

Principales Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones de la Intervención de la Gerencia de Pensiones

Ing. Dinorah Garro Herrera -Interventora



Junta Directiva
Caja Costarricense de Seguro Social
11 de agosto, 2011

Principales Hallazgos del Diagnóstico de la Intervención Administrativa de la Gerencia de Pensiones

1. Principales Hallazgo del Análisis del Plan de Mejoramiento Integral

1.1 Ausencia de estudios técnicos

Se comprueba que el Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones no cuenta con estudios técnicos (perfil, prefactibilidad, factibilidad y viabilidad económica y legal). Incumpliendo con el principio del deber de probidad y la Ley de Control Interno.

Marco de juridicidad:

Principio de Probidad artículo 3 ° de la Ley 8422:

“El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”
(El subrayado no es parte del original)

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8°- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

(...)

“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:

(...)

e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

(...)”

Normas de Control Interno para el sector Público

Norma 3.3 Vinculación con la Planificación Institucional.

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño, claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos”.

Criterio Técnico emitido por la Dirección de Planificación Institucional

Según oficio DPI – 334-11 recibido el 27 de julio de 2011, en la Gerencia de Pensiones, la Dirección de Planificación Organizacional indica:

“El ‘Plan de Mejoramiento Integral’ de la Gerencia de Pensiones no cuenta con un capítulo específico o referencia explícita en el que se pueda evidenciar que la instauración de objetivos estratégicos, proyectos y las actividades planteadas, puedan estar referidos a la solución de problemas detectados o situaciones actuales que se deben cambiar o mejorar.

(...)

Otro aspecto importante a considerar es que no se evidencia en el documento sujeto a revisión si los objetivos planteados responden a un análisis de tendencias y/o escenarios futuros sobre la evolución de factores endógenos y exógenos que

podrían intervenir en la financiación, administración y otorgamiento de las pensiones, dado que la mayoría de las acciones propuestas en el plan pretenden modificar drásticamente la realidad actual con una importante inversión de recursos en diferentes áreas de la operatividad de esa gerencia.

(...)

No existe evidencia que los proyectos son respaldados con estudios técnicos correspondientes (perfil, prefactibilidad y factibilidad).

Es importante recordar que los estudios de viabilidad son mecanismos que logran aumentar las probabilidades de éxito de los proyectos, pues a través de estos, se determina la posibilidad de ejecutar las acciones propuestas.

... no se evidencia que existe una vinculación entre el plan y el presupuesto inicial, una asignación de recursos a nivel de actividad ni de proyecto... de manera que se utilicen los recursos con eficiencia, eficacia y economicidad...".

Criterio de la Auditoría Interna Evaluación sobre la implementación y avance del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones (ASF-190-R-2010 del 30/06/2010)

"Lo que se evidenció, fue un documento elaborado en julio 2008, denominado como "Diagnóstico del Plan de Mejoramiento Integral", el cual muestra una serie de medidas, que permitirían un conjunto de ajustes y mejoras en los procesos, procedimientos y actividades del Régimen de Pensiones, tendiente al mejoramiento de los servicios y el acercamiento al usuario.

De la revisión de dicho diagnóstico, esta Auditoría verificó que el mismo no constituye un estudio de prefactibilidad o de factibilidad, así como tampoco, que con este documento se cumplieran los objetivos que buscan alcanzar estos tipos de estudios, referidos a identificar los alcances de la modernización de la estructura organizativa, el costo estimado y el entorno del mejoramiento integral de la Gerencia de Pensiones, además, que justificará la viabilidad del plan en función de los objetivos del Plan Estratégicos Institucional vigente y de los intereses de los usuarios.

En la lectura del diagnóstico del Plan de Mejoramiento Integral, no se evidencia que la Gerencia de Pensiones haya realizado un análisis comparativo de costos, beneficios y riesgos de los diferentes escenarios posibles para su desarrollo, que permitiera ofrecer un panorama más claro sobre cuál de las alternativas de solución propuestas era la más factible desde el punto de vista técnico, económico y financiero para la Institución y el Régimen de Pensiones; siendo más bien que el contenido de dicho documento, estuvo muy orientado a determinar la factibilidad operativa, a través de mejoras en los servicios a nivel central y regional, resultando contrario al objetivo que se persigue con la elaboración de los estudios de prefactibilidad y factibilidad, según normativa aplicable a esta materia.

(...)

La falta de estos estudios, incide en conocer la viabilidad, conveniencia y contribución del plan al logro de los objetivos institucionales y delimita su conveniencia a los objetivos del Régimen de Pensiones, en cuanto a la rentabilidad social y económica, y de la viabilidad financiera y técnica de cada proyecto propuesto en el mismo. Así como, en determinar con mayor precisión los beneficios, los montos de inversión, los costos operativos, el flujo financiero y de capital de trabajo.”

1.2 Implementación entrópica del Plan de Mejoramiento.

La implementación de plan piloto del Plan de Mejoramiento Integral fue entrópica, es decir se ejecutó de forma desordenada. Incumpliendo con lo regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, así como con el principio de probidad.

Marco de Juridicidad:

Constitución Política, Artículo 11:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la Ley les impone y no pueden arrojarse facultades no concedidas en ella...”

Ley General de la Administración Pública, Artículo 11:

“La administración pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento...”

Principio de Probidad artículo 3 ° de la Ley 8422:

“El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

(El subrayado no es parte del original)

1.3 Consecuencia de la falta de planificación y estudios técnicos

Se realizó inversiones sin contar con todos las condiciones de infraestructura, recursos humanos, materiales y suministros, que permitieran garantizar el uso adecuado de estos recursos.

Marco de Juridicidad:

Se incumple con la sana administración de la Hacienda Pública, entendida esta última como:

“... las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas administrativas y financieras, relativas al proceso de presupuesto, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos...” (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Artículo 8)

A continuación se detalla los gastos del Plan de Mejoramiento Integral de los cuales hay algunos de ellos que no se han utilizado para los fines propuestos, tales como el equipo de telemedicina, los planos eléctricos para Alajuela y Puntarenas y los escáneres no instalados (24). Además la Gerencia de Pensiones creó 217 plazas para futuros centros regionales sin los estudios técnicos que respalden la necesidad (117 activas y 100 en suspenso).

Tabla 1: Gastos globales generados para la implementación del Plan de Mejoramiento Integral

Plazas activas (117)	€1,300,000.000 anuales
Plazas en suspenso (100)	€2,256,436.145(1)
Escáneres	\$168,634
Equipo Telemedicina	€58,000,000.00
Plano Eléctricos	€5,257,500 (2)
Equipamiento Región Brunca	€31,527,710.70
Vehículo Centro Regional Brunca	€13,968,180.10
Mejoras al inmueble de Pérez Zeledón	€44,704,755.97
Alquiler anual- Pérez Zeledón	€11,109,000.97
Servicios Públicos (costo anual)	€17,532,683.4

(1) DAGP-0449-2011 / Costo Salarial plazas nuevas para la Gerencia Pensiones (plazas inactivas) (2) Planos Eléctricos para Alajuela, Puntarenas y La Casona

1.4 Centros Regionales Brunca y Central

Implementación de los Centros Regionales Brunca y Central sin la estructura organizacional aprobada por la Dirección de Desarrollo Organizacional.

Marco de Juridicidad:

No se actuó conforme al principio de legalidad (*lo que no está permitido, está prohibido*). Lo anterior de conformidad con lo regulado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública. (*supra citados*)

La implementación del Plan Piloto se efectuó de manera precipitada, por cuanto se puso en marcha sin contar con el respaldo legal pertinente.

Lo anterior provocó problemas en el funcionamiento del Centro Regional Brunca, debido a que el coordinador no cuenta con la potestad de firmar las resoluciones, lo que desnaturalizó el plan piloto, teniendo que enviar las resoluciones desde Pérez Zeledón hasta el edificio Jorge Debravo en San José, para su firma, incrementando los costos, alterando los tiempos respuesta y en general afectando los objetivos propuestos en el Plan de Mejoramiento Integral.

Criterio de Auditoría Interna de la Caja Costarricense del Seguro Social: En el informe ASF-190-R-2010 del 30/06/2010 “Evaluación sobre la implementación y avance del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones” se indica en el punto a.3 lo siguiente:

“... se determinó que de los dos años otorgados para la ejecución del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones, han transcurrido en ese proceso un año y seis meses, de los cuales a la fecha de la presente evaluación, aún no se cuenta con el rediseño de la estructura organizacional de dicha gerencia, lo que ha limitado su actuar en aspectos medulares de su gestión y del plan.

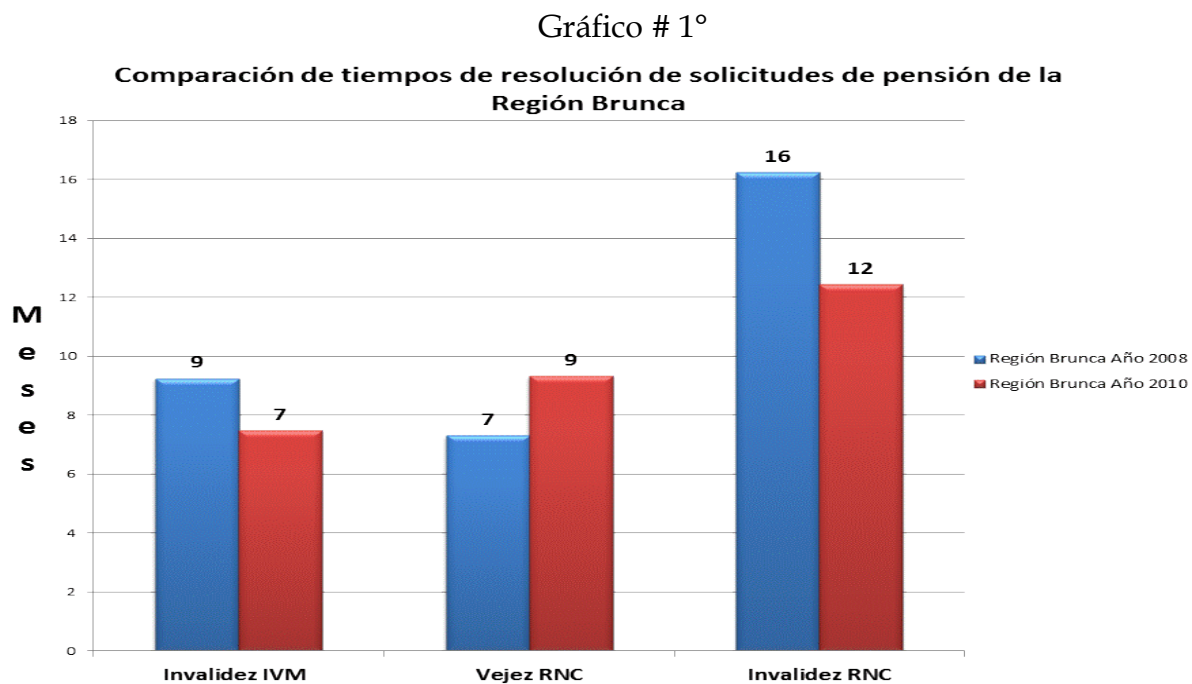
Si bien esta Auditoría no cuestiona los esfuerzos que se han realizado para ajustar la estructura organizacional de la Gerencia de Pensiones al Plan de Mejoramiento Integral, si le causa preocupación el tiempo que ha transcurrido para cumplir con dicho rediseño, mismo que prácticamente es igual al que se necesitó para la implementación del plan, lo que, desde un punto de vista de sana administración, no resulta práctico, ya que de lo que se trataba era de una actualización que ya se suponía estaba técnicamente sustentada y lo que se requería era ajustes a ciertas áreas de dicha gerencia.”

Al 8 de diciembre del 2010, se demuestra que aún no se había realizado por parte de la Dirección de Desarrollo Organizacional, el estudio que avalaba la nueva estructura organizacional propuesta; dentro del Plan de Mejoramiento.

1.5 Impacto de Centros Regionales

Los Centros Regionales no impactaron significativamente en la reducción de tiempos de respuesta. El resultado del estudio de tiempos no evidencia que los Centros Regionales impactaron en forma significativa en la reducción de tiempos de respuesta.

