



ASAAI-162-2020

9 de diciembre de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Auditoría de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, con el fin de evaluar la metodología de trabajo que utiliza el Servicio de Inspección a nivel nacional para llevar a cabo la fiscalización y el correcto aseguramiento en las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.

Los objetivos del estudio se plantearon con el propósito de determinar si la metodología de trabajo que utilizan los Inspectores de Leyes y Reglamentos, permiten una efectiva cobertura contributiva, fiscalización y correcto aseguramiento de los trabajadores, a la luz de los cambios e innovaciones en las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica, establecer si la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, han realizado o impulsado acciones para fortalecer esa metodología de trabajo del Servicio de Inspección. Así como, identificar los recursos con que disponen los inspectores para el desarrollo de sus funciones.

Producto de la ejecución del presente estudio, se determinó que la Administración ha venido realizando esfuerzos para fortalecer el Servicio de Inspección a nivel nacional, sin embargo, la mayoría de las iniciativas se encuentran en etapa de desarrollo, requieren de revisión y/o aprobación, y algunas todavía no han iniciado. Sobre este punto, se observó que existen iniciativas que ya habían sido planteadas hace más de seis años sin que se logran materializarse.

Además, se determinaron oportunidades de mejora en la metodología de trabajo utilizada por los Inspectores de Leyes y Reglamentos, debido a que se detectó la existencia de solicitudes de inspección que se encuentran pendientes de atender, de las cuales, algunas datan del 2015. También, se estableció que la Institución no ha realizado acciones concretas para abordar las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica. El Servicio de Inspección, se ha orientado principalmente a fiscalizar las modalidades tradicionales de empleo.

Se observó que a nivel nacional los recursos materiales, informáticos y humanos con que disponen los Inspectores de Leyes y Reglamentos, presentan algunas variaciones según cada región. Así como, se identificaron limitaciones que enfrentan los inspectores en el desarrollo de sus operaciones.

En atención a los hallazgos evidenciados en la presente evaluación, se recomendó a la Gerencia Financiera, que, en coordinación con la Dirección de Inspección se analicen las iniciativas que se han venido promoviendo a nivel gerencial y operativo, así como las observaciones planteadas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos, a efectos de fortalecer el servicio de inspección. A las seis direcciones se les requirió lleven a cabo un análisis de las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, y lo referente a la informalidad laboral, entre otros aspectos.



ASAAI- 162-2020

9 de diciembre de 2020

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA POR EL SERVICIO DE INSPECCIÓN PARA LLEVAR A CABO LA FISCALIZACIÓN Y CORRECTO ASEGURAMIENTO EN LAS DIFERENTES FORMAS DE TRABAJO EXISTENTES

**GERENCIA FINANCIERA UP 1103
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN UP 1128
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CENTRAL UP 1201
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR NORTE UP 1301
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR ATLÁNTICA 1501
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CHOROTEGA UP 1401
DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES BRUNCA UP 1601**

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se ejecutó según lo establecido en el Plan Anual Operativo del año 2020 del Área de Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar la metodología de trabajo que utiliza el Servicio de Inspección a nivel nacional para llevar a cabo la fiscalización y correcto aseguramiento en las diferentes formas de trabajo existentes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar si la metodología de trabajo que utilizan los Inspectores de Leyes y Reglamentos pertenecientes al Programa de Gestión de Referencia, y al Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), permiten una efectiva cobertura contributiva, fiscalización y correcto aseguramiento de los trabajadores, a la luz de los cambios e innovaciones en las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.
- Determinar si la Gerencia Financiera ha realizado o impulsado acciones para fortalecer la metodología de trabajo del Servicio de Inspección en atención a las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.
- Determinar la existencia de acciones, proyectos y/o iniciativas que haya impulsado la Dirección de Inspección en atención a las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.
- Identificar los recursos con que disponen los Inspectores de Leyes y Reglamentos para el desarrollo de sus funciones, y si resultan suficientes en atención a los cambios e innovaciones de las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.



ALCANCE

La evaluación se ejecutó durante el periodo comprendido entre el 16 de enero y el 20 de junio del 2020.

El alcance del estudio comprende la revisión y análisis de la totalidad de la documentación suministrada por la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, de los proyectos, convenios e iniciativas que se han planteado a nivel institucional para fortalecer el Servicio de Inspección en atención a los cambios e innovaciones de las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica, la revisión de la metodología de trabajo utilizada por los Inspectores de Leyes y Reglamentos del Programa de Gestión de Referencia, y del Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN) a fin de establecer si se logra una efectiva cobertura contributiva y fiscalización, así como la identificación de los recursos materiales, informáticos y humanos con que dispone el Servicio de Inspección para el desarrollo de sus labores.

La evaluación se efectuó de conformidad con las Normas Generales para el Ejercicio de la Auditoría en el Sector Público.

METODOLOGÍA

- Solicitud y revisión de documentación suministrada por la Gerencia Financiera referente a proyectos, convenios o iniciativas que se hayan planteado para fortalecer la metodología de trabajo que utiliza el Servicio de Inspección.
- Solicitud y revisión de documentación proporcionada por la Dirección de Inspección respecto a proyectos, convenios o iniciativas que se hayan planteado para fortalecer la metodología de trabajo que utiliza el Servicio de Inspección.
- Solicitud y revisión de información suministrada por la Dirección de Inspección y Direcciones Regionales de Sucursales, referente a los recursos materiales, informáticos y humanos con que dispone el Servicio de Inspección para el desarrollo sus labores.

- Entrevista aplicada a los siguientes funcionarios:

- Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera.
- Licenciada Odilie Arias Jiménez, directora, Dirección de Inspección.
- Licenciada Xiomara Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Licenciada Paola Vargas Jiménez, directora a.i., Dirección Regional de Sucursales Central.
- Licenciada Maylen Herrera Araya, directora a.i., Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licenciado Luis Mario Carvajal Torres, director, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Licenciado Luis Mario Carvajal Torres, director a.c, Dirección Regional de Sucursales Brunca.

- Sesiones de trabajo en la que participaron los siguientes funcionarios:

- Licda. Wendy Marín Morales, Inspectora de Leyes y Reglamentos del Área de Aseguramiento y Fiscalización Servicios.
- Lic. Mario Víquez Víquez, Inspector de Leyes y Reglamentos del Área de Aseguramiento y Fiscalización Servicios.
- Lic. Marbel Arturo Monge Hidalgo, Inspector de Leyes y Reglamentos del Área de Control Contributivo.
- Lic. Alex Jesús Gómez Gómez, Inspector de Leyes y Reglamentos del Área de Control Contributivo.
- Lic. Jimmy Nuñez Solano, Inspector de Leyes y Reglamentos del Área de Aseguramiento y Fiscalización Industria y Comercio.
- Licda. Laura Vanessa Padilla Quirós, Inspectora de Leyes y Reglamentos del Área de Aseguramiento y Fiscalización Industria y Comercio.
- Lic. Gustavo Alonso Robles Murillo, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Central.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Lic. Adrian Castro Brenes, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Licda. Karla Salazar Alfaro, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Licda. Andrea Umaña Salas, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Lic. Julio César Guzmán Céspedes, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Lic. Alonso Rojas Rojas, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Licda. Tatiana Vargas Artavia, Coordinadora PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Central.
- Lic. Edwards Fallas Arroyo, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Licda. Silvia Roldán Estrada, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Licda. Lizbeth Campos Muñoz, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Lic. Cristhian Salas Burgos, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Licda. Cristina Cortés Ugalde, Jefatura Subárea Inspección y Cobranza, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.
- Lic. Julián Sevilla Navarro, Administrador Sucursal de Limón, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Katty Yohana Richards Chamorro, Administradora Sucursal de Siquirres, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Katherine Alfaro Trejos, Administradora Sucursal de Guápiles, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Eduardo Ramírez Mata, Administrador Sucursal Río Frío, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. José Evaristo Bonilla Mata, Administrador Sucursal de Puerto Viejo, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Olga Inés Vargas Mora, Administradora Sucursal de Guácimo, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Yazdani Morales Soto, Administrador Sucursal de Cariari, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Mauricio Chávez Rodríguez, Administrador Sucursal de Bribri, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Lorena Gaitán Umaña, Supervisora PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Marvin Marchena Marchena, Jefatura Subárea Gestión Inspección y Cobranza, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Marco Antonio Rivera Ferrera, Jefatura Área Técnica Regional, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Henry Alvarado Abarca, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Alina Phipps Murillo, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Candy Quesada Hernández, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Geovanni Romero Morales, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Melania Rodríguez Pizarro, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Licda. Susana Polanco Mesén, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Carlos Francisco Mendoza López, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Ileana Vindas Pérez, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda Norma Cruz García, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Andrey Anthony Herrera Espinoza, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Jeaninna Castro Murillo, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Gloria Vázquez Suarez, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Brígida Téllez Ruíz, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Jonás Alberto Corea Sanarrusia, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Michael Alberto Abarca Castro, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. José Pablo Monge Rojas, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Grettel Camacho Hernández, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Johan Esquivel Murillo, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Gustavo Obando Lanza, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Maritza Portugués Martínez, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Maylen Ivannia Angulo Ríos, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. José Antonio Saveedra Araya, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Jorge Arias Cordero, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Ana Segura Benavides, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Ludín Espinoza Andino, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Cecilia Pinnock Negroó, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Fabián Ramírez Fallas, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Licda. Lizbeth Sánchez Montero, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.
- Lic. Antonio Astúa Morales, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Lic. Kenneth Huevo Espinoza, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Lic. Omar Espinoza Sequeira, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.



- Licda. Jacqueline González Zamora, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Lic. Diego Córdoba Brenes, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Licda. Magali Meza Trejos, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
- Licda. Jeimy Mora Cascante, Inspectora de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Johnathan Altamirano Aparicio, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Cristian Hidalgo Leiva, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Wilberth Venegas Wilson, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Josué Vargas Duarte, Inspector de Leyes y Reglamentos, Programa Gestión Ordinaria, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Harold Marín Cordero, Supervisor PRECIN, Dirección Regional de Sucursales Brunca.
- Lic. Ferdinando Rodríguez Lara, Jefatura Subárea Inspección y Cobranza, Dirección Regional de Sucursales Brunca.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno
- Normas de Control Interno para el Sector Público.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

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, 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. (...).”

ASPECTOS GENERALES

La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social No. 17, establece en su artículo 20:

“Artículo 20.-Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para los efectos de esta ley, el Director de Departamento de Inspección de la Caja tendrá la facultad de solicitar por escrito, a la Tributación y a cualquier otra oficina pública, la información contenida en las declaraciones, los informes y los balances y sus anexos sobre salarios, remuneraciones e ingresos, pagados o recibidos por los asegurados, a quienes se les podrá recibir declaración jurada sobre los hechos investigados. Las actas que levanten los inspectores y los informes que rindan en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, deberán ser



motivados y tendrán valor de prueba muy calificada. Podrá prescindirse de dichas actas e informes solo cuando exista prueba que revele su inexactitud, falsedad o parcialidad...”

Servicio de Inspección

La Dirección de Inspección y las Direcciones Regionales a través de las sucursales, les corresponde asegurar a los trabajadores según su condición de asalariados o no asalariados, así como ejercer la fiscalización a la población patronal y de trabajadores independientes.

Para lo anterior, se realizan una serie de actividades, entre ellas; la ejecución de investigaciones por concepto de inscripciones y reanudaciones patronales, planillas adicionales por omisión de trabajadores y subdeclaración de salarios, atención de denuncias de trabajadores y terceros, reconocimiento de cuotas y aplicación de responsabilidades solidarias entre otras. Estas investigaciones son realizadas por dos grupos de inspectores, los cuales, se describen a continuación:

Programa Gestión de Referencia

El Programa de Gestión de Referencia consiste en la atención continua y oportuna de las solicitudes de estudio interpuestas por patronos y trabajadores, órganos auditores internos y fiscalizadores externos, así como de las autoridades superiores. Dichas solicitudes, ingresan directamente por las plataformas de servicios adscritas a la Dirección de Inspección y a las Direcciones Regionales de Sucursales, o por medio de la correspondencia, y se registran en las plataformas para la sectorización y atención correspondiente, según lo citado en el oficio GF-4083-2020 del 20 de julio 2020, emitido por la Gerencia Financiera.

Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN)

Al Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), le corresponde planificar y ejecutar la fiscalización permanente de la población patronal y de trabajadores independientes a nivel nacional, en atención a la zona geográfica o actividad económica, y con los recursos disponibles, según lo indicado en el oficio GF-4083-2020 del 20 de julio 2020, emitido por la Gerencia Financiera.

Casos de inspección resueltos a nivel nacional (2016-2019):

Durante los últimos cuatro años (2016 al 2019), el Servicio de Inspección ha resuelto un total de 312 212 casos a nivel nacional. De los cuales: 77 200 se atendieron en el 2016, 77 459 en el 2017, 77 205 en el 2018, y 80 348 casos en el 2019. Lo anterior, según información suministrada por la Licda. Marta Angulo Castro, Jefatura del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, vía correo electrónico.

Figura 1. Casos resueltos por el Servicio de Inspección a nivel nacional.

Periodo del 2016 al 2019



Dirección	2016	2017	2018	2019	Total
Dirección de Inspección	29,122	28,302	27,466	27,934	112,824
DR Central de Sucursales	15,682	15,405	16,034	16,806	63,927
DRS Huetar Norte	15,061	13,654	13,397	13,416	55,528
DRS Chorotega	6,718	8,552	8,192	9,132	32,594
DRS Huetar Atlántica	5,709	6,023	6,644	7,066	25,442
DRS Brunca	4,908	5,523	5,472	5,994	21,897
Total	77,200	77,459	77,205	80,348	312,212

Fuente: Dirección de Inspección.

Nuevas formas de vinculación laboral en Costa Rica

Del documento Estado de la Nación 2019, Capítulo 2 Miradas en profundidad en materia de equidad e integración social nuevos conocimientos para entender lo que sucede en el mercado de trabajo, se desprende un hallazgo relevante, que se encuentra vinculado con uno de los temas expuestos en el presente estudio, el cual, se transcribe a continuación:

Transformación del mundo del trabajo genera “zonas grises” en las relaciones laborales”

“... este Informe comisionó un estudio sobre las nuevas formas de vinculación laboral que están emergiendo en el país. Se encontró evidencia de que, al igual que en el resto del mundo, en Costa Rica hay una transformación del mercado laboral. Cada vez hay más “zonas grises” en las relaciones de trabajo autónomo, que son dependientes en términos económicos, pero se encuentran desprotegidas desde el punto de vista legal y jurisprudencial. Tal es el caso de las personas que brindan servicios mediante plataformas tecnológicas, o las que trabajan para empresas ubicadas fuera del país y que no están adscritas a la seguridad social ni pagan impuestos en el territorio nacional. Esto significa que la normativa avanza a un ritmo más lento que la evolución del mercado de trabajo, lo cual podría deteriorar la calidad del empleo en los próximos años y generar una informalidad que no necesariamente esté relacionada con pobreza, ingresos insuficientes o baja calificación.

La típica relación de trabajo se establece mediante la suscripción de un contrato entre un patrono y un trabajador, en el cual se acuerda la prestación directa de un servicio a cambio de una remuneración. Sin embargo, las transformaciones recientes en las formas de producción, el desarrollo de nuevas tecnologías, el creciente desplazamiento de la manufactura y los vínculos comerciales a nivel global, entre otros factores, han impactado profundamente el modo en que se organiza la producción de bienes y servicios y, con ello, han surgido enormes desafíos para el Derecho Laboral.

Esto significa, en términos generales, que cada vez menos las empresas optan por contratar personal dentro de sus planillas, e incrementan la búsqueda de sus fines productivos por medio de la combinación o coordinación de aportaciones parciales llevadas a cabo por empresas auxiliares o colaboradores externos (Plá, 2000).

También denominada tercerización o externalización, esta estrategia se aplica de diversas formas, lo que produce relaciones laborales complejas, en las que intervienen ya no solo empleadores y trabajadores, dando origen a lo que se conoce como relaciones laborales triangulares.

El problema surge porque la normativa actual resulta insuficiente, y en muchos casos omisa, para regular estas nuevas modalidades de contratación. Por ejemplo, cuando los trabajadores prestan servicios que se gestionan



a través de plataformas digitales (tipo Uber) se crea una anomia para determinar el tipo de relación laboral existente. Asimismo, la digitalización tiene un impacto directo en el proceso de trabajo, en la relación laboral, así como en la flexibilidad y ubicuidad del desarrollo del contrato (Elizondo, 2006; Gutiérrez, 2016).

Estos fenómenos están poco regulados en Costa Rica y han sido atendidos solo de modo parcial por la jurisprudencia. Así pues, se torna necesario, en primer lugar, abordar los supuestos que claramente indican la existencia de una relación de trabajo. Una vez identificados, es posible aplicarlos a modalidades más recientes de vinculación laboral, que no están contempladas en la ley y ocasionan conflictos a los trabajadores y a la institucionalidad pública.

Además, la situación descrita tiene un impacto en el Estado de bienestar y sus programas de seguridad social. El financiamiento de ese sistema se basa en relaciones “convencionales” entre empleadores y trabajadores, por lo que las nuevas formas de contratación quedan al margen y podrían generar una contratación en los recursos contributivos dirigidos a ese rubro...”.

HALLAZGOS

1. SOBRE LAS INICIATIVAS QUE SE HAN IMPULSADO A NIVEL INSTITUCIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN

Se determinó que de las 11 iniciativas que se han impulsado a nivel institucional para el fortalecimiento del servicio de inspección a nivel nacional, el 80% (9), presentan las siguientes condiciones;

- 5 iniciativas se encuentran en etapa de desarrollo y/o pendientes de revisión y aprobación.
- 2 iniciativas resultaron infructuosas
- 1 iniciativa fue implementada parcialmente
- 1 iniciativa ha presentado dificultades en su ejecución.

Lo anterior, con sustento en la información suministrada por la Dirección de Inspección y la Gerencia Financiera, mediante los oficios GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre, y GF-5295-2020 del 04 de octubre 2020.

El detalle de las situaciones antes descritas se muestra a continuación:

1.1 CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONALES

Dirección General de Migración y Extranjería

La Institución busca suscribir un convenio de cooperación interinstitucional para el intercambio de información con la Dirección General de Migración y Extranjería, que favorezca la labor realizada por ambas instituciones para verificar el cumplimiento de requisitos para la permanencia de personas extranjeras en el país; así como el cumplimiento de las obligaciones con la seguridad social, según información inserta en el oficio GF-1115-2020 del 30 de setiembre 2020.

Sobre esta iniciativa, esta Auditoría tuvo conocimiento que el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-4170-2020 del 31 de julio del 2020, presentó a la Sra. Raquel Vargas Haubert, Directora, Dirección General de Migración y al Sr. Daguer Hernández Vásquez, Subdirector de esa dirección, la propuesta del “Convenio de Cooperación Interinstitucional para el Intercambio de Información entre la Dirección General de Migración y Extranjería y la Caja Costarricense de Seguro Social”, para su correspondiente revisión y discusión.



Respecto a esta propuesta de convenio, llama la atención de esta Auditoría que, producto de una evaluación efectuada en el 2014, de la cual, se derivó el Informe ASAAI-143-2014 "Evaluación de las acciones implementadas por la Dirección de Inspección y Direcciones Regionales de Sucursales para abordar el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección", se estableció que en el 2013, la Administración mediante el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, en el Eje 4 Principales acciones para el desarrollo e innovación tecnológica - Acceso a fuentes de información, ya se había planteado esta iniciativa, inclusive en un documento titulado: Avance Plan Integral Fortalecimiento Servicio Inspección 27 enero 2014, se citó lo siguiente:

"Se encuentra en la etapa final de revisión de las observaciones emitidas por la Dirección General de Migración y Extranjería, para su posterior firma".

Sobre este convenio, el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, señaló, mediante oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre del 2020, que se ha generado un retraso en la suscripción de este convenio, debido a cambios en la Asesoría Legal de la Dirección General de Migración y Extranjería.

Como se puede apreciar, esta propuesta de convenio fue planteada hace más de seis años sin que la Administración lograra concretarla. En el 2020, se vuelve a reactivar esta propuesta por parte de la Gerencia Financiera, la cual, se encuentra en una etapa de revisión y discusión.

Ministerio de Hacienda

Este convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Hacienda se encuentra vigente desde el 2011, y permite tener acceso al Sistema de Información Integral de la Administración Tributaria (SIIAT), a fin de cotejar de forma individual las declaraciones informativas de trascendencia tributaria que toda persona física o jurídica, pública o privada, está obligada a proporcionar, por sus relaciones económicas, financieras y profesionales con otras personas, lo anterior, según información consignada en el oficio GF-1115-2020 del 30 de setiembre 2020.

Sin embargo, se determinó la existencia de dificultades para que la Institución pueda obtener más claves de acceso al Sistema Integral de Información de la Administración Tributaria (SIIAT), así como tener acceso a las bases de datos masivas, a efectos de generar el cruce de información con datos de la CCSS.

En atención a la situación antes expuesta, este Órgano de Control procedió a revisar las acciones que ha realizado la Administración con la finalidad de obtener más claves de acceso, y poder disponer de bases de datos masivas, obteniéndose los siguientes resultados:

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora, Dirección de Inspección, mediante oficio DI-0391-2017 del 29 de marzo del 2017, solicita a la Licenciada Karla Salas Corrales, Directora, Dirección de Inteligencia Tributaria de la Dirección General de Tributación, la autorización de 15 nuevas claves para acceso al Sistema Integral de Información de la Administración Tributaria (SIIAT), para funcionarios de la CCSS.

La Licenciada Karla Salas Corrales, directora, Dirección de Inteligencia Tributaria de la Dirección General de Tributación, en oficio DIT-1264-2017 San José, 11 de agosto del 2017, le comunica a la Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, lo siguiente:

"En respuesta al oficio DI-0391-2017 de 29/03/2017, en el cual se solicita la dotación de quince (15) nuevas claves de acceso en el perfil consulta creada en el SIIAT, le comunicó que no es posible autorizar más accesos de consulta, dado que la política original establecida fue centralizar el accesos (sic) a un usuario por sucursal y que el mismo le proporcione a los otros funcionarios la información para los casos en estudio y minimizar el riesgo de que se consulte información sobre contribuyentes que no se encuentre bajo estudio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Aunado a ello, del análisis del listado de la cantidad de consultas al SIIAT por funcionarios de la CCSS en el año 2016, remitido el día 04/08/2017 al señor Jeffry Monge Salmerón de la Subárea de Investigación de la Dirección de Inspección, **se infiere que no todos los usuarios autorizados, utilizaron el acceso al SIIAT**. LA NEGRITA Y EL SUBRAYADO NO CORRESPONDEN AL ORIGINAL.

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, en oficio DI-0711-2017 del 12 de junio del 2017, le solicita a la Licenciada Karla Salas Corrales, Directora, Dirección de Inteligencia Tributaria de la Dirección General de Tributación, información masiva, correspondiente a contribuyentes adscritos a la Administración Tributaria.

El Señor Gerardo Duran Ortiz, Director de Inteligencia Tributaria de la Dirección General de Tributación, mediante oficio DIT-1750-2017 del 13 de diciembre de 2017, referente a los cambios en el procedimiento de suministro de información tributaria a la Caja Costarricense de Seguro Social, le comunica a la Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, entre otros aspectos, lo siguiente:

*“... se inició una revisión, en primera instancia, sobre quiénes estaban autorizados a ingresar a los sistemas de la Administración Tributaria, **encontrando que existían funcionarios autorizados que se desempeñaban en puestos de secretarías, asistentes o puestos administrativos, no relacionados con la labor de inspección que realiza la CCSS, por lo que de inmediato, se ordenó el cierre de esos (sic) acceso**. Posteriormente se sometió a valoración el procedimiento de acceso a los funcionarios del área de inspección, así como la información que se les permite consultar; encontrando que el mecanismo establecido en los acuerdos, era mediante la asignación de perfiles de consulta a nuestro sistema (SIIAT) con la posibilidad de acceder a información de forma irrestricta. LA NEGRITA Y EL SUBRAYADO NO CORRESPONDEN AL ORIGINAL.*

De lo expuesto, concluimos que los accesos otorgados, contravienen la normativa vigente, dispuesta en el artículo 20 de la Ley Constitutiva y los artículos 7 y 8 del Reglamento de Cumplimiento.

