

INFORME DGA-ATOA-IESP-3-2019

DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA

DEPARTAMENTO TRANSFERENCIAS Y ÓRGANOS ADSCRITOS (TOA)

**Estudio Especial de Control Interno al Proceso de Revalorizaciones y Planillas
de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) y su funcionalidad.**

2019

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Origen del Estudio	4
1.2. Recordatorio para el Jerarca y Titulares Subordinados(as)	4
1.3. Objetivo General	5
1.4. Objetivos Específicos	5
1.5. Alcance del Estudio	5
1.6. Metodología o Marco de referencia	5
1.7. Normas Técnicas	5
1.8. Periodo del Estudio	5
1.9. Metodología Aplicada	6
1.10. Comunicación de Resultados	6
2. COMENTARIOS	6
2.1. Necesidad de Módulo de Facturas de Gobierno.	6
2.2. Limitaciones del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP.	7
3. CONCLUSIONES	8
4. RECOMENDACIONES	8
4.1 AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	8
4.2 A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PENSIONES (DNP)	9
5. ANEXO 1 – Resumen de Órdenes de Compra para la adquisición del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas.	10
6. ANEXO 2: COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN:	11

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe contiene el resultado del “Estudio Especial de Control Interno al Proceso de Revalorización de Pensiones y Planillas de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) y su funcionalidad”, el cual fue considerado por la Dirección General de Auditoría producto de reunión sostenida con funcionarios(as) de la División de Regímenes Colectivos de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), documentada en Oficio SP-345-2018, del 10 de abril del 2018. En dicha reunión se coordinó la necesidad de unir esfuerzos para lograr resultados que beneficien el trabajo tanto de esta Dirección General de Auditoría, como de la SUPEN.

Este Informe se realizó considerando el Artículo 8, de la Ley General de Control Interno N°8292, el cual señala las acciones necesarias para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.
- Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Durante la revisión preliminar se observó que, en el 2011 la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) requería un Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas que realizara el cálculo indistintamente de la metodología o marco jurídico que aplicara.

En vista que el MTSS contaba con disponibilidad presupuestaria se procedió a:

- A. Realizar Convenio con la Secretaría de Gobierno Digital como asesor, debido a que el MTSS carecía de expertos informáticos para valorar la contratación del nuevo sistema.
- B. Tramitar la Solicitud de Pedido para la adquisición del nuevo sistema, el cual estaba establecido como una meta del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.
- C. Adquirir este nuevo sistema mediante contratación directa, debido a que ya existían dos (2) contrataciones históricas fallidas con empresas privadas.

Del 27 de octubre 2011 y hasta el 18 de diciembre 2014, se giraron un total de 20 Órdenes de Compra por USD\$2.967.111 para la implementación de este sistema (Ver Anexo 1).

Adicionalmente, en atención a las metas y objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico y el Plan de Compras Institucional, el 26 de abril del 2017.

La DNP afirmó en reunión de presentación de este informe, que se dio prioridad a la automatización de las transacciones del Departamento Declaración de Derechos en cumplimiento al Informe de la Contraloría General de la República, DFOE-EC-IF-24-2015, de 26 de agosto 2015. No obstante, otras transacciones de la primera etapa del proceso de revalorización también requerían atención inmediata, como lo es el cálculo automático de las pensiones desde su origen.

Aun cuando se ha realizado una importante inversión de recursos en la implementación y mantenimiento de este sistema, a la fecha de este informe, se observó que no realiza el cálculo automático de las facturas de gobierno¹, por lo que los(as) pensionados(as) en condiciones de hacerlo, han interpuesto y ganado una cantidad incremental de Recursos de Amparo² y Amparos de Legalidad³, forzando a la DNP a darles prioridad, debido a que se generan multas y sanciones por la atención inoportuna de estos casos.

¹ **Facturas de Gobierno de la DNP:** Recursos económicos que el gobierno adeuda a los(as) pensionados(as) correspondientes a periodos presupuestarios vencidos.

² **Recurso de Amparo:** Acción que tutela los derechos constitucionales del ciudadano.

³ **Amparos de Legalidad:** Surgen a la vida jurídica a partir de los votos números 9928-2010 y 17909-2010 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que delega la competencia de los recursos de amparo, formulados por los administrados que alegan la transgresión del artículo 41 Constitucional: derecho a un procedimiento administrativo en los plazos establecidos por ley, en el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda.