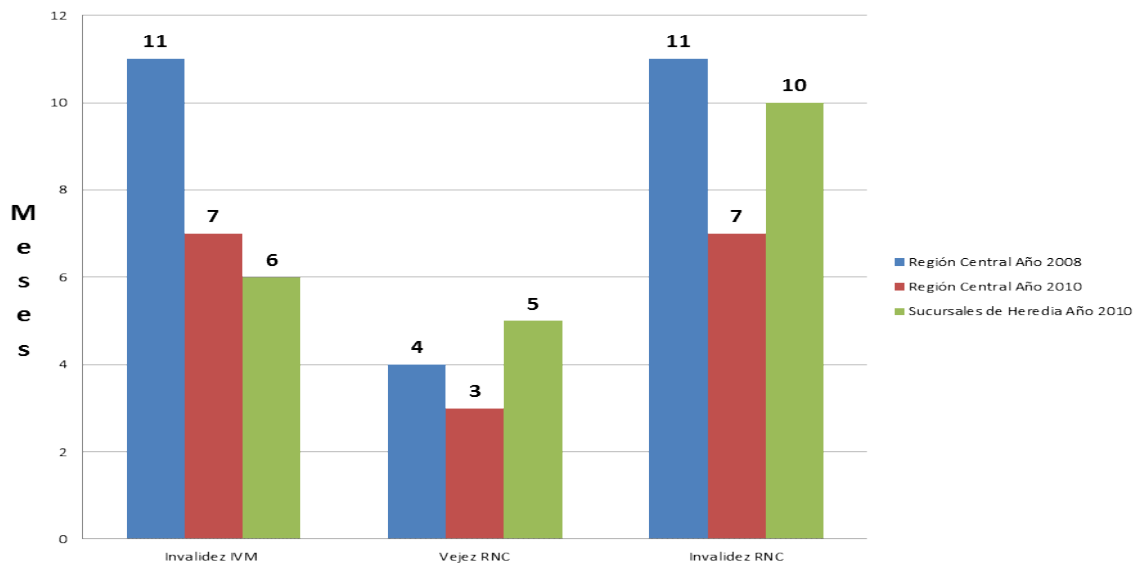
Como se puede observar en el siguiente gráfico:



El gráfico expuesto ilustra la situación en la Región Brunca antes y después del Centro Regional, los tiempos de respuesta disminuyen en un riesgo y aumentan en otro, no siendo consistente con los objetivos propuestos en el Plan de Mejoramiento Integral para todos los riesgos en cuanto a la reducción de tiempos de respuesta.

Gráfico # 2°

Tiempos de resolución de solicitudes de pensión del Centro Regional Central (Sucursales Desamparados y La Unión) y Sucursales de zona de Heredia



En el gráfico anterior se realiza una comparación de tres escenarios, para la resolución de casos en la Región Central (en el año 2008 sin centro regional y en el 2010 con el plan piloto activo en las sucursales de Desamparados y La Unión) con respecto a los tiempos de respuesta en cuatro sucursales de Heredia (Santo Domingo, San Rafael, San Joaquín y Heredia centro).

A manera de ejemplo, en el riesgo de invalidez de IVM la duración de las resoluciones finales de las sucursales de Desamparados y La Unión para el año 2008 (sin plan) es de 11 meses, posteriormente con la implementación del plan piloto (año 2010) los tiempos de respuesta para este riesgo se registran en 7 meses, sin embargo, en la región de Heredia (sin centros de gestión) los tiempos de respuesta para la resolución final es de 6 meses.

Como se puede observar los resultados con y sin centro regional no son de impacto significativo. Este tema se ampliará en el apartado correspondiente al Estudio de Tiempos.

1.6 Implementación entrópica de la infraestructura del Centro Regional Brunca

Centro de Gestión de Brunca utiliza un local sin un contrato de arrendamiento gestionado por la Gerencia de Pensiones. Lo anterior evidencia que la Gerencia de Pensiones asumió el contrato preexistente con la Gerencia Financiera, por lo que no hubo un análisis oportuno de los términos de referencia para el establecimiento del centro planteado.

Como consecuencia de abrir el Centro Regional Brunca en un local inicialmente alquilado por la Gerencia Financiera para otros fines, en el segundo avance se menciona lo siguiente:

“Se cuenta con un edificio alquilado, el cual ya se ha hecho pequeño para las necesidades del Centro Regional. Para el año 2010 está pendiente la búsqueda de una planta física más grande para poder albergar a todo el personal y tener un espacio adecuado para archivo. Una de las posibilidades con que se cuenta es el edificio donde actualmente se ubica la sucursal de Pérez Zeledón, que dado el hacinamiento del personal estarían trasladándose a otras instalaciones.” II Avance – Marzo, 2010

Además de lo anterior, para habilitar el inmueble alquilado se invirtió la suma de **C\$44.704.755,97**. A continuación el detalle:

Tabla # 2: Gastos para la implementación del Centro Regional Brunca.

DESCRIPCIÓN DEL GASTO	COSTO
Remodelación	¢23.795.381,69
Aire acondicionado	¢4.858.100,28
Extintores	¢2.063.274,00
Construcción de rampa y baño	¢9.783.000,00
Unidad de potencia ininterrumpida	¢3.750.000,00
Alfombra antiderrapante	¢455.000,00
Total	¢ 44.704.755,97

Fuente: Dirección Financiera Administrativa –Área Administrativa

A pesar de incurrir en los gastos expuestos en la Tabla 2, en el segundo avances se manifiesta la intensión de buscar un nuevo local, debido a que este era insuficiente en espacio para el funcionamiento del centro.

Marco de Juridicidad:

Ley de Contratación Administrativa, Artículo 5:

“...todos los actos relativos a la actividad de la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales...”

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Artículo 2:

“Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por los siguientes principios:

(...)

- b) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines metas, y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.”***

Incumplimiento de disposiciones internas:

No se evidencia el cumplimiento de las directrices que tiene la Institución ha emitido para la inversión de bienes inmuebles que no son propiedad de la Caja Costarricense de Seguro Social a saber el oficio 27122, del 6 de noviembre del 2001, emitido por el Cuerpo Gerencial, y reiterado GF-50419-2009, en los cuales se establecieron los lineamientos y restricciones que la administración activa debe considerar al momento de efectuar remodelaciones en un inmueble arrendado, dentro de lo que destaca que :

“a) Las unidades ejecutoras deben realizar un estudio de costo beneficio, que demuestra la necesidad y conveniencia para la Institución y la población asegurada de la inversión a realizar

(..)

e) Los contratos de arrendamiento de los edificios que son alquilados por la Institución, deben garantizar que los plazos de utilización del inmueble sean amplios, con el propósito de que se pueda asegurar el retorno de la inversión en la prestación del servicio al asegurado.”

1.7 Calificación de la Invalidez de la Invalidez – Telemedicina

El modelo evaluación - calificación simultánea por medio del equipo de telemedicina propuesto en el Plan de Mejoramiento Integral no se ha puesto en marcha.

La implementación de éste modelo requiere la modificación del reglamento actual, se planteó una modificación reglamentaria, que en definitiva no tiene el aval de la Dirección Jurídica que mediante el oficio D.J-08760-2009, indicó: *"...se evidencia de la revisión del reglamento vigente y del proyecto, inconsistencias y contradicciones normativas que persistirían de dejar los dos instrumentos jurídicos regulando el mismo objeto, pero se reitera, con diferencias de fondo importantes, que se detallan de seguido:*

- 1) *El proyecto contiene un articulado que trae a confusión a la Administración y sobre todo al administrado, ya que implícitamente estaríamos en presencia de tres comisiones, una central, otra en región Brunca y otra en San Carlos. Es decir, coexistirían, la central con una conformación diferente a las de las regiones Brunca y San Carlos. Lo anterior por cuanto un reglamento define la conformación de la comisión central (el vigente), mientras que el proyecto el del resto de las comisiones.*
- 2) *Otro aspecto, es que solo existe una Comisión de Apelaciones al Estado de Invalidez, sin embargo, el proyecto de reglamento objeto de estudio, regula integración, requisitos, nombramiento, funciones y sesiones en forma diferente al que ya está establecido, con lo cual tendríamos dos comisiones de apelaciones con requisitos diferentes.*
- 3) *En cuanto a los nombramientos de los médicos integrantes de los equipos regionales evaluadores, el problema se presenta con los que ya se encuentran nombrados, por cuanto al tratarse el presente reglamento de un plan piloto habría médicos nombrados por 18 meses, y otros por 4 años, surgiendo problemas conforme se vayan terminando los nombramientos.*
- 4) *Además en la justificación del proyecto se habla de un nuevo modelo de evaluación-calificación de invalidez o discapacidad, para lo cual desde el punto de vista legal, no podríamos aplicarlo para una región de una forma y para otra región central de otra, pudiendo cuestionarse el principio de igualdad. Tampoco podríamos sujetarlo a un período de prueba, si resulta o no, el reglamento se emite y su aplicación es inmediata, no sujeta a períodos de calificación"*

Como consecuencia de lo anterior, se invirtió en un equipo de Telemedicina cuyo costo fue de ₡58.000.000 millones de colones y la única utilidad que tuvo fue una experiencia de valoración por telemedicina en Junio del 2010, donde se valoraron 22 pacientes. Por lo que el equipo está sin uso. Se dispone de la hacienda pública adquiriendo equipo cuya utilización no contaba con los estudios de viabilidad, prefactibilidad, factibilidad y legalidad lo que conlleva la utilización de fondos públicos de una manera ineficiente e ineficaz, con su objetivo natural cual es la

satisfacción de los usuarios. Además incumpliendo con el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa y artículo 2 de su reglamento.

Artículo 4 - Ley de Contratación Administrativa:

"... todos los actos relativos a la actividad de la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales..."

Artículo 2 - Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa:

"Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por lo siguientes principios:

(...)

- c) ***Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines metas, y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración."***

Asimismo no se evidencia un estudio de costos respecto a los servicios que brindará la Gerencia Médica en cuanto a la regionalización de calificación de la invalidez y en apego al artículo 73 de la Constitución Política, en cuanto a la independencia de los fondos de los seguros.

En el párrafo tercero del artículo 73, de la Constitución Política, dónde se establecen los seguros sociales, se indica:

"...No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales..." La negrita y el subrayado no son del original.

1.8 Desarrollo de herramientas tecnológicas

Compra escáneres

Se invirtió \$168.134 en la compra de escáneres, de los cuales 34 están en uso y 24 almacenados.
--

En cuanto a esta inversión se dispone realizar compras de equipo no congruente con la apertura de los Centros Regionales por lo que en definitiva se dispuso de la Hacienda Pública, sin obtener satisfacción del interés público planteado. Se incumplió con los artículos 4 de la Ley de Contratación Administrativa y 2 de su reglamento.

Marco de Juridicidad:

Ley de Contratación Administrativa, Artículo 5:

“...todos los actos relativos a la actividad de la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales...”

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Artículo 2:

“Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por lo siguientes principios:

(...)

- a) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines metas, y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.”*

Expediente Digital

El proyecto de digitalización de expediente no presenta equivalencia funcional entre los documentos electrónicos y los documentos físicos.

El expediente escaneado no sustituye al expediente físico, debido a que carece de equivalencia funcional, esto significa que para su implementación se debió contemplar lo establecido en el artículo 3 de la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos.

Centros Regionales no impactaron significativamente en la reducción de tiempos de respuesta

Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos – Artículo 3:

“Reconocimiento de la equivalencia funcional. Cualquier manifestación con carácter representativo o declarativo, expresada o transmitida por un medio electrónico o informático, se tendrá por jurídicamente equivalente a los documentos que se otorgan, residan o transmitan por medio físicos.

En cualquier norma del ordenamiento jurídico en la que se haga referencia a un documento o comunicación se entenderán de igual manera tanto los electrónicos como los físicos. No obstante, el empleo del soporte electrónico para un documento determinado no dispensa en ningún caso, el cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley exija para cada acto o negocio jurídico en particular.”

1.9 Incumplimiento de los objetivos estratégicos planteados

Se evidencia incumplimiento de los objetivos estratégicos planteados y aprobados por la Junta Directiva, toda vez que la ejecución del plan se centralizó en la puesta en marcha de dos centros regionales y la creación de plazas.

El plan propuso una regionalización de los servicios de pensiones, créditos y calificación de la invalidez para todo el país. En la etapa de ejecución solamente se evidencia la implementación del plan de piloto en las Regiones Brunca y Central (Desamparados y La Unión).