Por lo anterior, en atención al deber de sigilo y confidencialidad establecido en los artículos 115 y 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, hemos ordenado el cierre inmediato de todos los accesos vigentes a funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, por ser contrarios a la normativa establecida para esos efectos.

Lo anterior no significa, de modo alguno, que pretendamos denegar el derecho de información a esa institución, conforme la Ley lo autoriza, Solo que, en adelante, esa institución deberá acatar lo dispuesto en dichas normas, sea que las solicitudes han de referirse, exclusivamente, a información sobre salarios y similares; deberán presentarse por escrito y firmadas por el Director del Departamento de Inspección de la Caja”.

El Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero, mediante oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre de 2020, informa lo siguiente respecto al convenio establecido con el Ministerio de Hacienda:

“...se generó por parte de la Gerencia Financiera el oficio GF-647-2019 del 13 de febrero, mediante el cual se buscó un acercamiento para lograr fortalecer el suministro de información tributaria de los contribuyentes al amparo de los artículos 11 y 71 constitucional; así como 11 y 13 de la Ley General de Administración Pública.

Lo anterior originó una respuesta positiva del Ministerio de Hacienda, la cual quedó documentada en el oficio DGT-809-2019, del 27 de mayo de 2019 en donde se indicó:

Al respecto, esta Dirección General estima que de conformidad con el artículo 20 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, No. 17 de 22 de octubre de 1943, así como de la vinculariedad para este Ministerio del criterio emitido por la Procuraduría General de la República supracitado; se desprende que el suministro de información tributaria de los contribuyentes puede ser facilitado por la Administración Tributaria a la CCSS. Cabe recordar que la CCSS, no se encuentra facultada para suministrar esta información tributaria a terceros o bien, a utilizarla para fines distintos del cumplimiento de sus obligaciones.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Con fundamento en lo expuesto, se designa a la Dirección de Inteligencia Tributaria la atención de la presente solicitud para tales efectos la CCSS podrá coordinar lo pertinente con la señora Guiselle Joya Ramírez, Directora de dicha dependencia se un oficio al Ministerio de Hacienda ()

Consecuente con lo expuesto por el Ministerio de Hacienda se celebraron dos reuniones con la Dirección General de Tributación Directa tratando de fortalecer la alianza estratégica que permita obtener más claves de acceso al Sistema), así como la disponibilidad de bases de datos masivas para realizar el cruce de información con datos de la CCSS; sin embargo, se han presentado limitaciones de parte de la Dirección de Inteligencia Tributaria del Ministerio de Hacienda...”

Con sustento en la información suministrada por la Administración, se determina, que, para lograr obtener más claves de acceso al Sistema Integral de Información de la Administración Tributaria (SIAT), así como poder obtener información masiva de los contribuyentes adscritos a la Administración Tributaria, la Institución comienza a gestionar lo correspondiente en el 2017, posteriormente, vuelve a retomar este tema en el 2019, sin que se evidenciaran resultados positivos de esa gestión. Esta Auditoría, no observó acciones adicionales en el último año a fin de darle seguimiento a este requerimiento.

1.2 CONVENIO INTERNACIONAL PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Convenio entre la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

En el 2016, la Junta Directiva de la Caja, en la Sesión N° 8861 artículo N° 14, aprueba el Proyecto de Cooperación Técnica Costa Rica-Francia, denominado “Buenas prácticas para el control de la evasión en Costa Rica”, que constaba de la ejecución de dos etapas, las cuales, se describen a continuación:

Primera etapa: *una primera sesión de capacitación tuvo lugar en San José, del 09 al 22 de septiembre de 2016; 28 funcionarios del Servicio de Inspección y de la Gestión Cobratoria pertenecientes a la CCSS se beneficiaron de dicha formación, que fue efectuada por los personeros de la EN3S: Sra Marie-Josée GOMBERT, directora del sitio Puy-de-Dôme de la URSSAF Auvergne, y el Sr Barthélémy MARTINEZ, agente contable de la URSSAF Midi-Pyrénées.*

Segunda etapa: *En Francia, donde la EN3S acogió una delegación de 5 personas de la CCSS del 14 al 18 de noviembre de 2016. En esa ocasión, varias visitas técnicas fueron organizadas y permitieron a los participantes profundizar los logros en materia de control de la evasión, estrategia en materia de gestión cobratoria a la población que contribuye a la Seguridad Social y el fraude fiscal, desafíos que enfrenta la CCSS.*

Sobre este proyecto que fue aprobado en el 2016, se estableció que se encuentra en análisis una propuesta de convenio entre la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con la que se pretende obtener los siguientes beneficios:

“Ejecución de estrategias orientadas al fortalecimiento de las competencias de los profesionales del Servicio de Inspección, gestión cobratoria y de control de la morosidad de la CCSS, según su ámbito de acción y responsabilidad, mediante la incorporación de este personal en intercambios de experiencias, proyectos de formación teóricos y prácticos.

Promoción del conocimiento para suscitar espacios de reflexión acerca de los desafíos en materia de aseguramiento contributivo, gestión cobratoria y control de la morosidad; así como el abordaje del fenómeno de la evasión a la Seguridad Social, a la luz de los continuos cambios en el ambiente socio-económico costarricense.



Intercambio de experiencia en materia de políticas públicas y gestión de organismos de protección social (benchmarking, buenas prácticas orientadas a la mejora de la gestión cobratoria, estrategias para el abordaje del aseguramiento contributivo y del fenómeno de la evasión a la Seguridad Social).

Apoyo el desarrollo de formación y especialización del recurso humano, así como herramientas tecnológicas, adaptado a las necesidades del Servicio de Inspección y de la gestión cobratoria y de control de la morosidad en la CCSS.

... evaluación e implementación de mejoras tecnológicas para el desarrollo de estrategias de fiscalización, cobertura y materia cobratoria; control de la morosidad y lucha contra la evasión y elusión de responsabilidades ante la Seguridad Social".

Lo expuesto, según información consignada en el oficio DI-0169-2020 del 09 de febrero del 2020, emitido por la Dirección de Inspección.

A continuación, se detallan las acciones que se han realizado a nivel institucional para suscribir este convenio:

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, mediante oficio DI-0169-2020 del 9 de febrero del 2020, solicita al Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, justificación del convenio entre la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para incorporarla en el expediente que contiene el borrador de ese convenio.

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora, Dirección de Inspección, en oficio DI-03030-2020 del 20 de marzo 2020, solicita al Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, aporte criterio sobre la viabilidad legal para la suscripción de este convenio, y se agrega, que una vez cumplido ese requisito se debe remitir a la Dirección Jurídica el expediente para su correspondiente valoración.

Llama la atención de este Órgano de Control, que transcurrieron alrededor de tres años desde que personeros de la Escuela Nacional de Seguridad Social de Francia (EN3S), y representantes de la CCSS, abordaron temas en materia de control de la evasión, y estrategias en materia de gestión cobratoria a la población que contribuye a la Seguridad Social, sin que se hayan evidenciado acciones concretas para dar inicio con la puesta en práctica de estos conocimientos adquiridos, para así fortalecer el servicio de inspección a nivel nacional.

1.3 INICIATIVAS DE MEJORA PARA EL PROCESO DE GESTIÓN DEL TRABAJADOR INDEPENDIENTE

La Gerencia Financiera identificó posibles mejoras al proceso de gestión de los Trabajadores Independientes a través del establecimiento de un objetivo general que consiste en "Rediseñar el proceso de gestión del trabajador independiente con el fin de aproximar los servicios que brinda la institución a las necesidades actuales de esa población". Lo anterior, según información consignada en el oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre del 2020.

Las mejoras al proceso de gestión de los trabajadores independientes se encuentran clasificadas en tres proyectos, tal y como se muestra a continuación:

Proyecto: Cambios Estructurales

- Propuesta de afiliación del trabajador independiente bajos ingresos.
- Propuesta de afiliación del trabajador independiente altos ingresos.
- Propuesta de jornada parcial (patronos).



Proyecto: Mejora Normativa

- Definición de Trabajadores independientes e ingresos netos y Tope de retroactividad según plazo de prescripción.

Proyecto: Mejora con enfoque al usuario

- Pago con tarjetas de crédito y débito en sitio Web.
- Servicios virtuales: Servicios virtuales de suspensión, solicitud de anulación y solicitud de adicionales del trabajador independiente.
- Servicios virtuales: Cambios de ingresos de referencia.
- Transformación del proceso de gestión de convenios colectivos.
- Integración de la aplicación de EDUS para información y pago.
- Integración de los datos de localización con datos EDUS.
- Pago cuotas por adelantado.

Se determinó que las mejoras antes descritas se encuentran en etapa de desarrollo, según información contenida en el documento suministrado por la Gerencia Financiera titulado: Seguimiento de avance: Iniciativas de mejora para el proceso de gestión del trabajador independiente, Rediseño del proceso de inscripción patronal.

En cuanto a este punto, es importante anotar que en el oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre del 2020, se hace señalamiento que estas mejoras fueron presentadas a Junta Directiva, lo que originó los siguientes acuerdos:

Acuerdo de Junta Directiva, artículo 3°, sesión N° 9075, 20 de enero de 2020

El referido acuerdo instruye a la Gerencia Financiera para que “presente un plan de trabajo para la implementación de las propuestas de mejora conocidas el día de hoy, así como el detalle de las acciones que ya han sido aplicadas, en el plazo de 22 días”.

Acuerdo segundo de Junta Directiva, artículo 14°, sesión N° 9077, 30 de enero de 2020.

Mediante este acuerdo se instruye a la Gerencia General para que “en coordinación con la Gerencia Financiera y demás Gerencias involucradas realicen las acciones necesarias para la ejecución del citado Plan Trabajo y revisar el contenido del mismo tomando en cuenta las observaciones realizadas y presentar el plan dentro de un plazo de 15 días”.

Acuerdo de Junta Directiva, artículo 25°, sesión N° 9079, 13 de febrero de 2020. Mediante este acuerdo se logra:

“1. Aprobar el Plan de Trabajo denominado “Iniciativas de Mejoras del Proceso de Gestión de Trabajador Independiente”, para su ejecución en el año 2020.

2. Instruir a la Gerencia General, para que en coordinación con la Gerencia Financiera y demás Gerencias involucradas realicen las acciones necesarias para la ejecución del citado plan”.

Sobre estas iniciativas de mejora para el proceso de gestión del trabajador independiente, el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre de 2020, expuso:

“Actualmente estás incitativas retoman mayor importancia dado que se prevé que a nivel mundial, por la crisis COVID se producirá un aumento del desempleo durante 2020 y esto hace que todos los sectores económicos se deban reinventar surgiendo mayores actividades de trabajadores independientes y aumento de la



informalidad. Es por lo anterior que se hace necesario darle continuidad a las iniciativas apuntadas como parte de las estrategias que permitan mantener a los contribuyentes de la seguridad social y captar nuevas afiliaciones”.

1.4 REDISEÑO DEL PROCESO DE INSCRIPCIÓN PATRONAL

La Gerencia Financiera procedió a valorar el rediseño del proceso de aseguramiento patronal, al existir la necesidad de articular la propuesta con el resto de los procesos financieros como lo son la facturación, recaudación y cobros. Estas acciones dieron inicio a finales de julio del 2020.

A continuación, se muestra la descripción de las actividades que debe ejecutar la Administración para lograr materializar el rediseño del proceso de aseguramiento patronal, así como su respectivo porcentaje de avance:

Rediseño y conceptualización: 20%

Factibilidad operativa: 0%

Viabilidad jurídica y de mejora regulatoria: 20%

Mejora tecnológica: 0% (inicio diciembre 2020)

Capacitación y divulgación: 0% (inicio mayo 2021)

Con vista en la información antes descrita, se observa que, de las cinco actividades orientadas al rediseño del proceso de la inscripción patronal, dos presentan un avance de un 20% y las tres restantes no han dado inicio.

El Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre de 2020, señala lo siguiente sobre este rediseño de la inscripción patronal;

“...se procedió a valorar el rediseño del proceso de aseguramiento patronal el cual fue iniciado por la Gerencia Financiera a finales de julio del 2020 y que va más allá del acto de inscripción patronal, al existir la necesidad de articular la propuesta con el resto de los procesos financieros como lo son la facturación, recaudación y cobros.

Aunado a ello se identifica que, para la viabilidad de una propuesta en la línea requerida, es necesario abordar, además del enfoque legal, los elementos operativos y tecnológicos para el éxito de la implementación del proyecto.

