identificación se describe en la Cédula Analítica Revisión Pensiones IVM-RNC, formato Excel, incorporada en los papeles de trabajo del estudio de Auditoría.

Sucursal Heredia
Periodo 2018

Número Caso	Tipo	Fecha solicitud	Fecha Resolución	Duración
4	Invalidez	15-07-15	08-06-18	758
5	PCP/OTROS	27-12-16	07-08-18	421
6	Vejez	12-01-17	02-02-18	277
7	Viuda	29-08-17	06-04-18	159

Fuente: Expediente administrativo. Sucursal Heredia, 2019

El Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, Director de Pensiones de la Gerencia de Pensiones, mediante el oficio DAP-527-2016 del 5 de mayo de 2016, con base en el Plan Estratégico Institucional 2011-2018, comunica los plazos para los riesgos de Vejez, Muerte e Invalidez. En el caso de RNC, la información fue suministrada por la Sucursal de Heredia. Los tiempos de respuesta establecidos para el otorgamiento de pensión por Invalidez, Vejez, Muerte y No Contributivo, corresponden a:

Cuadro 8
Tiempos de Respuesta Atención Solicitudes Pensión
Régimen IVM-RNC
Periodo 2011-2018

Riesgo	Meta al 31 de marzo 2016
Vejez	24
Muerte	69
Invalidez	223
RNC	90

Fuente: Expediente administrativo. Sucursal Heredia, 2019

Respecto a la dilación en el trámite de los beneficios de pensión, mediante el oficio DAP-299-2018 del 6 abril de 2018, el Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, Director Administrativo de Pensiones de la Gerencia de Pensiones, comunicó lo señalado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Resolución 2016-017735 del 2 de diciembre de 2016, en resolución de Recurso de Amparo declarado con lugar, resuelve:

“...III.-Sobre el fondo...Ahora bien, con vista en lo expuesto anteriormente, la Sala estima que en el presente asunto sí existe una violación a los derechos de la tutelada, pues el plazo de más de 3 meses que tuvo que esperar para obtener una respuesta a su requerimiento resulta a todas luces irrazonable, sobre todo, si se toma en cuenta que la amparada se encontraba en un estado de necesidad que justificaba la ayuda pedida, tal y como se denota del informe rendido por el Departamento de Trabajo Social. Así, por lo expuesto, el recurso debe ser acogido para efectos indemnizatorios, como en efecto se hace”. (El resaltado no corresponde al original) ...”.

De acuerdo con la Sentencia de cita, se les solicita tomar las medidas necesarias para que casos como el expuesto por la Sala Constitucional no se repitan; esto es, velar por que los trámites de pensión se realicen con la celeridad del caso, cumpliendo en todo momento con las metas establecidas para el Seguro de IVM. En cuanto al Régimen No Contributivo, los plazos para el otorgamiento de los beneficios no deberán de superar 90 días naturales, según lo indicado por ese Tribunal.

Para aquellos casos donde el trámite sea por invalidez, la Administración deberá velar por el seguimiento del mismo en las Áreas de Salud, así como en la Dirección de Calificación de la Invalidez, lo cual es oportuno que sea documentado...”.

En consulta efectuada a la Licda. Rebeca Vargas Zúñiga, encargada del área de pensiones de la Sucursal de Heredia, respecto al tiempo utilizado en el análisis y resolución de las solicitudes, comentó:

“...Los casos de Muerte a nombre de (...) y (...) exceden los tiempos establecidos ya que se pasaron a trabajo social, donde anteriormente contaban con un pendiente elevado y los casos son atendidos cronológicamente. En el caso de los de Invalidez se debe a que todos los casos de este riesgo se envían a la Comisión Calificadora de la Invalidez donde pueden tardar en promedio 3 meses, el de PCP a nombre de (...), el caso paso a trabajo social y posterior a la notificación de la resolución se recibió apelación, por lo que el caso se elevó a la Comisión Nacional de Apelaciones. El caso de RNC a nombre de (...), paso a trabajo social y luego a la Comisión Calificadora de la Invalidez, los casos de Vejez-RNC a nombre de: (...), estos casos cuando se analizan y son para aprobar por su situación económica, se dejan la espera de que la Dirección Regional nos asigne la cantidad de casos para aprobar por mes, en la mayoría de los meses nos asignan menos casos de los que tenemos, por lo que deben ir quedando a la espera según el orden cronológico por fecha de presentación de la solicitud...”.