De lo propuesto inicialmente, a saber a:

- *otorgamiento de pensiones*
- *apoyo a la desconcentración de calificación de invalidez*
- *concesión de créditos hipotecarios*
- *divulgación y proyección social*
- *procedimientos administrativos para la suspensión o cancelación de pensiones*
gestión de cobro de pensiones pagadas de forma improcedente

Solamente se ejecutó el otorgamiento de pensiones de forma parcial, debido a que la Región Brunca se activó en su totalidad, mientras que la central sólo se implementó en dos sucursales de las 16 propuestas. Asimismo se evidenció la creación de 217 plazas sin un impacto significativo en la producción.

Marco Jurídico:

El hallazgo evidencia el incumplimiento en la aplicación de la siguiente normativa:

Norma 3.3 Vinculación con la Planificación Institucional.

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño, claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos”.

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8º- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

*“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:
(...)”*

- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
(...)”*

2. Principales Hallazgos en sobre la creación de plazas

La creación de las 217 plazas justificadas en el Plan Mejoramiento Integral, no se tramitó al amparo de la normativa interna aplicable, a saber: el *Manual de Procedimientos para el trámite de los Estudios en Materia de Clasificación y valoración de puestos*.

El trámite para la creación de plazas utilizado por la Gerencia de Pensiones no se apejó al Manual de Procedimientos que prima en la materia en la Institución, a saber el *“Manual de Procedimientos para el trámite de los Estudios en Materia de Clasificación y valoración de puestos”*, el cual en el Capítulo V, punto 5.2 a la letra indica:

“PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD Y TRÁMITE DE CREACIÓN Y REFUNDICIÓN DE PLAZAS, Y AUMENTO DE JORNADA

La jefatura superior del centro de trabajo, sea de desconcentración mínima como máxima, eleva la solicitud a la Gerencia de División respectiva, mediante un estudio de necesidades que justifique ampliamente la solicitud. Para tal efecto, según sea el caso, debe aportar la siguiente información:

- Formulario debidamente completo con la justificación de la creación de la (s) plaza (s), tomando en cuenta el impacto que se genere en las metas propuestas en el Plan Anual Operativo (PAO), anexo No. 5.
- *Análisis del comportamiento del crecimiento total de plazas del centro durante los cinco años anteriores a la solicitud; así como, la distribución de las plazas según grupo ocupacional.*
- *Estudio del perfil epidemiológico del centro de salud correspondiente.*
- *Estudio del aumento demográfico de la población adscrita al centro de salud.*
- *Necesidades de tecnólogos y especialistas como consecuencia del aumento de la complejidad de la atención médica.*
- *Perfiles de puestos.*
- Estudios organizacionales debidamente aprobados por la Junta Directiva.
- *Apertura de nuevos centros o unidades de trabajo.*
- *Adquisición de nueva tecnología o equipo.*
- *Análisis que demuestre un manejo adecuado del presupuesto en la partida de servicios personales, durante los últimos dos años.*
- *Cálculo del costo y certificación del contenido presupuesto, en el cual se garantice que la unidad tiene la capacidad de asumir el costo que genere la solicitud.*

La Gerencia de División respectiva da el aval correspondiente y coordina con la Dirección Corporativa de Recursos Humanos la realización del estudio técnico respectivo.

Las Gerencias de División serán las encargadas de enviar al Consejo Financiero y Control Presupuestario a más tardar el primer semestre de cada año, las solicitudes de creación o refundición de plazas y ampliación de jornada, conforme a la cantidad autorizada por la Junta Directiva para el período, dando prioridad a las jornadas no tradicionales.

Si la solicitud fuera denegada por parte de dicho Consejo, éste comunica a la Gerencia de División correspondiente, para que a su vez lo informe a la unidad solicitante.

La Junta Directiva aprueba mediante acuerdo firme y lo remite a la Dirección Corporativa de Presupuesto para los trámites correspondientes. Asimismo, la unidad ejecutora respectiva debe remitir a dicha Dirección la información necesaria para el trámite ante la Contraloría General de la República.”

Es importante resaltar que de todo lo transcrito, existen requisitos de acatamiento obligatorio, como resulta ser **“Los estudios organizacionales debidamente aprobados por la Junta Directiva”**

Con base en la documentación analizada durante éste proceso de intervención se determina que la aprobación de plazas para el Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones no cumplió con las etapas y requisitos que el Manual de cita establece.

No se evidencia el estudio de necesidades que justifica ampliamente la solicitud de creación de plazas, en concordancia con los objetivos estratégicos establecidos en el Plan de Mejoramiento Integral.

Al tenor de lo indicado, resulta oportuno destacar que la Contraloría General de La República al revisar el presupuesto de la CCSS del año 2009, solicitó vía electrónica se informará sobre la creación de nuevas plazas realizada durante el 2008, según consta en el oficio DP-1182-2008 de 13 de octubre de 2008, en la cual se solicitó:

- “1. Amplia justificación del propósito de las plazas nuevas creadas a la Gerencia de Pensiones y los beneficios esperados.**
- 2. Distribución de las plazas entre las unidades de esa Gerencia.”**

Basado en lo anterior la Gerencia de Pensiones mediante el oficio GP -51.243 -2008 procedió a enviar la justificación amparada en la implementación del Plan de Mejoramiento Integral.

Otro de los requisitos de vital importancia es contar con el estudio organizacional aprobado por Junta Directiva, requisito que no se cumplió, y que a la postre impidió la implementación legalmente válida del plan piloto.

Aunado a lo anterior se evidencia que según el manual supra citado, cuando se cuenta con la todos los requisitos... **“La Gerencia de División respectiva da el aval correspondiente y coordina con la Dirección Corporativa de Recursos Humanos la realización del estudio técnico respectivo.”** (El Subrayado no es parte del original)

Además en lo tocante al estudio mencionado la Auditoría Interna en el oficio ASAAI-363-C-2010 del 6 de diciembre de 2010, manifestó:

“No se observó evidencia documental de la solicitud por la Gerencia de Pensiones, de un estudio técnico de recursos humanos que sustentara la creación de plazas para la implementación del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones.

El Lic. Gustavo Picado Chacón, Director de Administración y Gestión de Personal, señaló que no efectuaron ningún estudio técnico de recursos humanos, ante solicitud de la Gerencia de Pensiones, para la creación de plazas.” (El Subrayado no es parte del original)

Marco de Juridicidad:

Los trámites internos para la creación plazas no se apegó a manuales existentes, lo cual se realizó en desapego al principio de legalidad, tutelados en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública. Constitución Política, Artículo 11:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la Ley les impone y no pueden arrojarse facultades no concedidas en ella...”

Ley General de la Administración Pública, Artículo 11:

“La administración pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento...”

2.1 Comportamiento del gasto de Servicios Administrativos

Como se puede observar en la siguiente tabla el comportamiento del gasto del año 2008 a 2010 tiene una tendencia al alza de más del 70% en sus gastos por concepto de Servicios Personales, situación que refleja un incremento exponencial que genera un alto riesgo para la sostenibilidad financiera del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

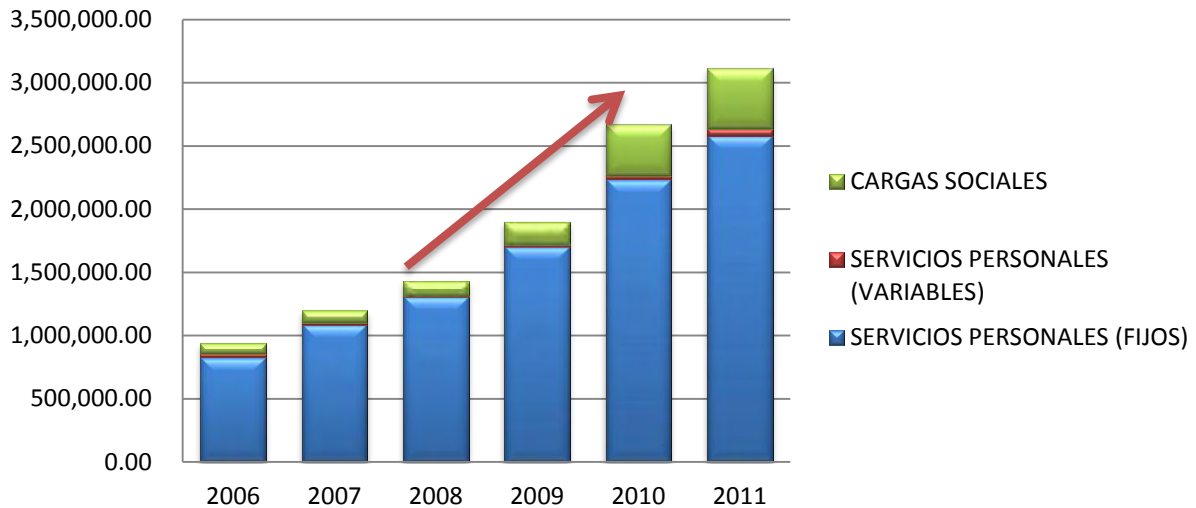
Gastos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Acumulados al Primer Semestre de cada año (2006-2011)

Montos en miles de colones

Fuente: Sistema Institucional de Presupuesto.

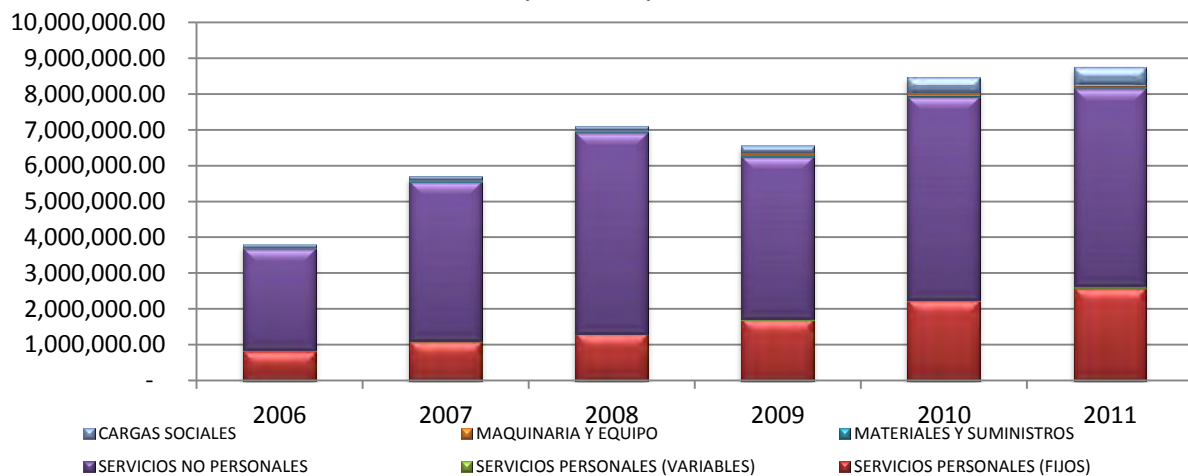
Partida	Descripción						
1	Egresos en Efectivo						
	GRUPO DE PARTIDAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011
201	SERVICIOS PERSONALES (FIJOS)	827,652.98	1,084,469.61	1,306,701.65	1,701,875.55	2,238,486.56	2,583,685.94
202	SERVICIOS PERSONALES (VARIABLES)	26,114.28	20,448.56	8,580.56	12,275.75	25,362.61	56,325.82
210	SERVICIOS NO PERSONALES	2,836,745.10	4,450,318.87	5,627,612.38	4,535,956.01	5,667,763.49	5,534,607.22
220	MATERIALES Y SUMINISTROS	19,042.29	29,712.92	41,019.15	62,184.80	72,183.23	15,879.46
230	MAQUINARIA Y EQUIPO	65.00	18,344.04	14,687.18	59,148.91	62,898.47	94,286.57
240	DESEMBOLSOS FINANCIEROS	0.00	0.00	2,485.00	19,739.00	0.00	8,147.00
261	CARGAS SOCIALES	83,215.46	93,030.97	116,601.42	184,067.44	405,648.66	475,507.85
263	OTRAS TRANSFERENCIAS	76,107,699.60	89,989,578.19	112,488,523.56	114,738,650.51	162,106,961.64	186,149,993.56
Total	Egresos en Efectivo	79,900,534.71	95,685,903.16	119,606,210.90	121,313,897.97	170,579,304.66	194,918,433.42
2	Egresos en Especie						
220	MATERIALES Y SUMINISTROS	530.88	1,711.27	1,838.61	430.32	367.01	176.81
261	CARGAS SOCIALES	37,417.34	48,928.50	57,822.20	75,268.75	102,668.02	120,203.74
270	DEPRECIACIONES	98,224.89	98,085.04	112,000.68	160,703.33	147,409.23	167,470.54
Total	Egresos en Especie	136,173.11	148,724.80	171,661.49	236,402.40	250,444.26	287,851.10
Total		80,036,707.82	95,834,627.96	119,777,872.38	121,550,300.37	170,829,748.92	195,206,284.52
Porcentaje de Crecimiento Anual		-	20%	25%	1%	41%	14%