Estudio Especial de Control Interno al Sistema de Revalorización de Pensiones de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP)

INFORME DGA-ATOA-IESP-3-2019

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

El presente informe contiene el resultado del Estudio Especial de Control Interno al Proceso de Revalorización de Pensiones y Planillas de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), y fue considerado por la Dirección General de Auditoría producto de reunión sostenida con funcionarios(as) de la División de Regímenes Colectivos (SUPEN) documentada en Oficio SP-345-2018, del 10 de abril del 2018. En dicha reunión se coordinó la necesidad de unir esfuerzos para lograr resultados que beneficien el trabajo de ambos entes fiscalizadores.

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 l o s 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

Evaluar el Sistema de Control Interno relativo al Proceso de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP y verificar su funcionalidad.

1.4. Objetivos Específicos

1. Determinar la situación actual del Proceso de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP.
2. Determinar si el cálculo del 100% de las pensiones y revalorizaciones es realizado a través del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas, indistintamente de la metodología de cálculo o marco jurídico que les aplique.
3. Examinar los acuerdos de servicio con los proveedores externos relacionados con el Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP.

1.5. Alcance del Estudio

El período de revisión abarca el segundo semestre del año 2017, pudiendo ampliarse en caso de ser necesario.

1.6. Metodología o Marco de referencia

Este análisis se realizó considerando, la Ley General de Control Interno; Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014); Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, y la legislación vigente en esta materia.

1.7. Normas Técnicas

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

1.8. Periodo del Estudio

El período en el cual se realizó el estudio está comprendido entre el día 22 de abril y el 21 de diciembre 2018.

1.9. Metodología Aplicada

1. Planificación
2. Examen
3. Comunicación de Resultados

1.10. Comunicación de Resultados

El 11 de marzo de 2019 en la Sala de la Dirección Nacional de Empleo, ubicada en el Edificio Anexo (Nauyaca), 2do piso, de 1:30 p.m. a 3:00 p.m. se celebró reunión en la cual se presentó el borrador de este informe. Estuvieron presentes:

- Por la Dirección General de Auditoría:
 1. Lic. Javier González Castro, Auditor General DGA
 2. Lcda. Edda Zamora Cordero, Jefe Dpto. Transferencias y Órganos Adscritos.
 3. Lcda. Marcela Arias Picado, Auditora Encargada del Estudio
 4. Lcda. Lucrecia Rojas Marín, Jefe Dpto. Seguimiento de Recomendaciones.
- Por parte del Despacho del Ministro:
- Lcda. Paola Ross Varela, Despacho del Ministro.
- Por la Administración Activa:
 1. Lic. Luis Paulino Mora Lizano, Director General de Pensiones.
 2. Lcda. Sandra Chacón Fernández, Asesora Legal DNP.
 3. Lcda. Ingrid Barrantes, Jefa Dpto. Investigación y Desarrollo DNP.
 4. Lic. Héctor Acosta Jirón, Jefe Asesoría Económico Actuarial DNP.
 5. Lic. Esteban Soto Ramírez, Jefe Dpto. de Pagos DNP.

2. COMENTARIOS

2.1. Necesidad de Módulo de Facturas de Gobierno.

El Sistema de Revalorización y Planillas de la DNP, no cuenta con un Módulo de Facturas de Gobierno por lo que este cálculo se realiza en Excel.

Cabe mencionar que para la implementación de este Sistema entre octubre 2011 y diciembre 2014 se invirtieron USD\$2.967.111 (Dos millones novecientos sesenta y siete mil ciento once dólares).

Las Normas de Control Interno para el Sector Público N° 2-2009-CO-DFOE, Capítulo V, Normas sobre el Sistemas de Información, señalan lo siguiente:

“...5.2 Flexibilidad de los sistemas de información Los sistemas de información deben ser lo suficientemente flexibles, de modo que sean susceptibles de modificaciones que permitan dar respuesta oportuna a necesidades cambiantes de la institución.

5.3 Armonización de los sistemas de información con los objetivos la organización y el funcionamiento de los sistemas de información deben estar integrados a nivel organizacional y ser coherentes con los objetivos institucionales y, en consecuencia, con los objetivos del SCI. La adecuación de tales sistemas a los objetivos institucionales involucra, entre otros, su desarrollo de conformidad con el plan

estratégico institucional, y con el marco estratégico de las tecnologías de información, cuando se haga uso de estas para su funcionamiento...”

El Sistema de Revalorizaciones y Planillas, aparentemente fue desarrollado sin la consulta, ni participación del personal de la DNP. Por otra parte, el documento denominado “Contratación de los Servicios de Soporte y de Mantenimiento Evolutivo del Sistema de Revalorización y Planillas de la Dirección Nacional de Pensiones” señala que:

“...La implementación errónea del requerimiento anterior, mirando en retrospectiva, fue lo que impidió que la DNP llegara a tener un sistema que pudiera revalorizar en forma automática las pensiones de los regímenes especiales, dada la dificultad de su correcta parametrización.”