Sobre los tiempos para la atención y resolución de las solicitudes de pensión, en criterio de este órgano de fiscalización, los factores que estarían incidiendo en la resolución inoportuna están asociados tanto al volumen de solicitudes que se reciben en la Sucursal, como a la solicitud de criterios de unidades externas, por ejemplo a la Dirección de Calificación de la Invalidez y/o Comisión Nacional de apelaciones, ambas de la Gerencia de Pensiones, quienes atienden solicitudes provenientes de todo el país.

El uso excesivo de tiempo en los procesos de solicitud de pensión en las diferentes modalidades, justificado en la cantidad de solicitudes que se presentan, aunado, a la cantidad de trabajo y de recursos humanos para su atención, e instancias administrativo-médicas externas a la Sucursal, sobre las cuales no se tiene injerencia alguna, limita la oportunidad de las personas de recibir un beneficio de forma oportuna para atender sus necesidades básicas, más grave aún en los casos de pobreza y pobreza extrema que dependen de ese beneficio incluso para sobrevivir por las limitadas condiciones en las cuales viven.

2.2. Diferencia en la fecha en el sello de recibido en el expediente físico y el sistema integrado pensiones (SIP)

En la revisión de los expedientes físicos, se determinaron diferencias entre las fechas de recepción de solicitud física presentada en la plataforma y la registrada en el Sistema Integrado de Pensiones (SIP), según el siguiente detalle:

Cuadro 9
Diferencias en las fechas de registro
Régimen IVM-RNC
Periodo 2018

Número Caso	Tipo	Expediente	SIP	Días
RNC				
8	Vejez Adulto	27-11-15	04-10-18	745
9	Vejez	20-11-17	21-11-17	2
10	Invalidez	06-09-18	27-07-18	-30
IVM				
11	Invalidez	18-01-18	29-01-18	8
12	Invalidez	20-12-17	26-12-17	5
13	Vejez	24-07-18	26-07-18	3
14	Muerte	10-01-18	11-01-18	2
15	Invalidez	28-01-18	26-01-18	-1

Fuente: Expediente administrativo. Sucursal Heredia. 2019

En el cuadro 9, se consigna la fecha del sello de recibido, incluido en la solicitud física y la fecha registrada en el Sistema SIP, resaltan el registro que presenta 745 días de diferencia y los que contabilizan el saldo de días en negativo, es decir se registró primero la información en el Sistema SIP y posteriormente en el expediente físico.

El Instructivo del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones, artículo 17. De la recepción de la solicitud de pensión y demás documentos, párrafo final señala:

“...El funcionario encargado debe poner el sello de recibido (con fecha, nombre y firma de la persona que recibe) en todos los documentos entregados por parte del solicitante y proceder a incluirlo en el SIP...”.

Respecto a las diferencias entre la fecha inserta en el sello de la solicitud física y lo registrado en el Sistema SIP, por medio de entrevista escrita del 22 de marzo de 2019, se consultó a la Licda. Rebeca Vargas Zúñiga, encargada del área de pensiones de la Sucursal de Heredia, quien manifestó:

“...en el caso de (...), se debe a que hay varias solicitudes, de las cuales una fue recibida el 27/11/2015 y la otra el 04/10/2018, por lo que estas fechas no corresponden a la misma solicitud. En los casos de (...), se debe a que, si la atención al público es mucha, la solicitud se incluye posterior por falta de tiempo...”.

Las diferencias en los registros entre las fechas en el sistema SIP y los documentos físicos, corresponde a una falta al deber de cuidado del funcionario, aspecto que fue detectado e informado en la supervisión realizada por la encargada del área de pensiones de la Dirección Regional Central de Sucursales en el año 2018. Sobre el caso en el que la diferencia correspondía a 745 días, según indica la encargada de la oficina

de pensiones de la Sucursal correspondía a dos solicitudes recibidas en diferentes fechas, de acuerdo con la revisión a la documentación en el expediente, lo señalado no queda claro en el mismo.