Gastos Grupo de Partidas Personales acumulados al primer semestre de cada año (2006-2011)



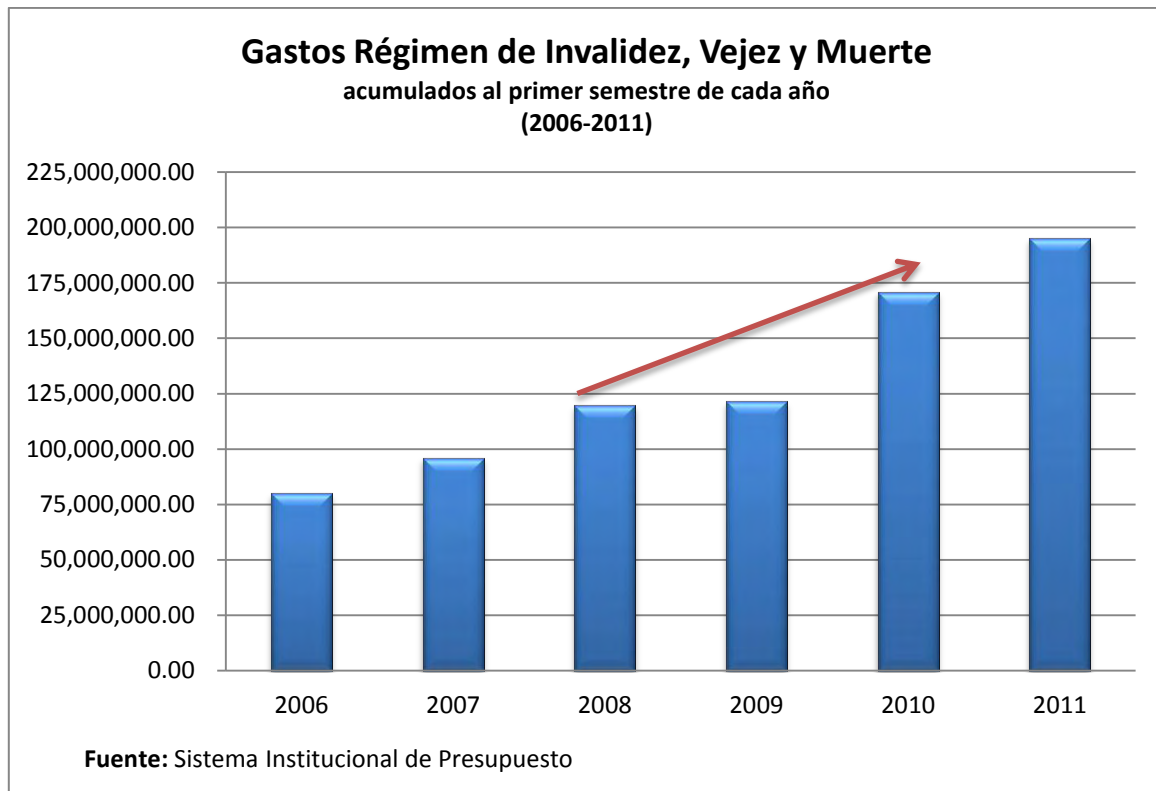
Fuentes: Dirección Financiera Administrativa

Gastos por Grupo de Partida del RIVM acumulados al primer semestre de cada año (2006-2011)



Fuente: Sistema Institucional de Presupuesto

Fuentes: Dirección Financiera Administrativa



Fuentes: Dirección Financiera Administrativa

2.2 Análisis de sensibilidad

La implementación del Centro Regional Brunca generó una inversión inicial de C\$245.236.913 millones para su funcionamiento, a pesar de lo cual no se observa impacto en el incremento de la producción, encontrándose una situación similar en el Centro Regional Central.

Al realizarse un análisis de sensibilidad sobre la producción generada en los Centros Regionales, se evidencia que la creación de plazas asignadas para la regionalización, no impactan cuantitativamente en los resultados evaluados.

En el análisis de sensibilidad se tomó en cuenta lo siguiente:

- El costo inicial para implementar el centro de regional
- La producción reportada por el Sistema Integrado de Pensiones del año 2008 al 2010,
- La tendencia de las apelaciones en las diferentes regiones.
- El resultado del estudio de tiempos

Lo anterior para visualizar y analizar integralmente los resultados esperados de conformidad con objetivos estratégicos planteados.

Del análisis de sensibilidad realizado, se presenta a continuación un extracto de del mismo, sobre la implementación del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones en la Región Brunca, contemplando los costos de inversión inicial, costos salariales, producción registrada, apelaciones atendidas por región y resultado del estudio de tiempos realizado durante el proceso de intervención.

El Costo Anual Operativo (Salario y pagos de servicios) del Centro Regional Brunca es de ₡139,441,512.00 para el pago de salarios.

El Costos de inversión inicial, que incluye el costo de vehículo, remodelación, compra de equipo, entre otros es de ₡105,795, 401.00.

La producción reportada del año 2008 al 2010 en la Región Brunca

Sucursal	2008		2009		2010	
	IVM	RNC	IVM	RNC	IVM	RNC
Pérez Zeledón	274	476	307	1,081	270	944
Buenos Aires	25	6	52	339	55	294
Palmar Norte	96	172	90	157	58	126
Ciudad Neilly	58	53	59	136	46	131
Golfito	69	117	77	283	98	256
San Vito	53	815	62	420	66	383
Parrita	54	195	81	140	63	107
Quepos	127	357	118	164	88	107
La Cuesta	32	152	27	186	35	160
Ciudad Cortés	1	38	18	63	20	50
Puerto Jiménez	0	299	0	7	0	0
Total	789	2,680	891	2,976	799	2,558
Total Anual	3469		3867		3357	
Peso relativo	22.7%	77.3%	23.0%	77.0%	23.8%	76.2%

Fuente: Información recolectada durante el proceso de intervención. Base de Datos del SIP

Con la implementación del Centro de Gestión Brunca, generó una inversión adicional de ₡245,236,913.00 durante el primer año de actividad, dentro de los objetivos planteados se proyecta obtener un resultado positivo a favor del servicio público.

Realizando una comparación con la producción total registrada, se observa un descenso de 112 casos en la producción del año 2008 al 2010. Analizando la producción de los regímenes de manera independiente, se observa que con la implementación del Centro regional Brunca para el año 2010, se incrementa la producción en 10 expedientes.

Con respecto al Régimen No Contributivo (RNC), para el año 2010 se registra una disminución de 122 casos. Por lo tanto, se concluye que el costo de producir 10 casos adicionales por año para el Régimen de IVM y 122 casos menos por año para RNC, la Administración activa incurrió en un costo adicional de 139 millones de colones en salarios y costos de operación fijos, por lo tanto el beneficio esperado fue nulo.

Marco de Juridicidad:

El hallazgo referido no es congruente con una sana administración de la Hacienda Pública, entendida esta última como:

“... las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas administrativas y financieras, relativas al proceso de presupuesto, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos...” (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Artículo 8)

Principio de Probidad artículo 3 ° de la Ley 8422:

“El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

(El subrayado no es parte del original)

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8°- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

*“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:
(...)”*

- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
(...)”*

Norma 3.3 Vinculación con la Planificación Institucional.

“La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño, claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia de los riesgos correspondientes.

Asimismo, los resultados de la valoración del riesgo deben ser insumos para retroalimentar ese proceso de planificación, aportando elementos para que el jerarca y los titulares subordinados estén en capacidad de revisar, evaluar y ajustar procesos de planificación estratégica y operativa institucional, para determinar su validez ante la dinámica del entorno y de los riesgos internos y externos”.

2.3 Otros hallazgos de las plazas asignadas al despacho de la Gerencia:

Se identificó que la plaza 40879 se creó para un especialista en materia actuarial con un perfil de profesional 4, como parte de este proceso de intervención se determinó que la misma era utilizada para un fin diferente al creado, la plaza la utilizó un funcionario de gestión de Recurso Humanos, asimismo se detectó que la plaza 38611, vacante por acenso y creada para un técnico en pensión y crédito, era utilizada para un funcionarios encargado de contratación administrativa en

forma prorrateada , ambas plazas fueron utilizadas de forma incorrecta en el Despacho de Gerencia para otros fines.

Marco de Juridicidad

A lo interno de la Institución se encuentran disposiciones que regulan los procedimientos a seguir en caso de nombramientos y ascensos interinos, así como de **los requisitos que deben reunir quienes sean sujetos de tales nombramientos o ascensos interinos**, por lo que es responsabilidad de la administración activa verificar que quienes resulten nombrados o ascendidos interinamente cumplan los requisitos inherentes al puesto de que se trate.

En el inciso 2, del artículo 9, de la *Normativa de Relaciones Laborales* se establece que “...*todos los nombramientos se basarán en los siguientes aspectos: **idoneidad**, antigüedad en el puesto y en el centro de trabajo y record laboral*”. (El subrayado y la negrita no son del original).

Por su parte, en las “*Normas de control interno para el Sector Público*” específicamente en el en el punto 2.4 disponen sobre la idoneidad del personal estableciéndose que “...*debe reunir las competencias y valores requeridos, de conformidad con los manuales de puestos institucionales, para el desempeño de los puestos y la operación de las actividades de control respectivas. Con ese propósito, las políticas y actividades de planificación, reclutamiento, selección, motivación, evaluación del desempeño, capacitación y otras relacionadas con la gestión de recursos humanos, deben dirigirse técnica y profesionalmente con miras a la contratación, la retención y actualización del personal idóneo en la cantidad que se estime suficiente para el logro de los objetivos institucionales.*”

3. Principales Hallazgos de la Evaluación de los Procesos Sustantivos

Una vez finalizado el estudio de procesos se determina que existen importantes posibilidades de mejora en los mismos, luego de realizar Los análisis técnicos pertinente (prueba ácida) a cada proceso y sus actividades, se determina que se cuenta con elementos suficientes para diseñar un proceso basado en la simplificación de trámite.

Por prueba ácida se entenderá un mecanismo de análisis de cada etapa del proceso para catalogar cada actividad como con valor agregado o con posibilidades de mejora o de desperdicio.

A continuación se detalla los principales hallazgos de esta evaluación:

3.1 Dirección Administración de Pensiones

De las 218 actividades que componen los cinco procesos sustantivos de la Dirección Administración de Pensiones, se denota que 31 actividades se catalogaron como sospechosas, y 56 actividades como desperdicio, es decir requieren de alguna mejora dentro del proceso, lo que significa que debe evaluarse, eliminarse o mejorarse, con el propósito de impactar en el valor agregado del mismo.

3.2. Dirección Financiera Administrativa

De las 121 actividades que componen los dos procesos sustantivos de la Dirección Financiera Administrativa, se observa que 23 actividades están catalogadas como sospechosas, es decir requieren una mejora o reingeniería inmediata, asimismo, 3 de las actividades se definieron como desperdicio, por lo que es indispensable que se evalúe si se eliminan o se mejoran, con el fin de impactar valor agregado al proceso.

3.3 Dirección de Inversiones

De las 140 actividades que componen los 8 procesos sustantivos de la Dirección de Inversiones, se denota que 18 actividades se determinaron como sospechosas, es decir, requieren una mejora dentro del proceso, asimismo, 6 actividades se catalogaron como desperdicio, por lo que es necesario eliminarlas o realizar una mejora que impacte el valor agregado del proceso.

3.4 Dirección de Prestaciones Sociales

De las 41 actividades que componen los 4 procesos de la Dirección de Prestaciones Sociales, se puede observar que ninguno de estos presenta actividades sospechosas o de desperdicio, por lo cual es importante analizar estos procesos para determinar

si realmente son sustantivos o requieren una reingeniería para impactar a nivel de país en el tema de prestación social.

Tabla #3 – Resultados de la evaluación de la prueba ácida aplicada a los procesos sustantivos de la Gerencia de Pensiones

Dirección	Procesos	Actividades	Sospechosas	Desperdicio
Adm. Pensiones	5	218	31	56
Financiera Adm.	2	131	23	3
Inversiones	8	140	18	6
Prestaciones Sociales	4	41	0	0
Total	19	530	72	65

Fuente: Elaboración propia

En la tabla anterior se observa que en la Gerencia de Pensiones existen 19 procesos con 530 actividades, de las cuales el 26% de ellas deben ser valoradas en un estudio de reingeniería.