Lo anterior, por cuanto la inscripción patronal es un macroproceso de la Gerencia Financiera con incidencia en la gestión sustantiva dentro de la trazabilidad del servicio que se brinda al usuario y que comprende los procesos a cargo de la Dirección SICERE (registro y facturación), Dirección de Cobros (recuperación de pago de cuotas), Dirección Financiero Contable (recaudación y subsidios en dinero), además, su resultado impacta los servicios relacionados con el Seguro de Pensiones (acreditación de cuotas), y el Seguro de Salud (atención en servicios de salud y su facturación), así como, entes externos.

1.5 MODELO DE PUNTAJE PARA LOS REGISTROS PATRONALES DE SICERE

Se evidenció la elaboración de un modelo de puntaje para los registros patronales de SICERE que permitirá establecer un registro de indicios de evasión y sub-declaración patronal.



A través de este modelo se busca coadyuvar en la elaboración de estrategias de fiscalización para el Servicio de Inspección a nivel nacional, basado en el resultado del puntaje registrado.

El requerimiento de este modelo de puntaje (CUDS-R702), se encuentra en etapa de pruebas de usuario, según información proporcionada por el Licenciado Minor Zúñiga Sedó, Jefatura del Área de Facturación de Cuotas Obreras y Patronales de la Dirección SICERE, mediante correo electrónico del 06 de octubre 2020.

1.6 MINERIA DE DATOS

La Dirección de Inspección, ha trabajado en la implementación de herramientas y técnicas de análisis de datos, en atención a la labor que realiza el Servicio de Inspección en materia de fiscalización y aseguramiento.

Producto de la implementación de esas herramientas y técnicas de análisis de datos, actualmente el Servicio de Inspección dispone de:

Índice Compuesto de Indicios de Evasión Patronal: Herramienta que evalúa el grado de indicios de evasión patronal a partir de la incidencia patronal en cinco dimensiones definidas (patronos sub-declarantes, trabajadores sub-declarados, patronos activos morosos, patronos inactivos morosos y denuncias a patronos). Con este índice se pretende encontrar posibles clases o grupos de patronos con características en común que permitan la clasificación de estos según los indicios de evasión en: baja evasión, evasión media y evasión alta.

Índice de Evasión para el Trabajador Independiente: Este índice pretende contribuir en el proceso de fiscalización del correcto aseguramiento de profesionales liberales, identificando posibles focos de evasión mediante el contraste de bases de datos institucionales, y de otras instituciones externas.

Lo citado, según información consignada en el documento GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre 2020, emitido por la Dirección de Inspección.

Respecto a la implementación de estos dos índices, se determinó que uno de ellos se aplicó de forma parcial durante el periodo 2019, al establecerse lo siguiente:

En cuanto al Índice Compuesto de Indicios de Evasión Patronal, se evidenció que producto de su implementación en el 2019, a nivel nacional se logró resolver un total de 1 956 casos asociados a patronos que fueron identificados a través de ese índice, lo cual, generó en cuotas un total de ₡1 181 901 786 (mil ciento ochenta y un millones novecientos un mil setecientos ochenta y seis colones).

No obstante, para el caso de los resultados obtenidos producto de la implementación del Índice de Evasión para el Trabajador Independiente, se detectó, que solamente fue aplicado por la Dirección de Inspección en el 2019, no así por parte de las Direcciones Regionales de Sucursales. La Dirección de Inspección a través de la utilización de ese índice resolvió un total de 32 casos, que generaron en cuotas un total de ₡10 509 182 (diez millones quinientos nueve mil ciento ochenta y dos colones).

Sobre la situación antes descrita, la Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, manifestó mediante correo electrónico del 19 de octubre del año en curso, que en el Plan Táctico Gerencial 2019, se estableció la meta del Índice de Indicios de Evasión para el Trabajador Independiente, únicamente para la Dirección de Inspección, y agrega que, para el 2020, se está aplicando el índice supra citado en las Direcciones Regionales de Sucursales.

1.7 OTRAS INICIATIVAS QUE NO SE LOGRARON MATERIALIZAR



Propuesta de reforma a la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

El 04 de mayo del 2020, fue archivado por vencimiento del plazo cuatrienal, el proyecto de ley denominado: "Ley de fortalecimiento de la gestión de cobro de la Caja Costarricense de Seguro Social y responsabilidad nacional con la Seguridad Social".

Ese proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Legislativa en el 2011, mediante oficio PE-41.444 del 8 de setiembre del 2011, emitido por la Presidencia Ejecutiva de la Institución, fue concebido para crear normas orientadas al fortalecimiento de la gestión para la recuperación de cuotas obreras y patronales, así como minimizar ciertas conductas en materia de evasión. Lo anterior, según lo resuelto por Junta Directiva en el Artículo 5° de la sesión 8529 del 1 de setiembre del 2011.

El proyecto de ley contenía los siguientes temas:

- Regulación del acceso información Sistema Bancario Nacional para determinar pagos salariales (artículo 20).
- Establecer responsabilidad solidaria entre contratante y subcontratante por omisión de verificar el cumplimiento de obligaciones con la Caja (artículo 30).
- Obligación de señalar lugar o medio para oír notificaciones relacionadas con la aplicación de la Ley Constitutiva (artículo 37), a fin de agilizar los procedimientos de verificación y sanciones penales por conductas evasoras de patronos, tales como: liquidar, disolver, dejar inactiva una persona jurídica morosa que utilice o se valga de una nueva sociedad con la finalidad de evadir el pago de sus obligaciones (artículo 45 bis).

Lo anterior, según información proporcionada por la Dirección de Inspección mediante oficio GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre del 2020.

Sobre este aspecto, la Auditoría durante la ejecución del presente estudio, tuvo conocimiento que la Gerencia Financiera va a elaborar una propuesta de reforma de los artículos de la Ley Constitutiva de la CCSS, al evidenciarse la ejecución de las siguientes acciones:

La Ingeniera Carolina Arguedas Vargas, Jefatura Secretaría Junta Directiva, mediante oficio SJD-1783-2020 del 05 de octubre del 2020, le comunica al Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, lo resuelto por la Junta Directiva de la Caja en el artículo 37° de la sesión N° 9130, celebrada el 01 de octubre de 2020, que literalmente dice:

"ARTICULO 37°:

Por tanto, Conocido el informe presentado por la Gerencia Financiera, mediante el oficio GF-4083-2020 del 20 de julio de 2020, suscrito por el licenciado. Luis Diego Calderón Villalobos, en su calidad de Gerente, la Junta Directiva ACUERDA:

ACUERDO SEGUNDO: *Instruir a la Gerencia Financiera para que elabore una propuesta de reforma de los artículos de la Ley Constitutiva de la CCSS que permitan el fortalecimiento de la labor de control de evasión y morosidad, así como reformas orientadas a ajustarse a las nuevas realidades del trabajo, con el fin de fomentar la formalidad, en el plazo de 30 días.*

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, mediante entrevista aplicada el 29 de octubre del 2020, cita que, por iniciativa de la Gerencia Financiera, la Junta Directiva dispuso en el acuerdo segundo del artículo 37° de la sesión N°9130, celebrada el 01 de octubre de 2020, lo siguiente:



“Instruir a la Gerencia Financiera para que elabore una propuesta de reforma de los artículos de la Ley Constitutiva de la CCSS que permitan el fortalecimiento de la labor de control de evasión y morosidad, así como reformas orientadas a ajustarse a las nuevas realidades del trabajo, con el fin de fomentar la formalidad, en el plazo de 30 días”.

Y agrega, que mediante el documento TDI-GF-2391-2020 del 07 de octubre del presente año, la Gerencia Financiera solicitó a las Direcciones de Inspección y Cobros, atender el acuerdo citado, el cual, se encuentra en trámite a la espera del criterio de la Dirección Jurídica, y que, en términos generales, las modificaciones propuestas tienen por objetivo fortalecer las acciones de control de la evasión y morosidad de la Caja.

Respecto del aseguramiento, se pretende:

- 1. Agilizar el acceso a la información y datos de patronos, trabajadores independientes y asegurados obligatorios ante la Institución.*
- 2. Establecer para los patronos, trabajadores independientes, asegurados voluntarios y otros obligados al aseguramiento, la obligación de señalar medios electrónicos para ser notificados en los procesos de verificación y recuperación de cuotas, al momento de su inscripción o afiliación.*
- 3. Actualización de los términos de aplicación de la responsabilidad solidaria por transmisión de empresas o negocios e intermediación de trabajadores.*
- 4. Creación del delito de defraudación a la Seguridad Social*

La Ingeniera Carolina Arguedas Vargas, Jefatura Secretaría Junta Directiva, mediante oficio SJD-2022-2020 del 06 de noviembre del 2020, le informa al Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, lo resuelto por la Junta Directiva de la Caja en el artículo 7° de la sesión N° 9137, celebrada el 05 de noviembre de 2020, que literalmente dice:

“ARTICULO 7°:

***Por tanto**, conocido el oficio GF-5578-2020, con fecha 23 de octubre de 2020, suscrito por el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, dirigido a la ingeniera Carolina Arguedas Vargas, secretaria Junta Directiva. Asunto: Atención del artículo 37, acuerdo segundo de la sesión del 01 de octubre de 2020 de Junta Directiva, sobre propuesta de reforma de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. En dicho oficio se solicita prórroga para la atención del artículo 37 acuerdo segundo, sesión 9130, y la Junta Directiva ACUERDA*

ACUERDO PRIMERO:

Otorgar el plazo solicitado.

Acuerdo de cooperación con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

Resultó infructuoso un acercamiento que realizó la Dirección de Inspección con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), a los efectos de formalizar un acuerdo de cooperación e intercambio de información entre ambas instituciones.

El propósito de esa iniciativa era brindar al Servicio de Inspección acceso a la información del servicio eléctrico, internet de banda ancha, para así determinar actividades que requieren el uso de estos servicios, como por ejemplo call center y actividades de teletrabajo, para incluirla dentro de los procesos de georreferenciación de patronos y trabajadores independientes que presentan indicios de subdeclaración u omisión ante la CCSS.



Esta iniciativa no se logró concretar debido a una imposibilidad jurídica que tiene el ICE para facilitar la información solicitada, según se indicó mediante oficio 1040-20-2019 del 10 de enero de 2019, suscrito por la señora Isabel López Saborío, coordinadora del Proceso Gestión Comercial, Negocio Distribución y Comercialización del ICE.

La Ley General de Control Interno en el Capítulo III La Administración Activa, Sección I, 1. Deberes del jerarca y los titulares subordinados, Artículo 12. Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno, inciso a, establece:

Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV Normas sobre las actividades de control, apartado 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 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.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante".

Se identificaron varias razones, por las cuales, las iniciativas, proyectos y convenios presentan las condiciones antes expuestas:

La Gerencia Financiera se encuentra trabajando en un replanteamiento de la forma de gestionar, en atención a las realidades del mercado laboral.

Existen iniciativas que fueron planteadas hace más de seis años que no se han logrado materializar.

Existen iniciativas que se han planteado de forma aislada que han resultado infructuosas, posiblemente a falta de un impulso gerencial.

El que la Administración logre materializar y dar seguimiento a cada una de las iniciativas aquí expuestas, se verá reflejado en un mayor aprovechamiento de los recursos por parte del Servicio de Inspección, a disponer de información de forma más expedita para el desarrollo de las investigaciones, a disponer de herramientas que coadyuven a la identificación de evasión y subdeclaración patronal, a establecer condiciones favorables a los usuarios a efectos de que contribuyan con la seguridad social, para así lograr una mayor cobertura contributiva, lo cual, consecuentemente contribuirá a la sostenibilidad financiera de la Institución.

2. SOBRE LA METODOLOGÍA DE TRABAJO UTILIZADA POR LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DE REFERENCIA Y ESTRATEGICO DE COBERTURA EN INSPECCIÓN (PRECIN)

Se identificaron oportunidades de mejora en la metodología de trabajo utilizada por los Inspectores de Leyes y Reglamentos pertenecientes a los Programas Gestión de Referencia y Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN).