Las diferencias entre las fechas de registro de las solicitudes restan credibilidad a la información, situación que debilita el control relacionado con la exactitud de los datos en los sistemas. Este aspecto fue señalado en el “Informe de Supervisión en Materia de Pensiones del año 2018”, emitido por la Licda. Ana Marcela Trigueros Solano, jefe a.i. Sub-área de Pensiones de la Dirección Regional Central de Sucursales.

2.3. SOBRE EL TIEMPO UTILIZADO PARA NOTIFICAR POR CORREO LAS RESOLUCIONES

Se determinó que en 24 solicitudes aprobadas para pensión de IVM y RNC, se emplearon entre 3 y 35 días hábiles para notificar por medio de correo electrónico a los beneficiarios el resultado de esta gestión.

En el siguiente cuadro 10, se muestra el detalle por régimen y tipo de pensión de los rangos utilizados para cumplir con esta gestión:

Cuadro 10
Comunicación de Resolución por Correo Electrónico
Régimen IVM-RNC
Periodo 2018

Casos IVM	Tipo	Días
10	Vejez	5-15
4	Muerte	3-19
3	Invalidez	4-35

Casos RNC	Tipo	Días
2	Invalidez	5
5	Vejez	6-15

Fuente: Expediente administrativo, Sucursal de Heredia, 2019

El Instructivo del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones ARTICULO 20.- De la Resolución Administrativa, inciso e y f, sobre la notificación señala:

“...e. La notificación del acto administrativo la realizará la unidad tramitadora en donde se presente la solicitud. Se notificará en forma personal al interesado, su representante legal o persona autorizada debidamente acreditada en el expediente para tal efecto.

f. Deberá constar en la resolución, acta de notificación que indique expresamente la fecha, hora, nombre y firma del notificador y notificado.

El Reglamento del Programa Régimen No Contributivo de Pensiones, en el capítulo IV “Del ingreso al Régimen”, artículo 11 señala que:

“(...) En todo momento habrá de garantizarse al solicitante un trámite expedito y eficiente, de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N.º 8220. Esto implica que la administración, simplificará los trámites al máximo posible...”.

En el oficio DAP-897-2012 del 11 de mayo de 2012, emitido por el Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, Director Administración de Pensiones, se indica:

“De conformidad con la instrucción emitida por la Gerencia de Pensiones en oficio GP-20.239-2012, del 04 de mayo 2012; se les recuerda que todos aquellos actos que emita la Administración deberán ser notificados a los medios señalados que consten en el expediente administrativo de pensión creado para tales efectos, ya que, si la comunicación es realizada por un medio inadecuado, la misma será absolutamente nula...”.

En consulta realizada a la Licda. Rebeca Vargas Zúñiga, encargada del área de pensiones de la Sucursal de Heredia, respecto al tiempo utilizado para la notificación, indicó:

“... Las resoluciones no las podemos notificar el mismo día de la emisión, ya que los casos se pasan a la Jefatura para la revisión y firma, luego se envían la Gerencia de pensiones al área de pagos y control para que revisen los casos, posterior a esto esperamos la corrida de la planilla según calendario de pagos, para garantizar que el pago se realizara sin ningún problema, hasta este momento se pueden notificar...”.

A pesar de que en la normativa no se han establecido expresamente los plazos y el envío de la resolución está sujeto a la disponibilidad de tiempo del funcionario encargado, se debe recordar que los solicitantes, en muchos de los casos requieren satisfacer sus necesidades básicas, detrás de cada solicitud hay una persona que requiere una atención oportuna de sus requerimientos.

En criterio de este órgano de control, el tiempo utilizado en comunicar por correo electrónico la resolución de la solicitud de pensiones se considera excesivo, aun cuando la administración lo justifica en la cantidad de trabajo que se procesa en la unidad, se estaría descuidando esta parte, aspecto que es contrario al objetivo y versatilidad de la modalidad de comunicación en tiempo real, aceptado incluso por el Poder Judicial.