El hecho de que el proceso de Prestaciones Sociales tenga cero actividades sospechosas o desperdicio, no necesariamente significa que la organización de esta dirección de sede cuente con procesos eficientes para impactar a nivel nacional lo servicios de prestaciones sociales.

Por todo lo anteriormente expuesto es necesario que la Gerencia de Pensiones basado en los resultados del presente estudio, continúe en una segunda etapa con la reingeniería de todos los procesos descritos en este capítulo.

3.5 Otros hallazgos referentes a los procesos y subprocesos sustantivos de los diferentes ámbitos competenciales de la Gerencia de Pensiones.

Conforme a las consideraciones emitidas por Junta Directiva, en la sesión 8502 del 14 de abril, que a la letra indica:

“El proceso de intervención recomendado, consiste en una evaluación integral de los procesos sustantivos de la Gerencia de Pensiones que permita determinar el cumplimiento de objetivos del Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones” , pero sobre todo aclarar el panorama en relación con la administración, el cumplimiento del marco de juridicidad en la gestión y la

calidad del servicio público que se presta; para ello será necesario, el análisis integral del Plan de Mejora de la Gerencia de Pensiones que fuera aprobado por la Junta Directiva el 28 de noviembre del 2008, Sesión N° 8302 artículo 2 del 27 de noviembre del 2008, extendiéndose este análisis a todos los procesos sustantivos de la gerencia de pensiones, tanto los esquemas de prestación de servicio así como los procesos de administración en materia de empleo público, compras públicas, presupuesto y en general la gestión en los distintos ámbitos competenciales de la Gerencia de Pensiones." (El subrayado no es parte del original)

Se procede a detallar otros hallazgos encontrados en el proceso de intervención administrativa.

3.5.1 “Cuellos de botella” en los procesos de otorgamiento de pensiones de IVM y RNC

En este proceso de intervención se determinó que los “cuellos de botella” en el otorgamiento de pensiones se encuentra principalmente en la etapa de realización de los estudios especializados de Trabajo Social y Calificación de la Invalidez.

Dentro de los procesos sustantivos evaluados en la Dirección de Administración de Pensiones es importante resaltar que dicha dirección de Sede realiza dos procesos sustantivos : El otorgamiento de pensiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y por otra parte el otorgamiento de una prestación social por medio del programa Régimen No Contributivo (RNC).

Es importante destacar que ambos procesos tienen un alto grado de complejidad, debido a que cada uno de ellos requiere de profesionales de alto nivel para garantizar una resolución final eficiente, correcta y oportuna.

El régimen de Invalidez Vejez y muerte se puede catalogar como la composición de tres subprocesos:

3.5.1.1 Subproceso de Invalidez:

Este sub-proceso requiere de un grupo de profesionales en medicina que permita certificar el estado de invalidez del solicitante, situación que se convierte en un “cuello de botella” por la complejidad de la evaluación. Se requiere en esta etapa del proceso, de la intervención de la Gerencia Médica y la Dirección de Calificación de la Invalidez de la Gerencia de Pensiones, en cuanto a las gestiones que debe hacer el solicitante para la valoración de la invalidez.

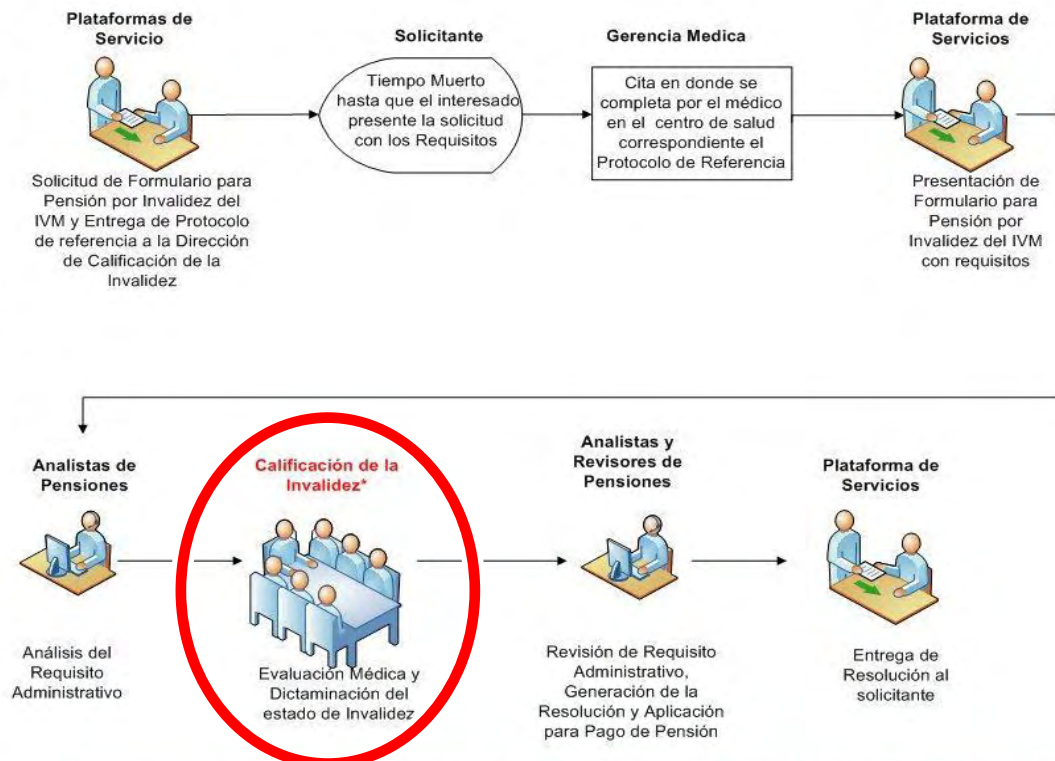
Esa valoración se realiza conforme a los protocolos emitidos por la Dirección de Calificación de la Invalidez ante los establecimientos de la Gerencia Médica, la duración de este trámite por ser competencia de la Gerencia Médica, no es registrado por la base de datos del Sistema Integrado de Pensiones, de manera que esta etapa puede afectar el servicio que brinda la Institución al asegurado, por lo tanto es importante valorar entre ambas gerencias esta situación.

A continuación se describe la ruta crítica para la atención de los solicitantes de una pensión por invalidez del Régimen IVM:

Esquema de Gestión de Pensión Invalidez IVM

Requisitos:

1. Completar la Solicitud de Pensión y presentar la cédula de identidad.
2. Cárne de asegurado y fotocopia.
3. Aportar el Protocolo de referencia de la Dirección de Calificación de la Invalidez.
4. Epicrisis si la enfermedad fue atendida en el INS.
5. Constancias que indiquen si es pensionado de otro régimen.
6. Reporte de entidad bancaria en donde se consigne el número de cuenta cliente.

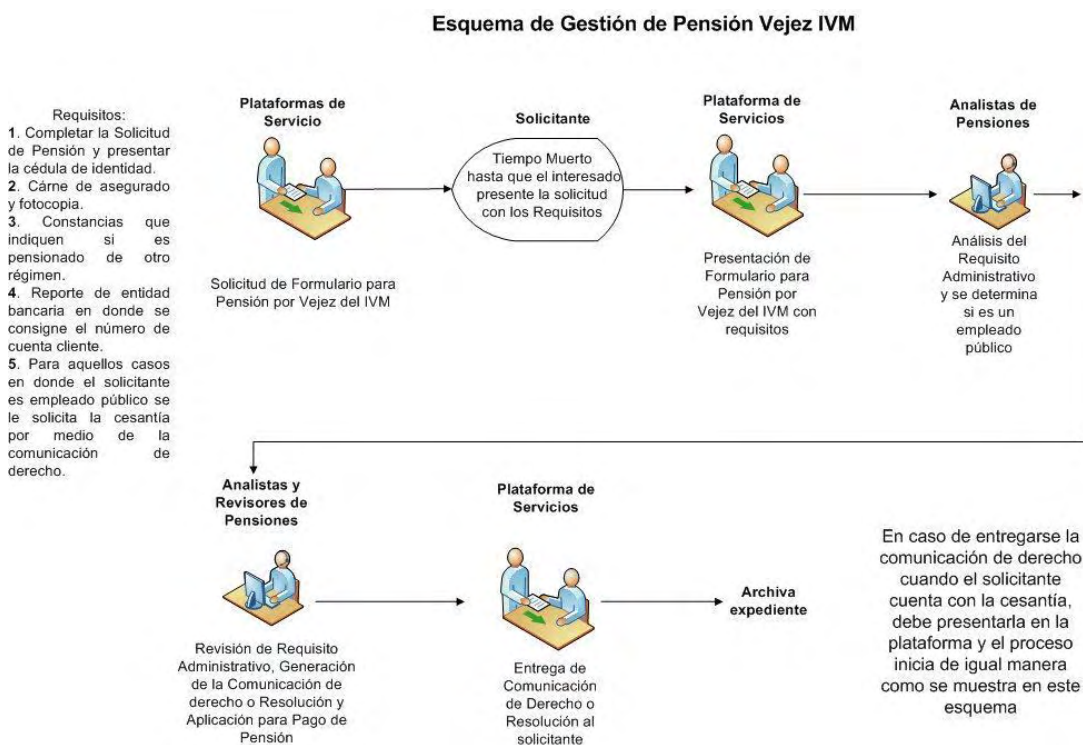


* Esta etapa del proceso representa actualmente un cuello de botella dentro del proceso de invalidez de IVM

3.5.1.2 Subproceso de Vejez:

Este es el subproceso menos complejo, debido a que para analizar la solicitud de pensión, solamente se requiere la aplicación del Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. La metodología es muy sencilla, se debe verificar que el asegurado cumpla con el número de cuotas y que cuente con la edad correspondiente. Este subproceso por su simplicidad no debería de tener atrasos para su aplicación

A continuación se describe la ruta crítica para la atención de los solicitantes de una pensión por vejez del Régimen IVM:

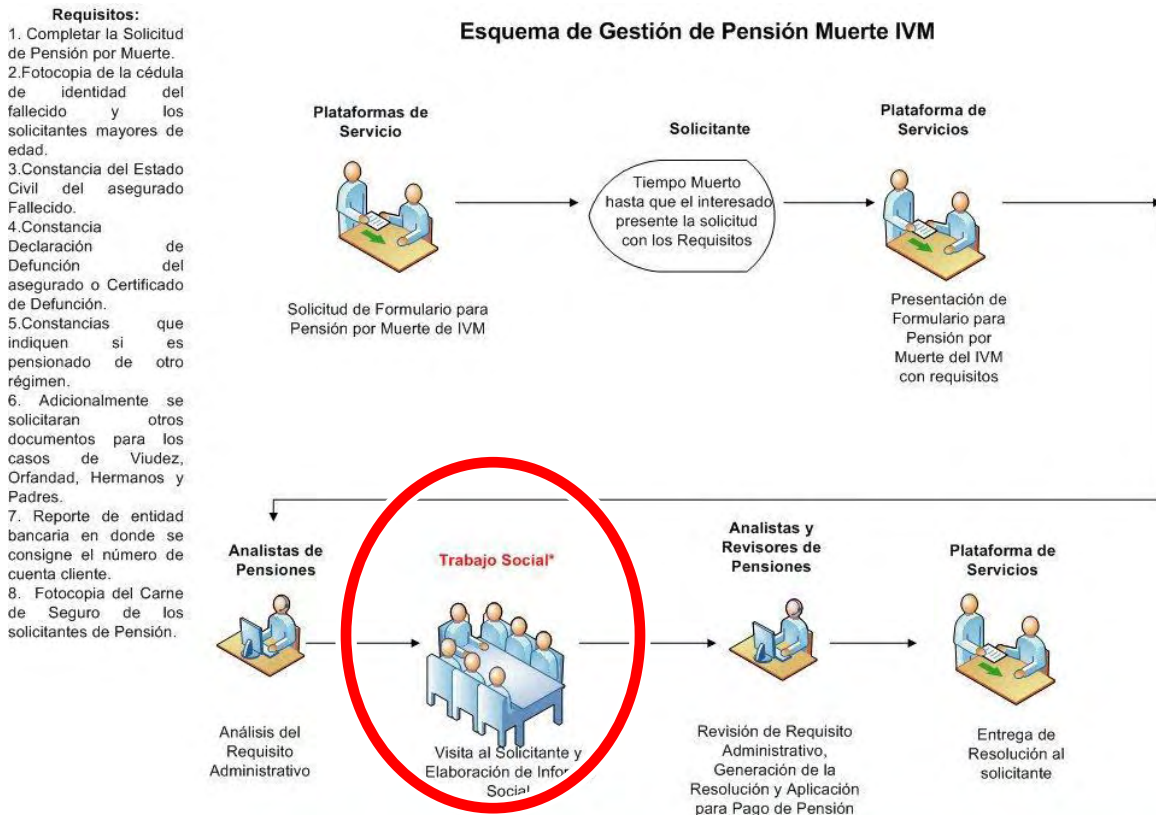


3.5.1.3 Subproceso de Muerte:

Este subproceso requiere en un alto porcentaje, de estudios especializados de trabajo social, para determinar si el solicitante cumple los requisitos establecidos en el reglamento para acceder a este beneficio.

