

INFORME DGA-ATOA-IESP-4-2020

DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORIA

DEPARTAMENTO AUDITORÍA TRANSFERENCIAS Y ÓRGANOS ADSCRITOS (TOA)

**ESTUDIO ESPECIAL DE CONTROL INTERNO SOBRE INDEMNIZACIONES CANCELADAS
POR EL MTSS, COMO CONSECUENCIA DE SENTENCIAS DE AMPARO DE LEGALIDAD,
SEGÚN APLICACIÓN DE LA LEY 8508 (CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO)**

2020

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	4
1.1.	Origen del Estudio.....	4
1.2.	Recordatorio.....	4
1.3.	Objetivo General.....	4
1.4.	Alcance	5
1.5.	Normas Técnicas.....	5
1.6.	Metodología.....	5
1.7.	Limitaciones	5
1.8.	Antecedentes	6
1.9.	Comunicación de Resultados	6
2.	ANÁLISIS Y RESULTADOS	7
2.1.	Histórico de montos pagados por indemnizaciones en sentencias judiciales.....	7
2.2.	Falta de seguimiento a depósitos judiciales.....	8
2.3.	Información duplicada.....	9
3.	CONCLUSIONES	11
4.	RECOMENDACIONES.....	12
4.1	A la Ministra de Trabajo y Seguridad Social	12
4.2	A la Dirección Nacional de Pensiones – DNP.....	12

RESUMEN EJECUTIVO

La auditoría de carácter especial tuvo como objetivo evaluar el Sistema de Control Interno, aplicado a los procedimientos establecidos por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), en relación con el pago de indemnizaciones producto de sentencias de amparo de legalidad, presentados por pensionados(as) ante una respuesta no oportuna de parte de la DNP.

La evaluación del control interno tiene como propósito determinar la efectividad de las gestiones realizadas y los controles establecidos por las instancias administrativas participantes en el proceso del pago de indemnizaciones producto de sentencias de amparo de legalidad.

Luego de concluido el presente estudio, en esta Dirección General de Auditoría se determinaron hallazgos asociados al control interno tales como: Altos montos pagados por indemnizaciones en sentencias judiciales durante los años 2017, 2018 y 4 primeros meses del 2019; falta de seguimiento de depósitos judiciales e Información duplicada.

Con el propósito de fortalecer el Sistema de Control Interno y contribuir a la oportuna toma de decisiones, se emiten recomendaciones orientadas a mejorar las gestiones pertinentes que garanticen la transparencia y apego a lo estipulado en la normativa que rige a la Dirección Nacional de Pensiones.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del Estudio

Este estudio se realizó según programación del POI 2019.

1.2. Recordatorio

La Contraloría General de la República (CGR) recomienda se citen textualmente el contenido de los Artículos N° 37, 38 y primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

“Artículo 37: Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la

implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

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

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

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

1.3. Objetivo General

Evaluar el Sistema de Control Interno en relación con el pago de indemnizaciones producto de sentencias de amparo de legalidad, presentados por los(as) pensionados(as).

1.4. Alcance

Las solicitudes de pago por indemnizaciones de daños morales y costas registradas en la Unidad de Asesoría Legal de la DNP y las propuestas de pago tramitadas ante la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda por parte de la Dirección Financiera del MTSS, durante los años 2017, 2018 y los primeros cuatro meses del 2019.

1.5. Normas Técnicas

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

1.6. Metodología

El presente estudio se realizó de acuerdo con la normativa aplicable al ejercicio de la auditoría interna.

La normativa y documentos consultados como base legal para este estudio fueron: Constitución Política de la República de Costa Rica, Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508), Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Código Procesal Civil, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj), Constitución Política de la República, Sala Constitucional.

También, se solicitaron a la Dirección Financiera, 30 Planillas Judiciales Automatizadas (11 del año 2017, 4 del año 2018, 15 del 2019) y de éstas se obtuvo información de los montos pagados por concepto de indemnizaciones, tanto las pagadas a los pensionados como las depositadas a la cuenta del Poder Judicial.