3. SOBRE EL ARCHIVO PARA LOS EXPEDIENTES DE PENSIÓN

En visita realizada al archivo de los expedientes de pensión custodiados en la Sucursal de Heredia, se determinó en el caso del Régimen de IVM, que los casos se encuentran ordenados por orden alfabético concentrados en un mismo lugar, sin embargo, a pesar de que se utiliza el sistema de archivos móviles, por la cantidad de expedientes el sistema no da abasto, siendo que uno de los paneles se encuentra dañado y se tiene poco o ningún espacio para archivar nuevas carpetas. En el caso de los expedientes de RNC, estos se encuentran dispersos en diferentes armarios en el área del archivo.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, Capítulo V. Normas sobre Sistemas de Información, inciso 5.6. Calidad de la información, señala:

“...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben implantar, comunicar, vigilar la aplicación y perfeccionar políticas y procedimientos de archivo apropiados para la preservación de los documentos e información que la institución deba conservar en virtud de su utilidad o por requerimiento técnico o jurídico. En todo caso, deben aplicarse las regulaciones de acatamiento obligatorio atinentes al Sistema Nacional de Archivos.

Lo anterior incluye lo relativo a las políticas y procedimientos para la creación, organización, utilización, disponibilidad, acceso, confidencialidad, autenticidad, migración, respaldo periódico y conservación de los documentos en soporte electrónico, así como otras condiciones pertinentes...”.

Sobre el orden de los archivos, por medio de correo electrónico institucional del 12 de marzo de 2019, la Licda. Hazel Barrantes Aguilar, jefe a.i. de la Sucursal de Heredia, manifestó que:

“...El año pasado con el plan de extras se había iniciado con el acomodo del citado archivo; y que se espera que, si nos aprueban el tiempo extraordinario de este año, se pueda continuar con esa labor en esas horas.

De momento continuamos con el archivo en el tiempo regular de trabajo...”.

Por lo general, a nivel de las unidades programáticas, debido a la especialización de los procesos y la cantidad de actividades que se desarrollan, la infraestructura se vuelve insuficiente, adicionalmente, debilidades en la organización, depuración de expedientes y análisis de distribución de espacios afecta el uso eficiente del espacio disponible; sin embargo, por la importancia que representa documentar el cumplimiento y desarrollo de las actividades, especialmente cuando los documentos sean trasladados a instancias judiciales o entidades externas a la Institución, se debe tener especial cuidado en el estado y conservación de los mismos.

La ausencia de condiciones de almacenamiento adecuadas que faciliten el acceso a los expedientes físicos de IVM y RNC, y el poco espacio físico, no permite tener certeza sobre el control de los documentos, promueve la pérdida o extravío, y ante consultas de otras dependencias tanto institucionales como externas, por revisiones, apelaciones, suspensiones y otros, no se tendría oportunidad de defensa ante terceros, evidenciando la falta de eficiencia y eficacia en los trámites, de ahí la importancia de un adecuado resguardo y cuidado.

4. SOBRE EL CONTROL DE LA DOCUMENTACIÓN QUE CONFORMA EL EXPEDIENTE DE PENSIONES

En revisión efectuada a 63 expedientes físicos para la solicitud del beneficio de pensiones del régimen IVM-RNC del periodo 2018, se logró identificar las siguientes debilidades de control en los legajos analizados:

- En 2 casos el expediente no se encontraba foliado o estaba incompleto.
- En 3 casos se registra solicitud de estudio de Trabajo Social o Inspección y no se incluye el documento en el expediente.
- En un caso no se consigna la firma del responsable de la revisión del documento.
- En un expediente la copia del correo electrónico de comunicación archivada se encuentra incompleta, por lo que no se puede verificar la fecha.
- En un caso el correo se notifica a una dirección errónea, sin que la unidad se haya percatado del error, sino hasta 5 meses posterior al primer envío.
- En un expediente se determinó que el “acta de llamada” no presenta la firma del responsable de realizar esa llamada.
- En algunos expedientes cuando corresponde a una transformación de un beneficio, ya sea vejez - viudez, invalidez - orfandad y otros, se separan los procesos incluyendo una división dentro de la misma carpeta, sin embargo, en otros casos se determinó que se abre una carpeta nueva para cada proceso, con el riesgo de que no se archiven los documentos juntos y se pierda la continuidad del caso.

El Instructivo Programa Régimen No Contributivo para el trámite y control de las pensiones por Vejez, Invalidez, Viudez, Orfandad e Indigencia, en el artículo 17 y 21 relacionado con el expediente administrativo, indica que:

“Artículo 17. De la recepción de la solicitud de pensión y demás documentos

El expediente administrativo estará conformado por toda documentación relativa al trámite del caso...”.