Al igual que en el Régimen de Invalidez, el principal “cuello de botella” en este subproceso son los estudios de trabajo social.

A continuación se describe la ruta crítica para la atención de los solicitantes de una pensión por muerte del IVM:

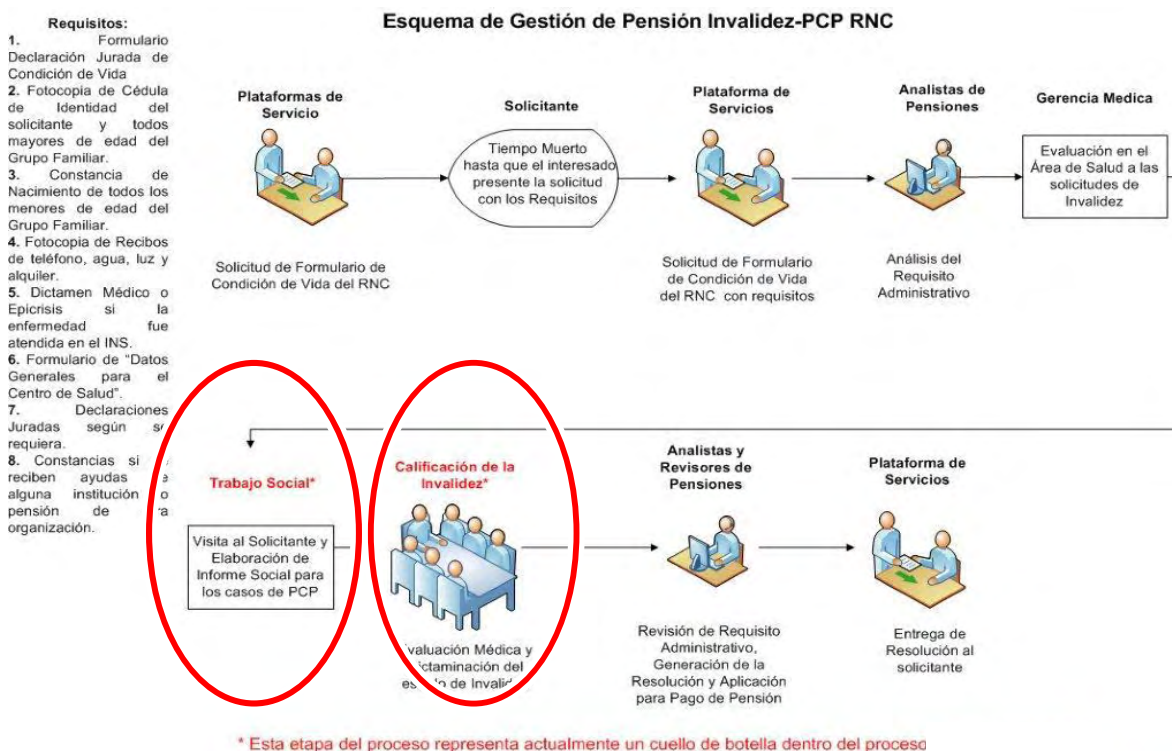


* Esta etapa del proceso representa actualmente un cuello de botella dentro del proceso

3.5.1.4 Subproceso Régimen No Contributivo

El programa de RNC es un programa del Estado, administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social. Es importante resaltar que la valoración de casos de este subproceso es muy compleja, ya que se requiere tanto de estudios de trabajo social (para determinar si el solicitante clasifica en pobreza extrema o pobreza) como de valoraciones médicas (para certificar su invalidez). Además la gama de riesgos en ésta categoría es muy extensa, por ejemplo, los casos se clasifican en invalidez de PCP, invalidez por vejez, indigencia, autismo, meningocele, entre otros, por lo anterior, se detectan dos cuellos de botella: estudios de trabajo social y calificación de la invalidez que traen como consecuencia el atraso en la resolución de casos.

A continuación se describe la ruta crítica del subproceso de RNC:



3.5.2 Potencial demanda insatisfecha

Se detecta una potencial demanda insatisfecha para el otorgamiento del beneficio económico para el adulto mayor en estado de necesidad de amparo económico.

Dentro de los hallazgos detectados es de vital importancia mencionar que la administración actual estableció en el Plan de Gobierno 2010 – 2014 otorgar 10.000 beneficios nuevos, esto representa 2500 casos nuevos aprobados al año, es decir 208 por mes.

Actualmente el RNC tiene registrados a 91.238 beneficiarios, de estos casos hay un total de 63.251 adultos mayores de 65 años en extrema pobreza o pobreza.

Según información obtenida del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) en Costa Rica existen 81.346 adultos mayores de 65 años en extrema pobreza o en pobreza, con estos datos se realizó un análisis comparativo entre la potencial demanda y la oferta establecida por el gobierno y se estima que existen 18.095 adultos mayores de 65 años en estas condiciones sin cobertura del programa de RNC, lo que representa una demanda potencial insatisfecha; ante este escenario la oferta gubernamental no satisface a la demanda real, impidiendo satisfacer la necesidad de la población adulta mayor en estado necesidad de amparo económico.

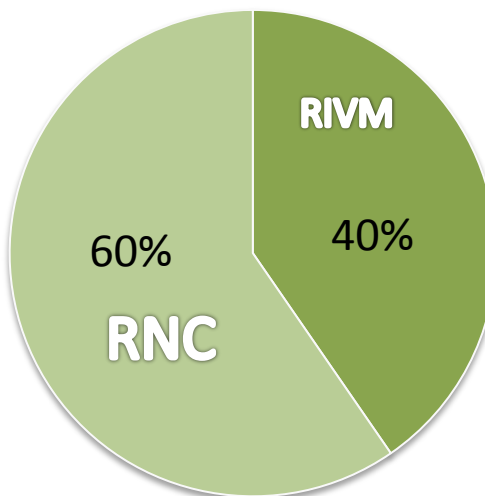
Esta situación está afectando la imagen del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte, y consecuentemente la imagen de la Caja Costarricense del Seguro Social, ya que la población en necesidad de amparo económico no va a ser cubierta en su totalidad según lo expuesto anteriormente.

3.5.3 Porcentaje de Trámites realizados según Régimen

Según datos suministrados por el Sistema Integrado de Pensiones, el 60% de las solicitudes de pensión tramitadas en las diferentes regiones del país pertenecen al RNC.

Con el objetivo de conocer el tipo trámites por régimen en las diferentes regiones del país, se presentan los siguientes datos:

Porcentaje de trámites por Régimen 2008-2010



Fuente: Sistema Integrado de Pensiones / Elaboración propia

Los resultados indican que el 60% de las solicitudes tramitadas corresponden al programa de gobierno administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, en la Gerencia de Pensiones, por otro lado si se hace una comparación con la situación encontrada en la Región Brunca, se puede observar que el porcentaje es mayor al promedio general ya que el 70% de los tramites son para atender las solicitudes del RNC, situación que llama la atención debido a la posibilidad de mayor consumo de recursos no solo de mano de obra, sino de materiales y suministros para su atención.

Tabla: Tramite de IVM - RNC- Región Branca

Sucursal	2008		2009		2010	
	IVM	RNC	IVM	RNC	IVM	RNC
Pérez Zeledón	274	476	307	1,081	270	944
Buenos Aires	25	6	52	339	55	294
Palmar Norte	96	172	90	157	58	126
Ciudad Neilly	58	53	59	136	46	131
Golfito	69	117	77	283	98	256
San Vito	53	815	62	420	66	383
Parrita	54	195	81	140	63	107
Quepos	127	357	118	164	88	107
La Cuesta	32	152	27	186	35	160
Ciudad Cortés	1	38	18	63	20	50
Puerto Jiménez	0	299	0	7	0	0
Total	789	2,680	891	2,976	799	2,558
Total Anual	3469		3867		3357	
Peso relativo	22.7%	77.3%	23.0%	77.0%	23.8%	76.2%

Frente a este escenario, la administración activa debe profundizar en la correcta disposición de los fondos de ambos regímenes, toda vez que son recursos que no pueden ser destinados sino para aquellos fines para los cuales fueron creados.

Marco de Juridicidad:

Tanto el régimen de IVM como el de RNC en su marco normativo tienen estipulaciones precisas en cuanto a que los recursos de esos fondos no pueden ser utilizados de manera distinta a la que legalmente se les confirió.

En lo pertinente al Régimen de IVM, el párrafo tercero del artículo 73, de la Constitución Política, dónde se establecen los seguros sociales, indica:

"...No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales..." La negrita y el subrayado no son del original.

Por su parte en lo que corresponde al RNC, la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares indica:

“ARTÍCULO 17:... La Desaf también podrá utilizar hasta un cero coma cincuenta por ciento (0,50%) de los ingresos ordinarios y extraordinarios del Fondo para cubrir el pago de los gastos administrativos a favor de la CCSS, por concepto del servicio de recaudación y administración del Fondo.

ARTÍCULO 18, El Fondo establecido por esta Ley es patrimonio de todos los beneficiarios y en ningún caso ni para ningún efecto podrá ser destinado a otras finalidades que no sean las señaladas por esta Ley.

En consecuencia, los fondos que reciban las instituciones encargadas de programas y servicios, por ley o convenio, no podrán ser utilizados en gastos administrativos sino, exclusivamente, en el pago de esos programas y servicios, con las excepciones indicadas en esta Ley.

3.5.4 Comisión Nacional de Apelaciones

Se detectaron un total de 6.902 expedientes sin resolver por parte de la Comisión Nacional de Apelaciones de la Gerencia de Pensiones.

Con el proceso de intervención se realizó un análisis de los procesos de atención de los diferentes servicios que presta la gerencia detectando una considerable cantidad de expedientes del RNC en trámite de apelación, una vez instruido el levantamiento de los mismos en una base de datos para conocer el pendiente real, se contabilizaron 6902 expedientes pendientes desde el año 2005 a la fecha.

Frente a esta situación de inmediato se tomaron las medidas administrativa tendientes a dar inicio con la resolución de los casos según se detalla en el capítulo de planes remediales, y a la fecha se han tramitado más 2000 casos.

3.5.5 Control Interno

La cultura de Control Interno es débil o nula en las diferentes direcciones que conforman la Gerencia de Pensiones, lo anterior en virtud de que no se han implementado los controles necesarios en las diferentes actividades de los procesos sustantivos.

No se evidencia la implementación de la Ley de Control Interno y su Reglamento de una manera ordenada y articulada desde las direcciones de sede conforme la metodología emitida por la Dirección de Sistemas Administrativos.

Con respecto a lo encontrado se establecen planes remediales para dar inicio a la implementación de la normativa de control interno implementando el sistema de valoración de riesgos en todos los procesos levantados durante la intervención.

Marco de Juridicidad

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8°- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

*“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:
(...)”*

- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
(...)”*

Normas Sobre Ambiente de Control

Norma 2.1 Ambiente de Control

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer un ambiente de control que se constituye en el fundamento para la operación y el fortalecimiento del SCI, y en consecuencia, para logro de los objetivos institucionales. A los efectos, debe contemplarse el conjunto de factores organizacionales que propicien una actitud positiva y de apoyo al SCI y una gestión institucional orientada a resultados que permitan una rendición de cuentas efectiva, incluyendo al menos lo siguiente:

- a. El compromiso superior con el SCI, que conlleve el cumplimiento de sus responsabilidades con respecto a ese sistema, presentando la atención debida a sus componentes funcionales y orgánicos y dado el ejemplo de adhesión a él mediante sus manifestaciones y sus actuaciones en la gestión diaria.*
- b. El fortalecimiento de la ética institucional que contemple elementos formales e informales para propiciar una gestión institucional apegada a altos estándares de conducta en el desarrollo de las actividades.*

c. El mantenimiento de personal comprometido y con competencia profesional para el desarrollo de las necesidades y para contribuir a la operación y fortalecimiento del SCI.

d. Una apropiada estructura organizativa acorde con las necesidades y la dinámica de las circunstancias institucionales”.