2.1. SOLICITUDES PENDIENTES DE INSPECCIÓN DE AÑOS ANTERIORES

Según corte efectuado al 09 de noviembre del 2020, se observa que el Servicio de Inspección a nivel nacional mantiene un pendiente de solicitudes de estudio que asciende a los 25 790 casos, de los cuales, 8 986 corresponden a la Dirección de Inspección, 6 671 a la Dirección Regional de Sucursales Central, 4 656 a la Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, 2 115 a la Dirección Regional de Sucursales Chorotega, 2 064 a la Dirección Regional de Sucursales Brunca, y 1 298 a la Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica.

Lo anterior, según información proporcionada el 07 de diciembre del año en curso, por la Licda. Marta Angulo Castro, Jefatura del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, vía correo electrónico.

Sobre el pendiente de solicitudes que mantiene el Servicio de Inspección, preocupa a esta Auditoría, el que se existan solicitudes sin atender que datan del 2016.

A continuación, se muestra en la Figura 2, la información correspondiente al desglose de solicitudes pendientes de inspección por dirección y por año:

Figura 2. Solicitudes pendientes de inspección por dirección.

Periodo 2015 al 2020

DIRECCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
DIRECCIÓN DE INSPECCIÓN*	0	0	3	140	2535	6308	8986
DIRECCION REGIONAL BRUNCA	0	0	0	31	899	1134	2064
DIRECCION REGIONAL CENTRAL**	0	2	10	847	2033	3779	6671
DIRECCION REGIONAL CHOROTEGA	0	0	0	0	640	1475	2115
DIRECCION REGIONAL HUETAR ATLANTICA	0	0	0	33	251	1014	1298
DIRECCION REGIONAL HUETAR NORTE	0	0	0	10	1069	3577	4656
Total general	0	2	13	1061	7427	17287	25790

Fuente: Dirección de Inspección

Respecto a la atención del pendiente de solicitudes de inspección, es importante anotar que desde el 2013, la Administración, a través de un Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, ha venido trabajando en el abordaje de esas solicitudes, según lo resuelto por Junta Directiva en el artículo 15 de la sesión 8624, celebrada el 21 de febrero del 2013, que literalmente dice:

ACUERDO SEGUNDO: *instruir a la Gerencia Financiera para que, en coordinación con la Dirección de Inspección, continúen con el proceso de diseño, implementación y fortalecimiento de dicho Plan, e incluyan propuestas alternativas e innovadoras orientadas a la atención de los casos pendientes a nivel institucional. Además, deberán integrarse los indicadores de control y evaluación de dicho Plan, así como los planes de capacitación y análisis de viabilidad respectivos. En un plazo no mayor a tres meses, deberá presentar un informe con los resultados obtenidos en la implementación de este plan...*". LA NEGRITA Y SUBRAYADO NO CORRESPONDEN AL ORIGINAL.

2.2 NUEVAS FORMAS DE TRABAJO EXISTENTES EN COSTA RICA

No se lograron establecer a nivel institucional acciones puntuales para abordar el tema de las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, a saber: Teletrabajo, Mercado Electrónico, Plataformas Virtuales (UBER, DiDi), Trabajo a Destajo.



Los Inspectores de Leyes y Reglamentos pertenecientes al Programa de Gestión de Referencia, y al Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), se encuentran abocados a fiscalizar las modalidades tradicionales de empleo.

Esta Auditoría, mediante la ejecución de seis sesiones de trabajo en la que participaron Inspectores de Leyes y Reglamentos de ambos programas a nivel nacional, expusieron en términos generales los siguientes comentarios sobre estas nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica:

Teletrabajo:

- Se dificulta reconocer a los patronos que mantienen a sus trabajadores en teletrabajo.
- Se debe revisar la norma en cuanto al acceso a las casas de habitación de los trabajadores, para la toma de declaraciones y entrevistas.
- No se dispone de experiencia en materia de fiscalización.
- Pueden incrementarse los casos de patronos que ya no utilicen un centro de trabajo (físico) al cual visitar.
- Se debe realizar un análisis sobre esta forma de trabajo.

Mercado Electrónico:

- Esta actividad se ha incrementado a falta de empleo, aplicación medidas sanitarias, requisitos excesivos para formalizar una actividad, y altos costos asociados al desarrollo de esa actividad.
- Por un tema de legalidad, se debe analizar lo referente a las visitas a las casas de habitación de aquellos trabajadores que están desarrollando una actividad generadora de ingresos.
- Se dificulta identificar a la población que desarrolla su actividad económica.
- El Servicio de Inspección debe establecer cómo se van a abordar estas nuevas formas de trabajo.
- Se ha observado un incremento en los emprendedores autónomos.
- La fiscalización de los trabajadores que desarrollan actividades económicas a través del mercado electrónico podría presentar limitantes en la investigación.
- Se ha incrementado el comercio electrónico, y los medios utilizados por los emprendedores para promocionarse, es a través de las páginas de las redes sociales.
- Es probable que para este tipo de actividades no se disponga de patente, permiso del Ministerio de Salud o que se encuentren inscritos ante el Ministerio de Hacienda.
- No se apersonan a las sucursales a gestionar una inscripción patronal o afiliación como trabajador independiente.

Plataformas Virtuales:

- No es viable acceder a los ingresos reales percibidos mediante mecanismos tributarios actuales, ni existe método técnico para abordar tecnológicamente las plataformas electrónicas para así conocer sobre el ingreso que perciben los conductores que laboran a través de estas plataformas.
- Para abordar el tema de las plataformas UBER y DiDi, se debe realizar una revisión, y eventualmente reformas al ordenamiento jurídico aplicable que garanticen la legalidad de los actos.
- Existe la posibilidad que en las sucursales se hayan apersonado usuarios que trabajan en plataformas como UBER, que han gestionado un seguro como trabajador independiente.

En términos generales, se hace referencia que para el abordaje de estas nuevas formas de trabajo, es necesario que se revise el Reglamento para verificar el cumplimiento de las obligaciones patronales y de trabajadores independientes, con la finalidad que se articule, adapte y considere las nuevas formas de trabajo que en el tiempo se han desarrollado en el país, con el propósito de garantizar y velar por la cobertura y protección de la parte trabajadora, y en cuanto a los patronos, lo correspondiente al Debido Proceso y el Derecho a Defensa.



Los Directores Regionales de Sucursales y a la Directora de Inspección, externaron los siguientes comentarios sobre estas nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica:

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora, Dirección de Inspección, mediante entrevista aplicada el 29 de octubre del año en curso, señala lo siguiente:

“...la actualización del marco normativo es indispensable para dotar al Servicio de Inspección de herramientas legales, acordes con la evolución de la tecnología y las formas de organización de las empresas. Así, la Dirección de Inspección en coordinación con la Dirección de Cobros y el respaldo de la Gerencia Financiera, ha trabajado en propuestas de reforma a la Ley Constitutiva de la CCSS, las cuales por razones distintas no han prosperado a nivel legislativo...”.

La Licenciada Xiomara Poyser Watson, Directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, señaló mediante entrevista aplicada el 26 de octubre del 2020:

“Las nuevas formas de trabajo mencionadas, son consideradas un reto para el servicio de inspección a nivel nacional, ello por cuanto la protección ha descansado exclusivamente en la seguridad social tradicional (la contributiva), ligada al empleo formal; mientras que las nuevas formas de trabajo como la informalidad, el subempleo, el empleo en plataformas digitales, el empleador se vuelve indirecto e invisible o desaparece, con lo cual se desvanece cualquier posibilidad de atribuir responsabilidades; por ello, extender la cobertura, a estas nuevas modalidades de empleo, va más allá de los esfuerzos regionales, por cuanto se requiere la implementación de estrategias interinstitucionales y políticas de gobierno que incentiven el aseguramiento para este tipo de población...”.

La Licenciada Paola Vargas Jiménez, Directora a.i., Dirección Regional de Sucursales Central, en entrevista aplicada el 27 de octubre del 2020, manifestó:

“Actualmente no se han realizado acciones para abordar los temas de las nuevas formas de trabajo, por cuanto en este momento, los objetivos están abocados a la atención de casos pendientes. En cuanto a los UBER se hizo de nuestro conocimiento el oficio AGT-SPS-0793-05-2018, del 18 de junio de 2018, suscrito por el ingeniero Manfred Sanabria, Jefe Subárea de Plataforma de Servicios, de la Dirección de Inspección, concerniente a la metodología a seguir para el aseguramiento de los mismos; oficio que se hizo del conocimiento de los administradores de Sucursales y la jefatura de la Subárea Gestión Servicios de Inspección y Cobranza de esta Dirección Regional, vía correo electrónico el 24 de agosto de 2018.

El Licenciado Luis Mario Carvajal Torres, Director, Dirección Regional de Sucursales Brunca, mediante entrevista aplicada el 26 de octubre del 2020, indicó:

“Las modalidades de trabajo que enmarcan la nueva tendencia laboral, ha sido un tema que se ha analizado en algún momento con el nivel central, no obstante, a nivel regional no se ha implementado ningún tipo de acción, toda vez que se considera que debe haber un direccionamiento Institucional al respecto, empoderamiento de inspectores y líneas de acción previamente concebidas; ya que al ser un tema en donde poco se ha incursionado no solo por la Institución, si no, a nivel de políticas por parte del estado, con las actuales metodologías de trabajo se torna disfuncional el abordaje. Por otro lado, sobre dicho tema, no se cuenta con minería de datos, para analizar y establecer acciones a seguir”.

La Licenciada Maylen Herrera Araya, Directora a.i., Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, mediante entrevista aplicada el 25 de octubre del 2020, manifiesta:

“... esta dirección aún no ha desarrollado alguna estrategia o acción puntual para fiscalizar la población trabajadora que se encuentra en estas nuevas formas de trabajo”.



El Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2022 en su Objetivo 4:

*“Garantizar la sostenibilidad de la prestación de los servicios de salud, pensiones y prestaciones sociales que administra y gobierna la Institución, establece en la línea de acción estratégica 4h: **“Desarrollo de mecanismos innovadores dirigidos a promover la formalización de patronos, trabajadores y el aseguramiento de grupos de difícil cobertura, de conformidad con las prioridades y estrategias institucionales”**”.* **LA NEGRITA Y EL SUBRAYADO NO CORRESPONDEN AL ORIGINAL**

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV Normas sobre las actividades de control, apartado 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 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.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante”.

El que no se haya abordado de manera puntual las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, se debe a las siguientes razones:

Resultó infructuosa una propuesta de reforma a la Ley Constitutiva de la CCSS, lo cual, resulta indispensable para dotar al Servicio de Inspección de herramientas legales, acordes con la evolución de la tecnología y las formas de organización de las empresas, según mencionó la Licda. Arias Jiménez, Directora de Inspección.

El Servicio de Inspección se ha abocado principalmente a fiscalizar y garantizar el correcto aseguramiento de los trabajadores según las formas tradicionales de empleo.

Se requiere la implementación de estrategias interinstitucionales y políticas de gobierno que incentiven el aseguramiento para este tipo de población, tal y como lo cita, la Licda. Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte.

En el caso de la Dirección Regional de Sucursales Central, no se han realizado acciones sobre este tema, debido a que se encuentran atendiendo casos pendientes.

Así las cosas, resulta necesario que la Institución dentro del ámbito de sus competencias aborde este tema ante la transformación del mercado laboral que enfrenta Costa Rica, en aras de garantizar el correcto aseguramiento de los trabajadores, y lograr una efectiva fiscalización de estas nuevas formas de trabajo existentes en el país.

3. SOBRE OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN Y ASEGURAMIENTO

3.1 INFORMALIDAD LABORAL EN COSTA RICA

Derivado de las seis sesiones de trabajo realizadas con los Inspectores de Leyes y Reglamentos a nivel nacional para abordar el tema de las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, surgió otro aspecto, que, de



igual manera, revierte de interés para el Servicio de Inspección, el cual, corresponde al incremento de la informalidad laboral que enfrenta el país.

Al respecto, los inspectores expusieron las siguientes consideraciones:

- Se ha evidenciado la migración de trabajadores de la formalidad a la informalidad, y que, para este tipo de casos, los usuarios no presentan prueba contable para justificar sus ingresos.
- Se ha observado un aumento en el trabajo informal, salarios no llegan al mínimo establecido por la CCSS para calificar como trabajadores independientes.
- Los trabajadores que se dedican a este tipo de actividades informales no disponen de documentación que presentar al Servicio de Inspección, ya que no tributan, no disponen de patente ni de permisos de funcionamiento, esta situación dificulta la identificación de sus ingresos.
- Este tipo de actividad informal se promociona a través de plataformas virtuales, situación que dificulta su fiscalización.
- Se han apersonado al Servicio de Inspección, usuarios que solicitan afiliarse como trabajadores independientes por medio tiempo, debido a que en los centros de trabajo donde laboran, se les ha reducido la jornada.
- Un incremento de las actividades informales hace que el acceso a esta población sea más complicado, por la falta de normativa, escasa información para localizarlos, y falta de publicidad de la institución para poder incentivar a esa población a tener un seguro.