Además, se revisaron los registros de las sentencias judiciales que dispone la Dirección Financiera, y se obtuvieron 10 casos: 2 del año 2017, 3 del año 2018 y 5 del año 2019 para determinar inconsistencias.

1.7. Limitaciones

No se presentaron limitaciones en el presente informe.

1.8. Antecedentes

La Dirección Nacional de Pensiones participa en distintas etapas del proceso de los Recursos de Amparo de Legalidad, interpuestos por pensionados(as) insatisfechos por la no atención de sus peticiones oportunamente, los cuales se tramitan ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

La gestión que se menciona como indemnizaciones, corresponde al trámite de daño moral, que es aquel mediante el cual se remite a la Dirección Financiera una sentencia para que ésta sea ejecutada. La misma se remite mediante una boleta en la que se señalan los montos a cancelar, a que rubro corresponde, el número de cuenta a depositar, nombre y cédula del actor o actora, entre otros datos.

El pago de un daño moral surge cuando la Dirección Nacional de Pensiones no atiende las gestiones incoadas por los administrados, por lo que estos deben acudir a la vía judicial. Es precisamente por esta inacción, la cual debe quedar demostrada ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que se ordena, mediante sentencia, cancelar a la parte actora, en la mayoría de ocasiones, daño moral, costas del proceso y costas de la ejecución de sentencia.

Debe señalarse que una sentencia judicial en firme, debe ser acatada de manera integral por la institución o funcionario(a) a quién se le ordena realizar determinada conducta, so pena, de acarrear responsabilidad civil a título personal a quien incumpla lo dispuesto. Como se indica, el pago de indemnizaciones deviene del proceso de Amparo de Legalidad.

1.9. Comunicación de Resultados

El día 13 de octubre de 2020, se presentaron formalmente los resultados de manera verbal, en presentación celebrada virtualmente por medio de video conferencia, estando presentes por la Auditoría Interna: el Lic. Javier González Castro MBA, Auditor General DGA, Licda. Andrea Umaña Salazar, Jefa Dpto. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Licda. Edda Zamora Cordero, Jefa Dpto. Transferencias y Órganos Adscritos (TOA), Lic. Orlando Rojas Quesada, Auditor Encargado del Estudio, del Dpto. TOA, Licda. Lucrecia Rojas Marín, Jefa Dpto. Seguimiento de Recomendaciones; por el Despacho de la Ministra: Licda. Jensie Bolaños Vega, por el Despacho de la Viceministra del Área Social, Lic. José Pablo Carter Herrera y por la Administración Activa Licda. Priscila Gutiérrez Campos, Directora Nacional de Pensiones y Licda. Ingrid Barrantes Venegas, Jefa Dpto. Investigación y Desarrollo DNP.

2. ANALISIS Y RESULTADOS

La Dirección General de Auditoría encontró algunas situaciones susceptibles de mejora, las cuales se detallan a continuación:

2.1. Histórico de montos pagados por indemnizaciones en sentencias judiciales.

Esta Dirección General de Auditoría verificó que, la erogación por concepto de indemnizaciones por daños morales y costas producto de sentencias judiciales, ascienden a la suma total de ₡763,785,868.78 (setecientos sesenta y tres millones setecientos ochenta y cinco mil ochocientos sesenta y ocho colones con 78/100) entre los períodos 2017, 2018 y 2019. **(Ver Anexo 1)**

Al respecto, en las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), se indica:

1.2 Objetivos del SCI

a. *Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.*

c. *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos la institucionales.*

Además, la Constitución Política de la República de Costa Rica establece:

“Artículo 41.- Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.”

También, en relación con este punto, el Lic. Luis Paulino Mora Lizano, Director Nacional de Pensiones, señala:

“ El pago de un daño moral surge cuando la Dirección Nacional de Pensiones no atiende las gestiones incoadas por los administrados, por lo que estos deben acudir a la vía judicial. Es precisamente por esta inacción, la cual debe quedar demostrada ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que se ordena, mediante sentencia, cancelar a la parte actora, en la mayoría de las ocasiones, daño moral, costas del proceso y costas de la ejecución de sentencia.”