ARTÍCULO 21.- Del expediente administrativo

El expediente administrativo estará conformado por todos los documentos relativos al trámite de la pensión en estudio. Deberá estar debidamente ordenado, foliado cronológicamente según el orden que indica el artículo 16 de este Instructivo y en buen estado de conservación. En el caso de que un solicitante haya realizado trámites anteriores, se adjuntará en el expediente la información de las solicitudes anteriores que se encuentre disponible.

El Reglamento del programa régimen no contributivo de pensiones, en el artículo 11, señala:

“Para comprobar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, la Administración deberá acceder por sus propios medios a todas las fuentes de información disponibles. Para ello hará uso de las tecnologías de información a su alcance. No obstante, esto no exime al solicitante de la responsabilidad de aportar las pruebas o documentos que la administración le solicite para resolver como en derecho corresponda”.

La Licda. Rebeca Vargas Zúñiga, encargada de la oficina de pensiones de la Sucursal de Heredia, respecto a la ausencia del informe de Trabajo Social, y debilidades en los expedientes administrativos, aun cuando se indica que se solicita, manifiesta:

“...Cuando Trabajo Social devuelve casos que según determina no procede informe de trabajo social no siempre emite un informe de gestión indicándolo...”

...a nivel de área si se revisan los expedientes que estén completos, por la alta demanda de expedientes que se reciben todos los días habrá casos que por avanzar con el trámite se comete el error de omitir esta revisión, por lo que se ha venido instruyendo a que todos los expedientes deben pasar por este filtro para así mejorar los procesos..."

La falta de cuidado del funcionario, así como la ausencia de capacitación y supervisión por parte de los responsables del proceso, se configuran como causas por las cuales se presenten debilidades de control y omisiones en la documentación que conforman los expedientes.

El expediente administrativo de las solicitudes de pensión es una herramienta que brinda a los solicitantes una seguridad razonable que se cumplió con el proceso establecido en la normativa relacionada, asimismo, que el funcionario ha realizado su labor eficientemente.

Cabe destacar que ese expediente al estar sujeto a la indagación por parte de diferentes instancias tanto internas como externas, la administración debe asegurar que se emitan productos de calidad, ordenados y completos.

CONCLUSIÓN

A las sucursales de la CCSS, les corresponde, según el formato establecido por la Institución, brindar en todo el país, los servicios financieros y administrativos a los asegurados, con el propósito que los mismos no se tengan que desplazar hasta San José para realizar las gestiones; dentro de los servicios y como parte de la colaboración entre las Gerencias Financiera y Pensiones, se reciben, analizan y resuelven las solicitudes de pensión en las diferentes modalidades.

El estudio efectuado permitió evidenciar el crecimiento del otorgamiento de pensiones a trabajadores cuyo patrono se encuentra moroso con la Institución, aspecto sobre el cual la CAJA como un todo, representado por sus Gerencias de Pensiones y Financiero no ha tomado acciones, tema urgente, ya que tal y como se vislumbra en la actualidad su crecimiento se volvería insostenible, aspecto que podría afectar las finanzas del fondo de pensiones de IVM y por ende el pago de las pensiones en el mediano y largo plazo. Sobre este tema, en varias oportunidades, esta Auditoría Interna, ha manifestado la preocupación respecto a que no se tomen medidas correctivas y paliativas para contener esta problemática, incluso mantiene un monitoreo constante, debido a que el tema se encuentra en análisis desde el punto de vista estratégico con el objetivo de coadyuvar en su resolución, razón por la cual al ser abordado en otros productos de Auditoría, se han emitido recomendaciones dirigidas a resolver esa problemática a nivel nacional.

En lo referente a la gestión de las solicitudes de pensión desarrollada en el área de pensiones de la Sucursal, en términos generales, se concluye que el servicio brindado a los solicitantes es adecuado, el lugar se muestra limpio, ordenado y organizado. Por su parte, se presentan oportunidades de mejora en aspectos como el uso excesivo de tiempo en las resoluciones de las solicitudes y la disminución de los riesgos por omisiones y conformación de los expedientes, asimismo, instaurar un sistema de control de calidad con el propósito que se mantenga un servicio eficiente y eficaz en cumplimiento de los objetivos institucionales.