Sobre el tema de la informalidad laboral, el Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente, Gerencia Financiera, mediante oficio GF-5295-2020 del 04 de octubre de 2020, expuso, como parte de las consideraciones que han motivado la reconversión de los procesos de aseguramiento y su fortalecimiento, lo siguiente:

*“El desempleo, subempleo e **informalidad** que motivan a buscar transformaciones en los trámites permitiendo hacer más atractivo y empático el proceso de aseguramiento”. LA NEGRITA Y EL SUBRAYADO NO CORRESPONDIENTE AL ORIGINAL.*

Indiscutiblemente, el tema de la informalidad laboral no resulta ajeno a la labor de fiscalización y aseguramiento que llevan a cabo los inspectores, sin embargo, esta realidad laboral se acrecienta con el pasar de los años, y se incrementó considerablemente a raíz de la emergencia provocada por la pandemia, notándose una migración de la actividad formal a la informal, como bien lo citan, los Inspectores de Leyes y Reglamentos.

3. SOBRE LOS RECURSOS CON QUE DISPONE EL SERVICIO DE INSPECCIÓN PARA EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES

Se evidenciaron oportunidades de mejora en la disponibilidad de recursos materiales, informáticos y humanos, para el desempeño del Servicio de Inspección a nivel nacional.

Lo anterior, de conformidad con las consultas efectuadas a las 6 direcciones que tienen a cargo la labor de cobertura contributiva y de fiscalización.

En el siguiente cuadro, se presenta un desglose del tipo de recursos materiales, informáticos y humanos, y su disponibilidad a nivel central y regional.

Es importante indicar, que, para realizar el análisis y comparación de la disponibilidad de recursos entre regiones, se tomó como referencia la información que fue suministrada por la Dirección de Inspección mediante oficio GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre del 2020.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Cuadro 1. Recursos materiales, informáticos y humanos disponibles por dirección. Periodo octubre 2020

	DI	DRSC	DRSHN	DRSHA	DRSCH	DRSB
a) Recursos materiales						
a1) Edificio	si	si	si	si	si	si
a2) Mobiliario	si	si	si	si	si	si
a3) Insumos y consumibles	si	si	si	si	si	si
b) Recursos informáticos						
b1) Equipos computacionales (estaciones trabajo, equipos portátiles, impresoras, multifuncionales y escáner) que permite a cada funcionario llevar a cabo su trabajo.	si	si	si	si	si	si
b2) Acceso a sistemas Institucionales como son:						
Sistema Institucional para la Gestión de Inspección (SIGI).	si	si	si	si	si	si
Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE).	si	si	si	si	si	si
Sistema Integrado de Pensiones (SIP).	si	si	si	si	no indica	
Oficina Virtual de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).	si	si	si	si	no	si
Sistemas Integrado de Comprobantes (SICO).	si	no	no	si	no	no
Registro Control y Pago de Incapacidades (RCPI).	si	no	no	no	si	si
Sistema de Operación de Vales de Transporte (SOVT).	si	no	no	no	no	no
Sistema Gestión de Archivo y Correspondencia (SAYC).	si	no	no	no	no	no
SICERE Virtual	si	si	si	si	si	si
CITRIX.	si	si	si	si	si	si
b3) Escritorio de trabajo para el Servicio de Inspección(http://intranet/Organizacion/GF/Central/SitePages/Inicio.aspx).	si	si	no indica	si	si	si
b4) Acceso a internet y a consulta de información en redes sociales.	si	si	si	si	si	si
b5) Acceso a aplicativos de otras instituciones, a saber:						
Registro Nacional de Costa Rica.	si	si	si	si	si	si
Ministerio de Hacienda de Costa Rica.	si	si	si	si	si	si
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.	si	no	no	no	no	si
Instituto Nacional de Seguros.	si	si	si	si	si	si
Dirección Nacional de Notariado.	si	si	si	no	si	si
b6) Un buró de información (equifax), mediante el cual se consulta información relacionada con patronos.	si	si	si	si	no	si
b7) Acceso a la plataforma Office 365 corporativa, que incluye paquetes ofimáticos tales como:				si		
Word.	si	si	si	si	si	no
Excel.	si	si	si	si	si	no
Power point.	si	si	si	si	si	no
Outlook.	si	si	si	si	si	no
Teams.	si	si	si	si	si	no
Forms.	si	no	si	no	si	no
Planner.	si	no	si	no	si	no
b8) Hospedaje en la nube de Microsoft (OneDrive).	si	si	no	si	si	no
b9) Mesa de Servicio DTIC.	si	si	si	si	si	no
c) Recursos humanos						
Cantidad de inspectores y jefaturas	si	si	si	si	si	si
d) Otros recursos no citados anteriormente						
Vehículo institucional				no		

Fuente: Elaboración propia.

DI: Dirección de Inspección

DRSC: Dirección Regional de Sucursales Central



"Garantiza la autenticidad e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"



DRSHN: Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte
DRSHA: Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica
DRSCH: Dirección Regional de Sucursales Chorotega.
DRSB: Dirección Regional de Sucursales Brunca

Tal y como se observa en el Cuadro 1, la dotación de recursos varía entre regiones. Sobre estos recursos se generaron varias observaciones por parte de la Administración Activa, las cuales, se presentan a continuación:

4.1 RECURSOS MATERIALES

INMUEBLES:

Dirección de Inspección:

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, mediante oficio GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre del 2020, expone lo siguiente:

Inmueble: "En el caso del Edificio Da Vinci, se solicitó mediante el oficio GF-DI-0914-2020 un estudio de espacios de trabajo, para evaluar la capacidad máxima de personal por piso en dicho edificio".

Dirección Regional de Sucursales Central:

La Licenciada Tatiana Vargas Artavia, Coordinadora del Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), de la Dirección Regional de Sucursales Central, mediante correo electrónico del 15 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

"...los PRECIN se encuentran distribuidos en diferentes Sucursales dado que no existe el espacio físico en la Dirección Regional".

Dirección Regional de Sucursales Chorotega:

El Licenciado Pedro Alexander Aguilar Murillo, funcionario de la Dirección Regional de Sucursales Chorotega, mediante correo electrónico del 16 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

"En la actualidad se ocupa un edificio con una antigüedad aproximada a los 50 años, el cual consta de dos plantas, que en sus orígenes era una casa de habitación, actualmente el espacio se ha reducido por la cantidad de funcionarios, lo que provoca trabajar en condiciones de hacinamiento.

Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica

El Licenciado Marvin Machena Marchena, Jefatura de la Subárea Gestión de Inspección y Cobranza de la Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, mediante correo electrónico del 29 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

"...existe una debilidad en cuanto a equipos portátiles, para labores especiales, únicamente se cuenta con dos equipos para una población de 25 funcionarios de la Subárea. Las impresoras de la subárea no se encuentran en óptimas condiciones, tienen una antigüedad importante".



TRANSPORTE

Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica

El Licenciado Marvin Machena Marchena, Jefatura de la Subárea Gestión de Inspección y Cobranza de la Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, mediante correo electrónico del 29 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

Vehículo Institucional: Por las condiciones geográficas de la Región, es necesaria y fundamental la utilización de vehículo, no obstante, no se cuenta con dicho recurso, pues las unidades existentes son para uso de todo el personal de la Dirección, lo que se convierte en una debilidad del servicio.

4.1.1 DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS

A raíz de las sesiones de trabajo efectuadas con los Inspectores de Leyes y Reglamentos a nivel nacional, se hizo señalamiento sobre la necesidad de disponer de dispositivos electrónicos para ejecutar su labor en el campo.

Sobre la dotación de estos dispositivos, llama la atención de este Órgano de Fiscalización, que este requerimiento ya había sido planteado en el 2013 en el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, lo anterior, según una evaluación realizada por esta Auditoría, de la cual, se derivó el informe ASAAI-143-2014 del 28 de agosto del 2014 "Evaluación de las acciones implementadas por la Dirección de Inspección y Direcciones Regionales de Sucursales para abordar el Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección.

Debido a lo expuesto, se procedió a consultar a la Dirección de Inspección sobre este requerimiento que fue planteado inicialmente en el 2013. Al respecto, la Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura del Área Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, mediante correo electrónico del 05 de octubre del 2020, informó lo siguiente:

"Respecto al Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio de Inspección, se elaboró una "propuesta de implementación de dispositivos electrónicos", para la mejora de la labor de campo del inspector de leyes y reglamentos, que evaluó la factibilidad técnica, operativa y financiera.

Una vez analizados los resultados de dicha propuesta, se inició con la conceptualización del requerimiento "mejora a la labor de campo del inspector en SIGI"; ya que el Sistema Institucional para la Gestión de Inspección (SIGI) está evolucionado para el desarrollo de dicho módulo. Durante el desarrollo del requerimiento por parte de la Subárea Sistemas Financieros-Administrativos, se estará analizando la adquisición de los dispositivos electrónicos que se ajusten con la funcionalidad desarrollada".

4.2 RECURSOS INFORMÁTICOS

Dirección Regional de Sucursales Central:

La Licenciada Tatiana Vargas Artavia, Coordinadora del Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), de la Dirección Regional de Sucursales Central, mediante correo electrónico del 15 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

- Sistema Integrado de Pensiones (SIP): Existen 4 accesos a nivel Regional asignados para consulta.
- Dirección Nacional de Notariado: Claves asignadas únicamente a 6 funcionarios a nivel regional.
- Buró de información (Equifax): Claves asignadas únicamente a 10 funcionarios a nivel regional.



Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte:

La Licenciada Cristina Cortés Ugalde, Jefatura de la Subárea Gestión de Servicios de Inspección y Cobranza, mediante correo electrónico del 16 de octubre del presente año, remite la siguiente información:

- Equipos computacionales: Excepto equipos portátiles.
- Ministerio de Hacienda: En la región existen solo 4 claves asignadas, las cuales son insuficientes y genera atrasos al tener que depender de otras unidades para obtener información.
- Instituto Nacional de Seguros: Una clave a nivel regional.

Dirección Regional de Sucursales Chorotega:

El Licenciado Pedro Alexander Aguilar Murillo, funcionario de la Dirección Regional de Sucursales Chorotega, mediante correo electrónico del 16 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

- Equipos computacionales: En la actualidad los inspectores cuentan con impresoras multifuncionales para digitalizar documentos, que en algunos de los casos tienen más de cinco años de funcionamiento.
- Oficina Virtual de la CCSS: Los inspectores tienen acceso a la oficina Virtual con el perfil de trabajador para ver sus propios datos.
- SICERE Virtual: Los inspectores tienen acceso a la oficina Virtual con el perfil de trabajador para ver sus propios datos.
- Ministerio de Hacienda: Los inspectores tienen acceso público al portal del Ministerio de Hacienda, sin embargo, hay un usuario autorizado para acceder al Sistema SIIAT.
- Instituto Nacional de Seguros: Se tiene un usuario autorizado por el INS para acceder la información.

Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica

El Licenciado Marvin Machena Marchena, Jefatura de la Subárea Gestión de Inspección y Cobranza de la Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, mediante correo electrónico del 29 de octubre del 2020, remite la siguiente información:

- Acceso a la plataforma Office 365 corporativa: Solamente algunos de los funcionarios del Área de Inspección cuentan con Office 365, los que lo tienen es porque en algún momento fungieron como jefaturas.

4.2.1 ACCESO AL EXPEDIENTE DIGITAL ÚNICO EN SALUD (EDUS)

Producto de las sesiones de trabajo realizadas con los Inspectores de Leyes y Reglamentos del Programa de Gestión de Referencia y del Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), se identificó la necesidad de disponer del acceso a la información registrada en el Expediente Digital Único en Salud (EDUS), específicamente en lo que concierne a la obtención de direcciones, números de teléfono y cuentas de correos electrónicos.