Respecto a la anterior, la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) dispone de instrucciones administrativas, que le han proporcionado un marco de acción, estableciendo criterios de prioridad para resolver las solicitudes de reajustes de pensión. A continuación, se expone:

“Oficio DNP-986-2014 del 07 de julio de 2014, suscrito por la MBA Elizabeth Molina Soto, en ese entonces Directora Nacional de Pensiones.

Criterio No. 1: Expedientes de pensionados que hayan interpuesto un Amparo de Legalidad, recurso de Amparo, Desobediencia y o Voto de la Sala Constitucional, por solicitud de reajuste no atendida.”

“Oficio MTSS-DMT-OF-1158-2018 del 23 de agosto de 2018, suscrito por el Lic. Steven Núñez Rímola, ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Criterio No. 1: Solicitudes de beneficiarios que hubiesen interpuesto amparos de legalidad, recursos de amparo, que hayan alegado desobediencia de fallos u órdenes judiciales, o que cuenten con resoluciones jurisdiccionales en que se ordene atender su solicitud de reajuste, especialmente aquellas provenientes de la Sala Constitucional.”

“Oficio MTSS-DMT-OF-1571-2019 del 18 de octubre de 2019, suscrito por la Licda. Carmen Geannina Dinarte Romero, Ministra de Trabajo y Seguridad Social.

Criterio No. 1: Solicitudes sobre las que se hubiesen interpuesto amparos de legalidad o recursos de amparo, en las que se haya alegado desobediencia de fallos y órdenes judiciales, o que cuenten con resoluciones o mandamientos jurisdiccionales que se ordene atender la correspondiente pretensión.”

La razón principal del pago de indemnizaciones a pensionados de la DNP, obedece al uso indiscriminado que se ha hecho de lo dispuesto en los oficios de criterios de prioridad, por cuanto se ha dejado la atención oportuna de las solicitudes de pago de pensionados que acuden al área de admisibilidad de la DNP y su correspondiente trámite a las instancias que le competen y se ha gestionado el pago solo de los casos que provienen de instancias judiciales.

La consecuencia del pago de indemnizaciones por daños morales y costas producto de sentencias judiciales con recursos públicos, incide directamente en las arcas del Estado pues cada pago es una pérdida de recursos del patrimonio público; además, se deteriora la imagen de la Dirección Nacional de Pensiones y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ya que se crea una sensación de ineficiencia a lo interno y ante terceros.

2.2. Falta de seguimiento a depósitos judiciales

La Dirección General de Auditoría, en el análisis realizado a los pagos de indemnizaciones gestionados por la Dirección Financiera del MTSS, determinó un total de ₡ 301.855.166,16 (trescientos un millón ochocientos cincuenta y cinco mil cientos sesenta y seis con 16/100), correspondientes a 768 casos presentados en 23 planillas para el periodo en estudio, que no fueron depositados en las cuentas judiciales de los pensionados. **(Ver Anexo 2).**

Lo anterior represente un 39.52% de la totalidad del pago generado por indemnizaciones por daños morales y costas producto de sentencias judiciales.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), manifiestan:

“6.1 Seguimiento del SCI: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.

6.3 Actividades de seguimiento del SCI

Las actividades de seguimiento del SCI, deben incluir:

a) La comprobación durante el curso normal de las operaciones, de que se estén cumpliendo las actividades de control incorporadas en los procesos y ordenadas por la jerarquía correspondiente.

b) Autoevaluaciones periódicas en las que se verifiquen el cumplimiento, validez y suficiencia del SCI.”

Lo anterior, producto de la carencia de un procedimiento específico o documento de naturaleza similar, que estipule el responsable y pasos a seguir en la ejecución del seguimiento correspondiente a casos como los comentados.

La ausencia de un procedimiento que guie a la DNP en el seguimiento de la ejecución de los pagos por indemnización por sentencias judiciales conlleva riesgos de demandas contra el MTSS por parte de pensionados(as) afectados(as), el deterioro de la imagen institucional y sobre todo un detrimento en la calidad del servicio institucional por no mantenerse un contacto adecuado y oportuno con el(la) pensionado(a).