RECOMENDACIONES

A LA LICDA. HAZEL BARRANTES AGUILAR, EN CALIDAD DE ADMINISTRADOR DE LA SUCURSAL DE HEREDIA A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Desarrollar, de conformidad con el “Manual de Políticas para la Administración del Archivo Institucional” y normativa conexas, las siguientes acciones dirigidas a organizar y depurar los expedientes administrativos de pensiones:
 - a) Definir los expedientes que es factible desechar, y los criterios los cuales se tomaría esta decisión; procediendo a realizar la depuración correspondiente (hallazgo 3).
 - b) Establecer, de ser procedente y, si corresponde el envío de expedientes al Archivo Financiero Institucional ubicado en Desamparados, San José (hallazgo 3).
 - c) Emitir una directriz al personal con el fin de garantizar estandarización para que los casos objeto de análisis, que correspondan a una transformación por vejez/muerte, invalidez/vejez u otros, sean compilados en un solo expediente, subdividido por cada proceso en forma cronológica (hallazgo 4).
 - d) Elaborar una propuesta de mejora a las condiciones de almacenamiento de los expedientes que corresponde conservar de manera física dentro de las instalaciones de esa sucursal (hallazgo 3).

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá aportarse el análisis y acciones de depuración solicitados en los puntos a) y b).

Por su parte para la atención del inciso c) deberá aportarse la instrucción al personal y, para el d) la propuesta solicitada y evidencia de su implementación.

Plazo: 6 meses a partir de recibido el presente informe.

2. Implementar un mecanismo periódico de revisión de expedientes, dirigido a garantizar calidad en su conformación, el cumplimiento normativo y valoración de los tiempos de resolución en cada una de las etapas, considerando la revisión de los siguientes aspectos:
 - Firmas, sellos, numeración, orden cronológico, así como cualquier otro elemento de control que se considere necesario (hallazgo 2).
 - Monitoreo y documentación de las fechas de duración desde la recepción de la solicitud de pensión de RNC-PCP e IVM en cada una de las fases y unidades que intervienen en el proceso (hallazgo 2).

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se debe remitir el mecanismo de revisión solicitado y evidencia de su efectiva implementación.

Plazo: 6 meses a partir de recibido el presente informe.

- Instruir al personal de esa unidad, con el propósito de que se garantice que se documenten debidamente en el expediente correspondiente, los casos en los cuales se solicite un informe a Inspección o Trabajo Social y esa revisión no se efectuó, debiendo registrarse de manera suficiente esa decisión (Hallazgo 4).

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá aportar evidencia de la instrucción girada al personal.

Plazo de cumplimiento: 1 mes a partir de recibido el presente informe.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, mediante oficio AI-1219-19 del 17 de mayo de 2019, se convoca a la Licda. Hazel Barrantes Aguilar, jefe de la sucursal de Heredia para comunicar los resultados del estudio el 22 de mayo de 2019, quien manifestó:

“...Sobre los hallazgos:

2.1. Sobre el tiempo utilizado en el análisis y resolución de las solicitudes de pensión IVM y RNC

Los mismos están incluidos en los compromisos de resultados y son monitoreados trimestralmente por la Dirección Regional, en ocasiones influyen terceros otros centros involucrados en el proceso) que aumentan los tiempos de resolución.

Sobre las recomendaciones:

Sobre la recomendación número 1, es importante destacar que, en las antiguas instalaciones de la Sucursal de Desamparados, tenemos dos espacios asignados en los cuales se encuentran los expedientes pasivos tanto del RNC como de IVM.

La Región cuenta con una tabla de eliminación de documentos aprobada, que contempla únicamente los expedientes pasivos del RNC en los siguientes casos vejez, viudez, orfandad, indigencia, invalidez, Ley 8769. Se pueden eliminar estos archivos desde enero 1980 hasta junio 2005. (se remite vía correo a la Licda. Espinoza Fuentes) ...”.

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Licda. Daphne Espinoza Fuentes
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Ing. Miguel Salvatierra Rojas
JEFE DE SUBÁREA

MASR/DEF/edvz