3.5.6 Presupuesto

No presentó el presupuesto anual del 2011, incumpliendo con la Ley de Administración Financiera de la República y presupuestos públicos y su reglamento.

Dentro de las acciones desplegadas en el proceso de intervención por oficio GP 21.892-2011 de fecha 05 de abril de 2011, se solicitó a la Gerencia Financiera “...la entrega oficial de la solicitud del presupuesto 2011...”.

Al respecto la licenciada Sara González Cantillo Directora de la Dirección de Presupuesto, según se evidencia en el oficio DP-0414-2010 manifestó:

“1- Dentro de los controles de la entrega y/o recibido de la correspondencia de esta Dirección no está registrado el recibido de los proyectos de la formulación de presupuesto 2011, de la unidades ejecutoras adscritas a esa Gerencia.”

Ante el hallazgo descrito, se realizan todas las acciones para que se cumpliera con la presentación del Plan anual Operativo 2012, cumpliendo con la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Actualmente se encuentra ante la Asesoría Legal de la Gerencia el análisis de la situación descrita a efecto de que desde el punto de vista de la responsabilidad disciplinaria se instruya la conformación de la Comisión de Investigación Preliminar.

Marco de Juridicidad

Frente a la omisión en que incurrió la Administración Activa, en lo tocante a la obligación de enviar los presupuestos, en este caso del Despacho de la Gerencia y las cinco Direcciones que la componen, se estaría incumpliendo con lo establecido en la Ley de la Administración Financiera de la República de Costa Rica.

Normas de Control Interno Para el Sector Público.

Norma 4.4.3 Registros Contables y Presupuestarios.

“El jerarca y el titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para asegurar que se establezcan y se mantengan actualizados registros contables y presupuestarios que brinden un conocimiento razonable y confiable de las disponibilidades de los recursos, las obligaciones adquiridas por la institución, y las transacciones y eventos realizados.

Asimismo, de lo actuado se incumplió con la normativa interna que de seguido se dirá:

“Normas técnicas específicas para la formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación del Plan Operativo y Presupuesto 2008-2012.

Punto 2.2.2.1 Formulación

(...)

K) La institución fijará las fechas de entrega de la formulación y evaluación institucional del Plan Operativo y Presupuesto, las cuales deben ser de acatamiento obligatorio ya que responden a los plazos de entrega establecidos por entes externos.

Y de la Política Presupuestaria 2011

Lineamiento 4: Formulación, Ejecución, Control y Evaluación del Uso de los Recursos

(...)

g. Entrega del presupuesto en las fechas definidas para tales efectos y, de no ser así, se dará por no entregado y la Dirección de Presupuesto asignará los recursos con base en el presupuesto del año anterior y la disponibilidad financiera.”

3.5.7 Subproceso de Contratación Administrativa

En este subproceso se encontró la ausencia de una estructura organizativa homogénea que permita garantizar que los procesos de contratación administrativa ejecutados por todas las Direcciones y el Despacho de la Gerencia de Pensiones se ejecutaran al amparo de la normativa que prima en la materia.

En el tema de gestión de compras públicas, se encontraron procedimientos de contratación administrativa con plazos vencidos (4 licitaciones de manera irregular); se incumple por ello con la aplicación de la Ley de Control Interno y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Se evidenció que la Dirección Financiera Administrativa que tiene la responsabilidad de realizar procesos de contratación muy complejos, no cuenta con un área encargada de tramitar dichos procesos de una manera eficiente y eficaz. Incluso al inicio de la Intervención, no se contaba con ningún funcionario encargado para tramitar las posibles compras anuales programadas.

Cabe destacar, que se encontró procesos de contratación que datan desde el año 2005 (GDP-LP-002-2005 “Contratación de Peritos para realizar avalúos de Bienes Inmuebles”, GDP-LP-001-2006 “Contratación de Notarios Externos para formalización de escrituras constitutivas de Créditos Hipotecarios y GDP-LP-002-2006 “Contratación de Abogados Externos para tramitación de casos en Cobro Judicial”), sin concluir, adicionalmente contratos que se encuentran vencidos, ejemplo de ello es la contratación GDP-LP-001-2005 denominada “*Contratación de Servicios para la Administración de Pólizas Colectivas de Seguros en la CCSS*”.

Procedimientos iniciados en el año 2008, adjudicados y sin la materialización del bien objeto del concurso. Compra número 2008CD-000017-9121, adquisición de rótulos para centro de Gestión de Pensiones de Pérez Zeledón.

Cada Dirección de Sede, incluido el despacho de la Gerencia realiza sus compras por separado, desaprovechando la posibilidad de realizar compras anuales consolidadas para promover la economía de escala y consecuente utilización de los recursos de la Hacienda Pública.

Marco de Juridicidad

Ley de Contratación Administrativa, Artículo 5:

“...todos los actos relativos a la actividad de la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de

la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales...

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Artículo 2:

“Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por lo siguientes principios:

(...)

a) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines metas, y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.”

Ley de Contratación Administrativa, Artículo 5:

“... todos los actos relativos a la actividad de la contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir del uso eficiente de los recursos institucionales...”

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Artículo 2:

“Principios. La actividad contractual se regirá, entre otros, por lo siguientes principios:

(...)

a) Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines metas, y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.”

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8º- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

(...)”

“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:

(...)

e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

(...)”

3.5.8 Principales hallazgos de bienes inmuebles:

3.5.8.1 Bienes inmuebles con una situación jurídica indeterminada

Existen inmuebles inscritos a nombre del RIVM con una situación jurídica indeterminada y que se ha mantenido con el paso del tiempo.

A continuación el detalle de las propiedades en estas condiciones:

Ubicación	Situación	Monto
Mobiflex	El inmueble está arrendado desde hace más 20 años.	Por un monto de \$34.000,00, el cual es depositado en sede judicial
Finca Coronado	Nueve familias viven ahí desde 1975, sin realizar algún pago a la Institución	---
Bajo Los Ledezma	Ocupado en su totalidad (Precario)	----

3.5.8.2 Inmuebles arrendados al SEM

El IVM arrienda al Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) las siguientes propiedades, a saber: la óptica y clínica del Hospital Calderón Guardia y los edificios Jenaro Valverde y Laureano Echandi, por un monto de \$ 562.140 y \$3.297.846 respectivamente.

Se debe realizar un estudio para actualizar los montos de arrendamiento, asimismo se debe elaborar conjuntamente un contrato de arrendamiento en beneficio de ambos regímenes, con el fin último de cumplir lo estipulado en el

artículo 73, de la Constitución Política., dónde se establecen los seguros sociales, se indica:

"...No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales..." La negrita y el subrayado no son del original.

Basado en el artículo anterior, es importante revisar la situación de la planta de tratamiento de las aguas residuales del Hospital México, que funciona en un terreno del IVM, y no se evidencia el pago correspondiente por los 42.000 metros cuadrados que utiliza.

3.5.8.3 Antigüedad de los inmuebles adjudicados

Lentos procesos de venta de los bienes inmuebles adjudicados Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte ocasionan antigüedad excesiva y deterioro de los mismos.

Los inmuebles que se encontraban en ese período en inventario presentan en promedio tres años de antigüedad desde que fueron adjudicados, siendo el más antiguo de 13 años y la más reciente 8 meses desde el momento que se inscribió a nombre de la Institución (la desviación promedio es 2 años y 10 meses) y este hecho incide en varios puntos relevantes que son a saber, costos de mantenimiento, deterioro o pérdida de los bienes en estado de abandono (por desastres naturales, vandalismo, factores legales que pueden complicar la disposición del bien). Es importante destacar que para dicho período se realiza en promedio 3 concursos anuales y se han vendido 5 inmuebles por año (2009-2010), lo que ha ocasionado un aumento del inventario.

Marco juridicidad:

Los anteriores hallazgos responde a:

Artículo 3: La administración de estas propiedades estará a cargo del Área Soporte Administrativo - Logístico de la Dirección Financiera Administrativa, la que mantendrá un inventario actualizado de las propiedades que se encuentren en condición legal de venta, así como del resto de propiedades que se encuentren en este proceso.

3.5.8.4 Pago de impuestos municipales

Pago de impuestos de bienes inmuebles de propiedades del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

Se encontró que el Área Administrativa cancela servicios municipales, sin embargo, la Institución está exonerada de toda clase de impuestos (directos e indirectos), según lo establece el artículo 58 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Marco juridicidad:

El anterior hallazgo responde al artículo 58 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social:

Artículo 58.- Se conceden a la Caja los siguientes beneficios:

- a. Exoneración de derechos de importación y sus recargos y de servicio de muellaje sobre las mercaderías u objetos que importe la Caja exclusivamente para su servicio y funcionamiento. También exoneración de toda clase de impuestos directos o indirectos, inclusive de las contribuciones municipales, presentes y futuras;*
- b. Exoneración de uso de papel sellado, timbre y derechos de registro. Este beneficio comprenderá también a los particulares respecto de aquellos contratos que celebren con la Caja, siempre que no se trate de colocación de fondos;*
- c. Exención de prestar fianza de costas y de hacer depósitos para obtener embargos;*
- d. Inembargabilidad de sus bienes, fondos y rentas;*
- e. Franquicia postal de y para la Institución, y telegráfica solo en favor de ésta;*
- f. Libre transporte en las empresas del Estado para los Directores, Gerente, Subgerente y personal de la Caja, y exención del pago de fletes en las mismas, siempre que viajen al servicio de la Institución y en el ejercicio de sus funciones; y*
- g. Iguales facilidades que las otorgadas a Bancos del Estado para la cancelación de créditos hipotecarios.*

3.5.9 Principales hallazgos de los Contratos Comodato

3.5.9.1 Ausencia de normativa

La Administración no cuenta con normativa interna para conceder comodatos de inmuebles adjudicados por ejecución de garantía de créditos hipotecarios.

Respecto de la situación de los contratos de comodato que se suscriben para las propiedades recibidas en ejecución de garantía de créditos hipotecarios, se evidenció problemas registrales, inmuebles sin avalúo, entre otros. Estos hallazgos se desglosan seguidamente y se fundamentan en el análisis efectuado por la asesoría legal de la Dirección Financiera Administrativa, según consta en el oficio DFA-1116-2011

3.5.9.2 Problemas registrales y de contenido informativo en expediente:

De las veinticinco propiedades del inventario de bienes inmuebles producto de la ejecución de garantías hipotecarias, cinco de ellas presentan problemas registrales que dificultan la venta y cuatro tienen problemas de información en el contenido de sus expedientes.

De acuerdo con la información analizada, se constató que nueve fincas presentan problemas registrales y/o del contenido del expediente. En los primeros casos, según la asesoría legal, imposibilitan la venta de dichos inmuebles para lo cual se agrupan de acuerdo con las siguientes causales:

- 1) Inmuebles presentan embargos practicados por el artículo 70 del Código Municipal. (1 caso)
- 2) El número de finca no existe en el Registro Nacional (1 caso)
- 3) Inmovilización de la finca por orden judicial (1 caso)
- 4) Demanda Ejecutiva hipotecaria (1 caso)
- 5) Problemas de contenido informativo en el expediente (5 casos que se refieren a transcripción errónea de datos en el informe de avalúos)

3.5.9.3 Inmuebles sin el avalúo correspondiente

De las veinticinco propiedades del inventario de bienes inmuebles producto de la ejecución de garantías hipotecarias y que se encuentran ocupadas, dos no cuentan con información de avalúo.

Las fincas no tienen observaciones respecto de su situación registral, sin embargo, no se adjunta el avalúo ni se encuentran suscritos los contratos de comodato por el representante legal de la institución. Este aspecto, aun cuando no es un impedimento para su venta, retrasa la prontitud en que se pueda disponer del inmueble y recuperar los recursos invertidos por la institución.

3.5.9.4 Plazo de vigencia del Contrato de Comodato

Las veinticinco propiedades del inventario de bienes inmuebles producto de la ejecución de garantías hipotecarias y que se encuentran ocupadas, el contrato de comodato tiene una vigencia de tres meses, pero han sido prorrogados en al menos tres periodos alcanzando una antigüedad de hasta ocho años.