No obstante, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos en la implementación de este sistema, al no contarse con un Módulo de Facturas de Gobierno, que realice el cálculo automatizado, los(as) pensionados(as) han interpuesto Recursos de Amparo y Amparos de Legalidad que los Tribunales de Justicia han dictaminado a su favor, afectando en forma negativa la imagen de la DNP, además de multas y sanciones a esta.

2.2. Limitaciones del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP.

El Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas de la DNP no es un sistema integrado y carece de un Módulo Estadístico que permita la medición y control de la cantidad de:

- Solicitudes de Revalorización de Pensión.
- Casos atendidos y por atender.
- Pensiones calculadas bajo metodología al costo de vida o al puesto.

Se realizó el análisis del archivo Matriz de Producción (Departamento de Gestión de Pagos) para el año 2017, en el cual se determinó que durante ese año se atendieron un total de 1.892 casos por un monto de ¢1.409.977.285.00 (Mil cuatrocientos nueve millones novecientos setenta y siete mil doscientos ochenta y cinco colones), de los cuales 1.833 casos fueron ordinarios por un monto de ¢1.365.503.845.00 (Mil trescientos sesenta y cinco millones quinientos tres mil ochocientos cuarenta y cinco colones) y 59 extraordinarios por ¢44.473.440.00 (Cuarenta y cuatro millones cuatrocientos setenta y tres mil cuatrocientos cuarenta colones).

Las cifras de mayor cantidad se detallan a continuación:

672 casos (36%) Boletas	¢428.923.227.00
306 casos (16%) Reajustes	¢234.835.942.00
297 casos (16%) Traspasos	¢118.232.447.00
282 casos (15%) Inclusiones	¢287.654.912.00
261 casos (14%) Revisiones	¢289.037.588.00

El artículo 16 de la Ley General de Control Interno señala que la información y por ende el Sistema de Información debe ser, entre otros, “completa” y relevante.

Por otra parte, el Artículo 1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno de las Normas de Control Interno para el Sector Público N° 2-2009-CO-DFOE, señala que:

“El Sistema de Control Interno debe coadyuvar a que la información sea confiable, oportuna, relevante y competente”.

“El Sistema de Control Interno de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

...b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comuniqué con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales...

Con respecto a lo indicado al inicio del comentario el señor Héctor Acosta Jirón indicó en el cuestionario de control interno aplicado el 20 de agosto 2018, lo siguiente:

“El sistema no es aún un “sistema integrado” que abarque todas las funciones y competencias de la Dirección Nacional de Pensiones, por el momento apenas cubre algunas funciones de los Dptos. de Gestión de la Información, de Asesoría Económica Actuarial y de Gestión de Pagos. Lo proyectado es que evolucione hacia un sistema integrado, por ahora, se trabaja en automatizar las funciones del Dpto. de Declaración de Derechos, para luego completar Gestión de la Información y Gestión de Pagos y posteriormente construir el tan importante módulo estadístico, todo esto, a través del servicio de mantenimiento evolutivo”.

La falta de integración del sistema y la carencia de un Módulo Estadístico provoca una inoportuna toma de decisiones de la Administración superior, así mismo produce una limitación del accionar de los entes de fiscalización superior y un uso inadecuado de los recursos, debido a que han tenido que utilizar herramientas alternativas para llevar un control de las transacciones de la DNP.

3. CONCLUSIONES

En el Sistema de Revalorización y Planillas de la DNP, se ha invertido entre 2011 y 2014 la suma de USD\$2.967.111.00 (Dos millones novecientos sesenta y siete mil ciento once dólares), en su implementación. No obstante, este no cuenta con un Módulo de Facturas de Gobierno, por lo que este cálculo actualmente se realiza en Excel.

Debido a que el cálculo y pago de estas facturas no se realiza oportuna y automáticamente a través del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas, los(as) pensionados(as) han interpuesto y ganado una cantidad incremental de Recursos de Amparo y Amparos de Legalidad, a los cuales se ha tenido que dar prioridad y asumir el costo de multas y sanciones.

Así mismo, el Sistema de Revalorizaciones y Planillas de la DNP no se encuentra integrado y carece de un Módulo Estadístico que permita la adecuada y oportuna toma de decisiones.

4. RECOMENDACIONES

4.1 AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1.1** Girar las directrices necesarias por escrito al Director de Pensiones, para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe.
- 4.1.2** Solicitar por escrito al Director de Pensiones, un Plan de Acción y el cronograma de actividades que muestre las acciones que se tomarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en el plazo máximo de un mes, a partir del recibo de éste. Asimismo, dar seguimiento al cumplimiento del cronograma y remitirlo a esta Dirección General de Auditoría.
- 4.1.3** Girar instrucciones y dar seguimiento oportuno a las recomendaciones que se emiten al Director de Pensiones (**Ver comentarios 2.1 al 2.2**).