Ante la situación descrita, este Órgano de Control, realizó una consulta al Ingeniero Manuel Rodríguez Arce, Director, Proyecto EDUS, sobre el acceso al Expediente Digital Único en Salud por parte del Servicio de Inspección. Al respecto, el Ingeniero Rodríguez, nos facilita la siguiente documentación:

Oficio GG-0244-2020 del 03 de febrero del 2020: El Doctor Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, le informa a los señores; Doctor Mario Ruiz Cubillo, Gerente Médico, Licenciado Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero, Ingeniero Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, Licenciado Jaime Barrantes Espinoza, Gerente de Pensiones, Ingeniero Robert Picado Mora de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, sobre la conformación de una Comisión Institucional para la atención del artículo 14 de la sesión 9064, que establece;

ACUERDO PRIMERO: *conformar una comisión de alto nivel, para direccionar el manejo de la información del EDUS y todos los sistemas de la Institución, bajo la responsabilidad del Gerente General.*

Según se desprende de la información consignada en el oficio GG-0244-2020 del 03 de febrero del 2020, se observa que existe una comisión institucional encargada de liderar la creación de una política institucional para la Gobernanza de Datos, así como velar por que la institución cumpla con la ley 8968 "Ley para la protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales" y su reglamento.

Por otra parte, los Inspectores de Leyes y Reglamentos consultados en el presente estudio, añaden respecto al tema de claves de acceso limitadas a los sistemas, que esta situación ha generado que los Inspectores de Leyes y Reglamentos que sí disponen de esas claves, deban destinar tiempo para extraerle información a sus otros compañeros para que continúen con las investigaciones. Además, señalan que cuando un funcionario se pensiona se tarda mucho tiempo en que asignen nuevas claves.

4.3 RECURSOS HUMANOS

Dirección de Inspección:

La Licenciada Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección, mediante oficio GF-DI-1115-2020 del 30 de setiembre del 2020, expone lo siguiente:

"...existen 8 plazas congeladas con el perfil de inspectores de leyes y reglamentos, ya que los funcionarios se acogieron a su pensión o por muerte del funcionario, situación que representa un fuerte impacto en la gestión de la Dirección de Inspección".

Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica:

El Licenciado Marvin Marchena Marchena, Jefatura de la Subárea Gestión de Inspección y Cobranza de la Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, mediante correo electrónico del 16 de octubre del 2020, informa que en la región existen cinco sucursales que no disponen de inspector, las cuales, se citan a continuación:

- Sucursal Fortuna- UP-1503
- Sucursal Ticaban-UP-1509
- Sucursal Roxana-UP-1531
- Sucursal La Perla-UP-1533
- Sucursal El Carmen-UP-1535

Sobre este aspecto, el Licenciado Marchena agrega que la labor de inspección que generan esas unidades se realiza con apoyo de otras unidades que cuentan con inspector.



Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte:

La Licenciada Cristina Cortés Ugalde, Jefatura de la Subárea Gestión de Servicios de Inspección y Cobranza, mediante correo electrónico del 16 de octubre del presente año, informa que la Sucursal de Los Chiles no dispone de inspector, y agrega que la Sucursal de Zarcero comparte ese recurso con la Sucursal de Los Chiles dos semanas al mes.

Sobre el recurso humano, algunos inspectores mencionaron que existen sucursales que se encuentran ubicadas en lugares estratégicos con un crecimiento comercial y económico de gran importancia; sin embargo, con carencias de mayor recurso humano en el Servicio de Inspección, que el recurso existente se enfoca en atender las solicitudes pendientes tanto de casos generadores de cuotas y no generadores, situación que limita la ejecución de diferentes estrategias que se orienten directamente en contrarrestar la evasión.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV Normas sobre las actividades de control, apartado 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. 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...”.

El que la disponibilidad de recursos varíe entre regiones, y que existan aspectos que se encuentran pendientes de resolver sobre la disponibilidad de estos recursos, podría eventualmente obedecer, a que no se ha realizado abordaje integral de estas necesidades.

La Institución de conformidad con sus posibilidades debe procurar facilitar las herramientas necesarias al Servicio de Inspección, con el propósito de que se logren cumplir los objetivos institucionales en materia de aseguramiento y fiscalización.

4. LIMITACIONES QUE ENFRENTA EL SERVICIO DE INSPECCIÓN PARA EL DESARROLLO DE SUS LABORES

Producto de la ejecución de seis sesiones de trabajo en la que participaron 55 Inspectores de Leyes y Reglamentos del Programa de Gestión de Referencia, y del Programa Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), se hizo referencia a limitaciones que enfrenta el Servicio de Inspección para el desarrollo de sus funciones, las cuales, se exponen a continuación:

- No se ha logrado obtener acceso a la información de los contadores públicos y privados. Sobre este punto se hace mención que el colegio profesional clasifica esa información como sensible.
- Insuficiencia de equipos de protección personal (EPP): Se hace señalamiento que, no se dispone de la totalidad de los equipos de protección personal requeridos en las labores de campo o visitas cuando se ingresa a las construcciones o bananeras. Además, se indica que, a raíz de la emergencia generada por la pandemia, se requiere equipo de protección para los Inspectores de Leyes y Reglamentos para efectuar labor de campo.
- Existen profesionales liberales que solamente cobran en efectivo, y esa situación dificulta la labor de inspección a los efectos de poder identificar cuáles son los ingresos reales que perciben estos trabajadores.



- Se presentan limitaciones para poder notificar a los patronos y/o trabajadores independientes, debido a que no se dispone de direcciones exactas o actualizadas, ni de sistemas de consulta para verificar esos datos.
- A nivel institucional los sistemas de información no se encuentran integrados.
- El Sistema Centralizado de Recaudación (SICERE), no dispone de información actualizada como direcciones o números de teléfono, a efectos de poder localizar patronos y trabajadores independientes.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el Capítulo IV Normas sobre las actividades de control, apartado 4.5 Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. 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...”

Estas limitaciones podrían eventualmente estar interfiriendo en el desarrollo de las investigaciones que realizan los Inspectores de Leyes y Reglamentos.

5. SOBRE LAS OBSERVACIONES PLANTEADAS POR LOS INSPECTORES DE LEYES Y REGLAMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN

Se identificaron propuestas para el fortalecimiento del Servicio de Inspección a nivel nacional, producto de la ejecución de seis sesiones de trabajo, en la que participaron 55 Inspectores de Leyes y Reglamentos pertenecientes a los Programas de Gestión de Referencia, y Estratégico Cobertura en Inspección (PRECIN), las cuales, se transcriben a continuación:

- a) Que la Institución disponga de sus propias bases de datos para revisar, analizar y determinar con mayor certeza y profundidad la situación del patrono o trabajador independiente, por un lado, para ser más precisos y expeditos en la calidad y resolución de la investigación y por otro, para no trasladar, por la escasez de claves, la revisión a ciertos funcionarios, los cuales de previo ya tienen carga de trabajo.*
- b) Levantamiento del secreto bancario en casos muy calificados que se originen por el desacato de los patronos o trabajadores independientes ante la solicitud efectuada por los Inspectores de Leyes y Reglamentos sobre ciertas partidas que se maquillan y se transfieren a cuentas bancarias con el propósito de ocultar.*
- c) Establecer un convenio entre las Gerencias Financiera y Médica para que los Inspectores de Leyes y Reglamentos, incluso, los Encargados y Gestores de Cobros accedan al Expediente Digital único en Salud (EDUS), en el módulo para obtener información de las direcciones de los trabajadores, así como de los representantes legales de las empresas y los agentes residentes de estas.*
- d) Que los Inspectores de Leyes y Reglamentos dispongan de algún tipo de dispositivo como “tablet”, con conexión a los sistemas institucionales y bases de otras instituciones: Ministerio de Hacienda (SIAT), Instituto Nacional de Seguros (Póliza de riesgos del trabajo), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (registro de suspensión temporal de contratos), Dirección Nacional de Notariado, Archivo Nacional (índice notarial) al momento de efectuar el trabajo de campo.*
- e) Valorar la posibilidad de que se pueda incrementar el número de trabajadores en las planillas cuyos patronos se encuentran clasificados como pequeña o mediana empresa (pymes), o que corresponda a un pequeño o mediano productor (pympa).*



f) *Flexibilizar el pago de cargas sociales, para aquellas empresas cuyos trabajadores solo laboran una cantidad determinada de días, hora, por ejemplo: catering service, pequeños finqueros.*

G) *la Institución debe plantearse si se deben efectuar modificaciones a los seguros o crear uno que se adapte a estos trabajadores cuyos ingresos no llegan al mínimo establecido para clasificar como trabajadores independientes.*

H) *Se establezca a nivel institucional una estrategia de cómo abordar a las nuevas generaciones, ya que esta población ha experimentado modificaciones en las formas de trabajo, sobre este punto, además, debe valorarse revisar la normativa con que se dispone actualmente.*

I) *Con el apoyo de las Autoridades Superiores de la Institución se deben generar las alianzas que permitan garantizar en tiempo y forma el suministro de información por parte de los Colegios Profesionales quienes ejercen función pública de regulación y de policía, la defensa contra el ejercicio indebido de la profesión, fiscalización, el control con respecto del correcto ejercicio de la profesión, lo que lleva implícito el poder disciplinario de los colegiados.*

J) *Agrupar empresas por actividad económica.*

K) *Que a los trabajadores independientes se les brinde las mismas facilidades que a los patronos (utilización plataforma virtual).*

L) *Promover una figura (tipo de seguro), más amigable con los contribuyentes, mediante el cual, puedan percibir el beneficio de cotizar a la seguridad social.*

LL) *Valorar revisar la normativa vigente, debido a que existen trabajadores que desarrollan actividades económicas, pero que su ingreso no llega al mínimo establecido por la CAJA para calificar como trabajador independiente, pero que tampoco califican para optar por un seguro voluntario, lo anterior, a los efectos de que puedan tener acceso a los sistemas de cotización de la Caja.*

M) *Es necesario que se brinden capacitaciones para unificar criterios.*

Revierte de importancia que, a través del presente estudio, se den a conocer los planteamientos antes expuestos, por parte de los Inspectores de Leyes y Reglamentos, cuya finalidad está orientada a fortalecer el Servicio de Inspección a nivel nacional.

CONCLUSIONES

La labor de aseguramiento de los trabajadores según su condición de asalariados o no asalariados, así como ejercer la fiscalización a la población patronal y de trabajadores independientes, son funciones que le han sido encomendadas a nivel institucional a la Dirección de Inspección y a las Direcciones Regionales a través de sus sucursales.

Siendo así, el presente estudio tuvo como objetivo principal evaluar la metodología de trabajo utilizada por los Inspectores de Leyes y Reglamentos de los Programas de Gestión de Referencia, y Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), para abordar las diferentes formas de trabajo existentes en Costa Rica.

Producto de la aplicación de los procedimientos de auditoría, se estableció que, a nivel gerencial como operativo, se han impulsado iniciativas para fortalecer el Servicio de Inspección, sin embargo, se detectó que el 80% de esas iniciativas se encuentran en etapa de desarrollo, pendientes de revisión y/o aprobación, se han aplicado de forma parcial, o resultaron infructuosas.



Además, se determina que la metodología de trabajo que utilizan los inspectores de leyes y reglamentos presenta oportunidades de mejora, al evidenciarse que existen solicitudes de inspección pendientes de atender del 2016 en adelante. Así como se evidenció que la Institución no ha efectuado acciones puntuales para abordar el tema de las nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, según su ámbito de competencia, y bajo el entendido de que algunas de esas acciones trascienden el accionar institucional, como lo es una actualización de la normativa en materia laboral.

También se identificó que a nivel nacional la disponibilidad de los recursos varía entre regiones, y existen aspectos en cuanto a estos recursos que se encuentran pendientes de resolver. Además, se evidenciaron limitaciones que enfrentan los Inspectores de Leyes y Reglamentos que podrían estar obstaculizando la labor de fiscalización y que requieren ser sujetas de análisis por las dependencias responsables de este proceso.

Con sustento en los hallazgos descritos en el presente informe, se concluye, que en estos momentos de crisis financiera que atraviesa tanto el país y como la Institución, revierte de vital importancia, que se fortalezca el Servicio de Inspección. No solamente resulta necesario poner en marcha las iniciativas que ha venido impulsando la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, para estos fines, sino que, además, las acciones que se adopten, deben pasar por un tamizaje en atención a la transformación del mercado laboral costarricense.