2.3. Información duplicada

Esta Dirección General de Auditoría verificó la remisión duplicada a la Dirección Financiera de 10 (diez) sentencias judiciales por parte de la Unidad de Asesoría Legal de la Dirección Nacional de Pensiones. **(Ver Anexo 3)**

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), establecen:

“Capítulo v, Normas sobre Sistemas de Información:

...5.6 Calidad de la información...

...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...

Al respecto, se consultó a la Unidad de Asesoría Legal de la DNP sobre la razón de los errores que se presentan al tramitar las sentencias judiciales por concepto de indemnizaciones (daños morales, costas, etc.), indicando que:

“...que la mayoría de los errores provienen de la gestión previa que realiza el Tribunal Contencioso Administrativo. Estos errores son los siguientes; nombre y cédula de la parte actora, e incongruencias entre los mismos; número de sentencia; fecha de sentencia; número de cuenta a depositar; incongruencia entre los números y palabras que indican los montos a pagar y sentencias incompletas.”

Dichas inconsistencias se derivan de la falta de control y supervisión, por parte de la DNP sobre la información que remite a la Dirección Financiera.

Esta carencia impide la detección oportuna de dichas debilidades previo a la gestión de pago, lo que expone a la Administración a pérdida de confianza en la información; a un esfuerzo doble por parte de los(as) encargados(as) de realizar los trámites de pago; y aumenta el riesgo de pagos que no correspondan o en su defecto con montos incorrectos.

3. CONCLUSIONES

Esta Auditoría verificó el cumplimiento del Sistema de Control Interno en relación con el pago de indemnizaciones producto de sentencias de amparo de legalidad, presentados por los(as) pensionados(as), concluyendo que:

- El Ministerio ha cancelado altos montos por concepto de indemnizaciones por daños morales y costas producto de sentencias judiciales.
- No existe un procedimiento formal o documento de naturaleza similar en la DNP que permita dar el seguimiento necesario a los dineros que no se depositan en las cuentas judiciales de los(as) pensionados(as).
- Se determinaron aspectos de mejora en la calidad de la información que remite la DNP a la Dirección Financiera del MTSS.

4. RECOMENDACIONES

4.1 A la Ministra de Trabajo y Seguridad Social

- 4.1.1 Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se cumplan las recomendaciones contenidas en este Informe, en un plazo de 10 días hábiles, una vez recibido este Informe.
- 4.1.2 Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se ingrese el Plan de Acción con las actividades correspondientes, conforme los plazos establecidos, que muestre las acciones que se ejecutarán para cumplir las recomendaciones contenidas en este Informe, en un plazo 10 días hábiles, una vez recibido este Informe.
- 4.1.3 Girar instrucciones a quien corresponda y dar seguimiento formal y oportuno para que se registren en el Sistema Argos el Control de Avance de las evidencias correspondiente del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en este Informe, en 10 días hábiles plazo una vez recibido este Informe.

4.2 A la Dirección Nacional de Pensiones – DNP

- 4.2.1 Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que se realice un Plan Estratégico que programe la atención de las solicitudes de reajustes de pensión definidas en los oficios de “Criterios de Prioridad”. Lo anterior en un plazo de quince días calendario. **(Ver comentario 2.1.)**
- 4.2.2 Girar instrucciones y dar el seguimiento correspondiente para que se incluya dentro del PAO 2021, la elaboración de un procedimiento o documento de naturaleza similar del seguimiento a las sumas giradas por concepto de indemnizaciones no depositadas en los expedientes judiciales de los(as) pensionados(as), en coordinación con la Dirección Financiera. Lo anterior en un plazo de quince días calendario. **(Ver comentario 2.2)**
- 4.2.3 Girar instrucciones a quien corresponda y dar el seguimiento formal y oportuno para que en lo sucesivo se verifique la calidad de la información que se envía para cualquier proceso a lo interno del Ministerio o para entes externos que la requieran. Lo anterior en un plazo de quince días calendario. **(Ver comentario 2.3)**

Oficializado por medio del Oficio MTSS-DGA-OFI-28-2020 _____