4.1.4 Informar por escrito a esta Dirección General de Auditoría, de los resultados obtenidos en el acatamiento de las recomendaciones emitidas en este Informe.

4.2 A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE PENSIONES (DNP)

4.2.1 Implementar el Módulo de Facturas de Gobierno en el Sistema de Revalorización y Planillas de la DNP, en un plazo de seis meses, a partir de la recepción de este Informe. **(Ver Comentario 2.1)**

4.2.2 Integrar el Sistema de Revalorizaciones y Planillas de la DNP e implementar un Módulo Estadístico de este sistema, en un plazo de seis meses, a partir de la recepción de este Informe. **(Ver Comentario 2.2)**

Oficializado por medio del oficio: MTSS-DGA-OFI-7-2019_____

5. ANEXO 1 – Resumen de Órdenes de Compra para la adquisición del Sistema de Revalorización de Pensiones y Planillas.

Cartel de Contratación Directa
2011CD-000111-73400

14-sep-11 **COMPRARED**

#	FECHA	O. COMPRA	MONTO USD	T.C.	MONTO COL
1	27-oct-11	4500132735	\$ 317 137	\$ 516.67	₱ 163 855 055
2	15-feb-12	4500136768	\$ 298 500	\$ 514.99	₱ 153 724 515
3	23-mar-12	4500137851	\$ 63 987	\$ 513.08	₱ 32 830 229
4	15-jun-12	4500140403	\$ 323 567	\$ 504.15	₱ 163 126 152
5	15-jun-12	4500140408	\$ 42 575	\$ 504.15	₱ 21 463 975
6	26-jun-13	4500155101	\$ 71 401	\$ 504.68	₱ 36 034 531
7	21-nov-13	4500163808	\$ 30 411	\$ 505.36	₱ 15 368 735
8	10-dic-13	4500165043	\$ 312 913	\$ 505.11	₱ 158 055 511
9	10-dic-13	4500165044	\$ 172 714	\$ 505.11	₱ 87 239 670
10	16-dic-13	4500165360	\$ 132 786	\$ 504.88	₱ 67 041 016
11	16-dic-13	4500165385	\$ 306 629	\$ 504.88	₱ 154 810 749
12	25-mar-14	4500167989	\$ 45 000	\$ 553.29	₱ 24 898 050
13	05-may-14	4500169361	\$ 27 430	\$ 559.63	₱ 15 350 651
14	18-jun-14	4500170615	\$ 45 003	\$ 555.50	₱ 24 999 167
15	19-jun-14	4500170647	\$ 249 536	\$ 551.11	₱ 137 521 697
16	03-jul-14	4500170985	\$ 45 000	\$ 545.83	₱ 24 562 350
17	08-jul-14	4500171106	\$ 234 863	\$ 545.05	₱ 128 012 204
18	23-jul-14	4500171738	\$ 195 510	\$ 542.70	₱ 106 103 006
19	05-sep-14	4500174200	\$ 34 287	\$ 545.33	₱ 18 697 457
20	18-dic-14	4500181358	\$ 17 864	\$ 539.07	₱ 9 630 000
			\$ 2 967 111		\$ 1 543 324 717

6. ANEXO 2: COMENTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN:

Redacción actual	Sugerencias de la Administración	Redacción definitiva
<p>Las facturas de gobierno de las pensiones calculadas bajo la metodología al puesto se realizan en Excel...</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los cálculos se realizan en Excel, incluyendo el cálculo de las facturas de gobierno. 2. El Sistema de Revalorización de Pensiones carece de un Módulo de Facturas de Gobierno. 	<p>El Sistema de Revalorización y Planillas de la DNP, no cuenta con un Módulo de Facturas de Gobierno por lo que este cálculo se realiza en Excel.</p>
<p>Integración del Sistema de Revalorización Automática de Pensiones a nivel organizacional.</p> <p>Implementación de un módulo que permita llevar las estadísticas de los casos que ingresan, se tramitan, se resuelven o están pendientes de resolución por parte de la DNP, su cuantificación económica, incluyendo aquellos con recursos de amparo o amparos de legalidad.</p>	<p>Cambiar la redacción de la recomendación, de forma que se señale lo siguiente:</p> <p>Crear un Sistema que les permita realizar las mejoras en las revalorizaciones o que el Sistema actual se extienda para hacer la revaloración de las facturas de gobierno.</p>	<p>Integrar el Sistema de Revalorizaciones y Planillas de la DNP e implementar un Módulo Estadístico de este sistema, en un plazo de seis meses, a partir de la recepción de este Informe.</p>