RECOMENDACIONES

AL LIC. LUIS DIEGO CALDERÓN VILLALOBOS EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Conforme lo evidenciado en el hallazgo 1. Sobre las iniciativas que se han impulsado a nivel institucional para el fortalecimiento del Servicio de Inspección - Sub-hallazgos enumerados del 1.1 al 1.7, hallazgo 6. Sobre las observaciones planteadas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos para el fortalecimiento del Servicio de Inspección, en coordinación con la Dirección de Inspección, se lleven a cabo las siguientes acciones:
 - a. Revisión de cada una de las iniciativas que están siendo lideradas por la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, con la finalidad de que se identifique de forma puntual, que acciones se encuentran pendientes de realizar para que se logren concretar esas iniciativas, y se prioricen de ser necesario.
 - b. Se analicen las observaciones expuestas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos, en el contexto de las acciones que se desarrollen para el fortalecimiento del Servicio de Inspección.

Resulta elemental, que la Administración, al realizar la valoración de cada una de esas iniciativas, tome en consideración la situación económica que enfrenta el país a raíz de la emergencia provocada por el COVID-19, así como la transformación del mercado laboral.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, un informe donde conste la revisión de esas iniciativas, la actualización de las acciones pendientes de realizar por cada iniciativa, la priorización (de resultar necesario), la eventual proyección de atención de esas iniciativas (en los casos que corresponda), así como las decisiones adoptadas sobre las observaciones presentadas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos.

AL LICDA. ODILIE ARIAS JIMÉNEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE INSPECCIÓN, A LA LICDA. XIOMARA POYSER WATSON, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA, DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR NORTE, A LA LICDA. MAYLEN HERRERA ARAYA, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA, DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES HUETAR ATLÁNTICA, AL LICENCIADO ALFREDO VINDAS EVANS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR, DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES



CENTRAL, AL LICENCIADO LUIS MARIO CARVAJAL TORRES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR, DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CHOROTEGA, Y EN SU CALIDAD DE DIRECTOR A.C., DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES BRUNCA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- De conformidad con lo evidenciado en el hallazgo: 2. Sobre la metodología de trabajo utilizada por los Programas de Gestión de Referencia y Estratégico de Cobertura en Inspección (PRECIN), Subhallazgo: 2.2 Nuevas formas de trabajo existentes en Costa Rica, hallazgo: 3. Sobre otros aspectos a considerar en materia de fiscalización y aseguramiento, Subhallazgo 3.1 Informalidad laboral en Costa Rica, se lleve a cabo un análisis de los temas expuestos por esta Auditoría, y se rinda un informe a la Gerencia Financiera, con el propósito de que se identifiquen posibles acciones y/o estrategias que permitan abordar estas nuevas formas de trabajo, y lo concerniente a la informalidad laboral.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, el informe donde conste los resultados obtenidos producto del análisis que realicen las direcciones, así como la documentación donde conste su traslado a la Gerencia Financiera, para su respectiva valoración y toma de decisiones a nivel gerencial.

- Conforme lo evidenciado en el hallazgo 4. Sobre los recursos con que dispone el Servicio de Inspección para el desarrollo de sus funciones, y sus subsecuentes sub-hallazgos numerados del 4.1, al 4.3, cada dirección, lleve a cabo un análisis de los aspectos evidenciados, a fin de que se adopten las acciones que sean factibles, en aras de fortalecer el Servicio de Inspección.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de seis meses, la emisión de un documento (por cada dirección), donde se acredite el análisis efectuado, y las acciones realizadas (en el caso que correspondan), en aras de fortalecer el Servicio de Inspección.

- En atención a lo evidenciado en el hallazgo 5. Limitaciones que enfrenta el Servicio de Inspección para el desarrollo de sus labores, cada dirección, lleve a cabo un análisis de las limitaciones que enfrenta el Servicio de Inspección, a los efectos de que se determine la eventual ejecución de acciones que permitan superar esas limitaciones.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de cuatro meses, la emisión de un documento, por cada dirección, donde conste el análisis de cada una de las limitaciones expuestas en el presente informe, y las acciones que eventualmente resulten factibles de realizar.

AL LICDA. ODILIE ARIAS JIMÉNEZ, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE INSPECCIÓN, AL LICENCIADO ALFREDO VINDAS EVANS, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR, DIRECCIÓN REGIONAL DE SUCURSALES CENTRAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- De conformidad con lo evidenciado en el hallazgo: 2. Sobre la metodología de trabajo utilizada por los Programas de Gestión de Referencia y Estratégico de Cobertura en Inspección, Subhallazgo: 2.1 Solicitudes pendientes de inspección de años anteriores, cada dirección deberá realizar un análisis de las solicitudes pendientes de inspección más antiguas (2016 y 2017) según corresponda, a los efectos de que se determinen las razones por las cuales, no se ha logrado finiquitar su atención, y se proceda según corresponda.



Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en un plazo de cuatro meses, un documento mediante el cual, se consignen las acciones realizadas por cada dirección para la atención de esas solicitudes.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con la Licenciada Ailyn Carmona Corrales, Asesora, Gerencia Financiera, Ingeniera Cindy Madrigal Jiménez, Asesora, Gerencia Financiera, Licenciada Xiomara Poyser Watson, Directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, Licenciada Maylen Herrera Araya, Directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Atlántica, Licenciado Alfredo Vindas Evans, Director Regional de Sucursales Central, Licenciado Luis Mario Carvajal Torres, Director, Dirección Regional de Sucursales Chorotega – Director a/c, Dirección Regional de Sucursales Brunca, Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura Área Gestión Técnica, Dirección de Inspección, Licenciada Doris Valerio Bogantes, Jefatura, Área Control Contributivo, Dirección de Inspección, Licenciado Virgilio Chacón Cuadra, Jefatura, Subárea Investigación, Dirección de Inspección, quienes presentaron las siguientes observaciones:

Recomendación 1:

La Licenciada Ailyn Carmona Corrales, Asesora de la Gerencia Financiera, indica que varias de las iniciativas ya fueron trabajadas, y que para ello ya existen equipos de trabajo debidamente conformados, razón por la cual, no se considera razonable, que para atender lo establecido en la recomendación 1, se tenga que conformar otro equipo de trabajo para que revise esas iniciativas. Sugiere la Licenciada Carmona Corrales, que se valore modificar la redacción original de la recomendación 1, en los términos de que la Gerencia Financiera efectúe un seguimiento a esas iniciativas. Adicionalmente, la Licenciada Ailyn Carmona, manifiesta, que la gerencia ha identificado la oportunidad de fortalecimiento de la gestión de aseguramiento, y de los procesos asociados a las estructuras financieras, y por eso se avocó a la propuesta de iniciativas de carácter estructural en atención a la informalidad laboral, y de incentivar los servicios a través de las plataformas virtuales, así como el rediseño del proceso de aseguramiento patronal para ser congruentes con las necesidades del mercado.

La Licenciada Xiomara Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, manifiesta que comparte lo externado por la Licenciada Carmona Corrales, en lo referente a que ya existen equipos de trabajo para el desarrollo de las iniciativas con sus respectivos responsables.

Recomendación 2:

La Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura del Área Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, solicita se valore ajustar la redacción original de lo establecido en la recomendación 2. Se sugiere que el producto que se le remita a la Gerencia Financiera sea un informe en vez de un criterio técnico.

Recomendación 3:

El Licenciado Alfredo Vindas Evans, director, Dirección Regional de Sucursales Central, solicita se valore ajustar la redacción de la recomendación 3 en los siguientes términos: En la cuarta línea, primer párrafo, sustituir la palabra “pertinentes”, por “factibles”.

Recomendación 4:



La Licenciada Xiomara Poyser Watson, directora, Dirección Regional de Sucursales Huetar Norte, solicita se ajuste la redacción original de la recomendación 4. Se requiere, que el análisis de las limitaciones sea efectuado de forma separada por cada dirección, de manera que se suprima lo correspondiente a la conformación de un equipo de trabajo.

Recomendación 5:

La Licenciada Doris Valerio Bogantes, Jefatura del Área de Control Contributivo de la Dirección de Inspección, consulta respecto a la fecha de corte, de la información que, fue suministrada a la Auditoría sobre las solicitudes de inspección pendientes. Lo anterior, con el propósito de establecer si ya han sido atendidas algunas de esas solicitudes. Sobre este punto, este Órgano de Control, le indicó que la fecha de corte de esa información corresponde al 23 de octubre del año en curso.

Sobre lo señalado por la Licenciada Valerio Bogantes, el Licenciado Alfredo Vindas Evans, director, Dirección Regional de Sucursales Central, manifiesta, que en la dirección ya se atendieron las solicitudes de inspección correspondientes al periodo 2015, que quedan solamente dos casos por atender correspondientes al periodo 2016, y en cuanto al 2017, solo queda pendiente de atender 4 casos, los cuales, fueron atendidos por medio de edicto.

La Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, indica que va a proporcionar a la Auditoría una actualización de esa información (solicitudes pendientes de inspección correspondientes a años anteriores).

Esta Auditoría procedió a realizar un análisis de las observaciones planteadas por la Administración, y procedió a realizar ajustes a las recomendaciones, tomando en consideración que esas modificaciones no afectan el propósito de la recomendación. Razón por la cual, se resolvió lo siguiente:

Sobre las modificaciones requeridas a la recomendación 1, se resuelve atender de forma parcial las observaciones planteadas por la Administración; se ajusta la redacción original de la recomendación 1 en los siguientes términos: Se suprime la acción correspondiente a la conformación de un equipo de trabajo, se elimina la participación de las Direcciones Regionales de Sucursales en la atención de la recomendación, siendo que las iniciativas están siendo lideradas principalmente por la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, de manera, que solo se requerirá la intervención de esa dirección, se mantienen las acciones correspondientes a la revisión de las iniciativas que están siendo lideradas por la Gerencia Financiera y la Dirección de Inspección, así como efectuar el análisis de las observaciones planteadas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos derivadas del presente estudio. Se suprime la elaboración de un plan de trabajo. Por último, se realiza un ajuste en el entregable a la auditoría, el cual, consistirá en la presentación de un documento donde quede acreditada, la actualización de las acciones pendientes de realizar por cada iniciativa, la priorización de esas iniciativas, la eventual proyección de atención de esas iniciativas (en los casos que corresponda), así como el análisis efectuado a cada una de las observaciones presentadas por los Inspectores de Leyes y Reglamentos.

Respecto a los ajustes solicitados a la recomendación 2, se atiende lo requerido por la Administración, y se resuelve establecer que las 6 direcciones, lo que rindan a la Gerencia Financiera sea informe. Se suprime el término "criterio técnico".

En cuanto a los ajustes requeridos a la recomendación 3, se resuelve atender lo solicitado por la Administración. Se realiza la modificación en la cuarta línea, primer párrafo, se sustituye la palabra "pertinentes", por "factibles". Analizada la observación planteada por la Administración respecto a lo requerido en la recomendación 4, este Órgano de Fiscalización, resuelve atender lo requerido, y se procede con la modificación, en los términos de que sea cada dirección, de forma separada, que realicen el análisis de las limitaciones que enfrenta el Servicio de Inspección. Se suprime lo concerniente a la conformación del equipo de trabajo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

En cuanto a lo establecido en la recomendación 5, esta Auditoría, recibe de la Licenciada Marta Angulo Castro, Jefatura del Área de Gestión Técnica de la Dirección de Inspección, correo electrónico del 07 de diciembre del año en curso, mediante el cual, se proporciona la información actualizada de las solicitudes de inspección pendientes de atender, correspondientes a años anteriores, con corte al 09 de noviembre del 2020. Con sustento en la información suministrada por la Licenciada Angulo Castro, este Órgano de Control, resuelve ajustar de forma parcial la recomendación, en los siguientes términos: Se excluye de atender la recomendación 5, al Director Regional de Sucursales Brunca, siendo que no se reportan en esa dirección solicitudes de inspección pendientes de atender de los periodos 2015, 2016 y 2017. La recomendación se dirige a la Directora de Inspección y al Director Regional de Sucursales Central, a los efectos de que se atiendan las solicitudes pendientes de inspección, correspondientes a los periodos 2016 y 2017 (según corresponda).

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Licda. María del Rosario Paz Hernández

Lic. Alexander Nájera Prado

Asistente de Auditoría

Jefe Área

OSC/ANP/MRPH/edvz

C. Doctor Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General
Auditoría

Referencia (ID 43832)