Se constató, que los contratos de comodato extendidos por la administración, tienen una vigencia de tres meses. No obstante, la ocupación de los inmuebles se ha ido prorrogando en al menos tres periodos extendiéndose en un caso hasta 8 años aproximadamente. Por otro lado, es importante destacar que esta figura contractual contiene algunas condiciones de plazo en el tanto el comodatario cumpla con las condiciones establecidas dentro de los términos. Al respecto se cita textualmente en la cláusula segunda: “(...) se establece que la vigencia del contrato de comodato no se modifica arbitrariamente, sino que tiene una duración de tres meses y al finalizar dicho periodo se vuelven a renovar si el comodatario cumple con lo estipulado en el mismo. (...)”.

3.5.9.5 Normativa y fiscalización de los bienes inmuebles ocupados bajo la figura de comodatos

No se evidencia la existencia de una normativa que permita regular y fiscalizar los bienes que están siendo ocupados por terceros mediante la figura de comodato.

El área legal de la Dirección Financiera Administrativa, constató que el Área Administrativa no posee un instrumento que regule y permita la fiscalización de los bienes otorgados mediante la figura del comodato. Es por lo anterior que, en el criterio legal se recomienda:

“(...) se recomienda a la Administración girar las instrucciones necesarias para que se regule la aplicación de los contratos de comodato por medio de un instructivo o instrumento similar, para que así la asignación de bienes inmuebles temporales dentro de la figura jurídica del contrato de

comodato, se ejecute en conformidad con la normativa vigente y en las mejores condiciones para la institución.(...)"

En relación con este tema, la asesoría legal de la Dirección Financiera Administrativa, procedió a efectuar una propuesta de instructivo, mediante oficio DFA-1115-2011.

Suscripción de los contratos de comodato por parte de los representantes legales de la Caja Costarricense de Seguro Social.

A la fecha, ninguno de los contratos comodatos se encuentra firmados por el Director Financiero Administrativo

Como parte del estudio realizado por la asesoría legal, evidenciaron que *"(...) la gran mayoría de estos contratos no se encontraban firmados por los representantes legales de la institución (...)"*

Marco de juridicidad:

De acuerdo con el autor Víctor Pérez Vargas: "Todo negocio jurídico contiene una manifestación de voluntad por tanto sólo puede ser concluido por sujetos que estén en una situación de poder expresar una voluntad independiente y con seriedad, y de disponer conscientemente sobre sus relaciones jurídicas. Es preciso tener la correspondiente capacidad de actuar, ya que esta es una cualidad reconocida a los sujetos, desde el punto de vista de su madurez intelectual y volitiva, para poner válidamente en existencia un negocio, esto es, para querer conscientemente y, en correspondencia, para emitir declaraciones de voluntad.

*El negocio requiere la capacidad de los sujetos, no sólo en el sentido de posibilidad de entender y querer, sino también en el de capacidad legal, de modo que pueda efectuarse con arreglo a las leyes un negocio válido y eficaz."*¹

Por otra parte, en cuanto a la manifestación de la voluntad, el autor Pérez Vargas señala lo siguiente:

"d- Manifestación, documento y documentación

El documento es un fenómeno espacial, un objeto; la manifestación es un fenómeno temporal, un acto. La documentación es un acto que viene a completar el negocio, a reproducirlo y tiene como producto un objeto; el documento. La declaración escrita es documentación. Si un documento se destruye o desaparece, la validez del negocio está fuera de duda, aunque surjan dificultades probatorias.

La documentación es la operación u operaciones necesarias para plasmar y recoger documentalmente las declaraciones de voluntad. El documento es una cosa corporal, idónea, para incorporar, transmitir y conservar una declaración. No es un medio de manifestación de

¹ PÉREZ VARGAS, Víctor (1994) *Derecho Privado*. (3ra. edición) San José: Litografía e Imprenta LIL, S.A. Página 224.

voluntad, sino de conservación de declaraciones ya hechas para el futuro. El negocio, que existía anteriormente, queda plasmado en el documento.”²

En concordancia con lo presente, los artículos 627 y 1008 del Código Civil (...)

Los fragmentos y normativa invocados, permiten concluir que la firma respectiva del representante legal de la institución es fundamental, toda vez que la misma constituye la manifestación física de la voluntad y por otra parte, provee valor probatorio a los contratos que actualmente deben suscribir los comodatarios. La carencia de este “formalismo”, no solamente puede percibirse como un vicio de la voluntad, sino que además resta al contrato su valor como medio de prueba y dificulta su utilización como tal en la vía judicial, lo cual no solamente entorpece los procesos, sino que en muchas oportunidades inclusive llega a imposibilitar el ejercicio pleno y real de los derechos, que en este caso, le corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social como legítimo propietario de los bienes inmuebles.

Por otra parte, en el caso de la Gerencia de Pensiones, la ausencia de firma en estos contratos significa un problema de gran magnitud, ya que esto puede interpretarse como desconocimiento o falta de autorización por parte de los titulares subordinados acerca de este tipo de prácticas, desobediencias, desorden o irresponsabilidad. Lo anterior, sin mencionar el riesgo que implica para los intereses institucionales y fondos públicos el mantener este tipo de contratos sin la documentación debida, lo cual puede prestarse para actos de corrupción, cuestionamientos e investigaciones, así como la pérdida, destrucción o desmejoramiento de los bienes, sin la posibilidad de presentar reclamos posteriormente.³” (El resaltado y subrayado no pertenecen al texto original)

² PÉREZ VARGAS, Víctor. Op. cit., pág. 254.

4. Principales Hallazgos del Grupo Apoyo

En cumplimiento del acuerdo de la Junta Directiva de la Sesión 8502, Artículo 4, del 14 de abril de 2011, el cual indica:

"(...) V-) Con la finalidad de contar con el reforzamiento a la gestión de intervención, designará un equipo de apoyo a la interventora, integrado por funcionarios de esta Entidad."

A continuación se presenta los principales hallazgos del equipo apoyo

4.1 Análisis de las Inversiones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte

Lic. José Luis Quesada Martínez

Hallazgo 1.

Se observa una tendencia decreciente de la cartera de inversiones principalmente en los años 2008 al 2010 debido a:

La baja de las tasas de interés en el mercado primario de los bancos y los rendimientos de captación en el mercado secundario principalmente con los instrumentos de Gobierno. Este fenómeno ha afectado la cartera de inversiones, especialmente los rendimientos de los instrumentos que se localizan con plazo de vencimiento entre 1 y 5 años.

Los ingresos por contribuciones los cuales fueron alcanzados y sobrepasados en los años 2009 y 2010 por los egresos por transferencias corrientes (pago de pensiones), como producto de la crisis económica que afectó al país, lo que implicó una contracción en los ingresos de la institución.

Utilización de ingresos no tributarios (recursos provenientes de ingresos por intereses) para cubrir el pago de las pensiones y el aguinaldo implicando una menor capitalización de la cartera del Régimen. Para el año 2009 el monto utilizado ascendió a los \$6.008 millones.

Implicaciones legales:

Los artículos 42 y 43 de la Ley Constitutiva de la Institución, señala que:

"Artículo 42.- Cada tres años y, además, cuando la Junta Directiva lo juzgue conveniente, se harán revisiones actuariales de las provisiones financieras de la Caja.

Artículo 43.- La Caja regulará la distribución de sus fondos con arreglo a los cálculos actuariales que le sirvieron de base, o con los que se adopten en virtud de los resultados que arrojen las revisiones ordenadas en el artículo anterior."

Con vista de lo citado, no se observa que se haya solicitado, debido a la evidente contracción en los ingresos de la institución sufrida a causa de la crisis financiera

mundial, los estudios actuariales respecto de las previsiones financieras, para que así, la institución regulara la distribución de sus fondos con base en los resultados de dichos análisis y recomendaciones. En virtud de lo anterior, se recomienda que, debido a los cambios y fluctuaciones que actualmente se han suscitado respecto de las variantes en las bolsas de valores internacionales y crisis mundial, se solicite a la Dirección Actuarial o a quien corresponda el análisis de la situación actual de la economía a nivel global para estudiar el impacto que puede tener la economía nacional y prever la variaciones que el mismo sufrirá para así cumplir con la normativa vigente que la institución posee respecto de las inversiones.

Hallazgo 2.

A partir de abril del 2011 se observa una disminución importante en el rendimiento real de la cartera de títulos. Para el mes de julio el rendimiento fue de un 4.0%, justo el límite recomendado por la Dirección de Actuarial. Por lo que se recomienda una revisión de la tasa mínima actuarial establecida en el 4%, debido a que las condiciones del mercado de valores han variado sustancialmente desde el año 2008 a la fecha, dando como resultado una tendencia a la baja en los rendimientos experimentados por el fondo.

Implicaciones legales:

El inciso a) y e) del artículo 39 de la Ley Constitutiva de la institución señala lo siguiente:

“Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.

(...)

e. Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.”

Por lo que, teniendo en consideración lo expuesto en el hallazgo dos, se ha seguido el procedimiento establecido (Último párrafo del artículo 41 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social), sin embargo se recomienda que, previo a efectuar cualquier tipo de inversión, se tenga en consideración los incisos señalados anteriormente.

Hallazgo 3.

Debido a la magnitud y lo poco desarrollado del mercado bursátil local con predominio de títulos del Gobierno hacen característico que en el portafolio de inversiones del RIVM se dé un importante riesgo de concentración con las posibles

repercusiones en el precio de la cartera ante eventuales incrementos en los rendimientos de mercado.

Implicaciones legales:

Siendo que las inversiones que se efectúan por parte del RIVM, se generan en cumplimiento de lo establecido en el inciso e) del artículo 39 de la CCCSS, así como en concordancia con las políticas de inversión, si las inversiones se concentran en títulos del Gobierno, y estas inversiones se realizan en cumplimiento de la normativa vigentes, es menester que las dependencias encargadas de estudiar las políticas de inversión y los resultados actuariales, propongan un mecanismo que, enmarcados dentro del bloque de la legalidad, permitan a la institución mejorar diversificación de las inversiones de los títulos.

Conflictos en la Gestión de la Inversiones

Los conflictos generados a mediados del 2009 como en el 2010 entre la Gerencia de Pensiones y el Comité de Inversiones contra la Dirección de Inversiones, Superintendencia de Pensiones, Comité de Vigilancia, Área Administración de Riesgos y la pasividad mostrada por el Comité de Riesgos provocó que se agudizaran los problemas de gestión administrativa teniendo como consecuencias una interrupción en el flujo de la información tanto a nivel operativo como nivel estratégico y por lo tanto un debilitamiento del sistema de inversiones institucional con repercusiones a nivel de riesgo reputacional y riesgo operativo en el manejo adecuado de los recursos del RIVM.

Implicaciones legales:

En relación con este punto es menester indicar que, todos los funcionarios públicos deben cumplir con lo que establece la *Ley General de la Administración Pública*, la *Ley General de Control Interno* y el *Reglamento de Inversiones*, por lo que, queda a criterio de la Administración analizar las acciones de cada funcionario en su caso particular y determinar mediante la implementación de investigaciones preliminares si las actuaciones mencionadas en el hallazgo de marras provocaron efectivamente algún tipo de daño a la institución.

Inconveniencias en la aprobación y firma de actas del Comité de Inversiones

Hallazgo 1.

Con el proceso de intervención se detectó dentro del Comité de Inversiones la no lectura y aprobación de las actas del Comité con la consecuente no firma de las mismas por uno o varios miembros, específicamente en las actas Número 120-10 a la 128-10 del 12 de octubre al 07 de diciembre 2010 y de la 129-10 a la 138-11 del periodo que va de 21 de diciembre 2010 al 08 de marzo del 2011.

Implicaciones legales:

La no lectura, aprobación y firma de las actas contraviene lo normado en el Reglamento de Inversiones del RIVM vigente a la fecha, el cual señala en su artículo 5 lo siguiente:

“Artículo 5. De las funciones y condiciones de funcionamiento del Comité de Inversiones.

(...)

Condiciones de funcionamiento del Comité de Inversiones:

(...)

c) Se considerarán firmes en el acto los acuerdos de colocación de los recursos así declarados por el Comité de Inversiones en el respectivo acuerdo de inversión, y los que adquieren el carácter de tales por lectura y aprobación del acta de que se trate. Para su validez, las actas deberán ser firmadas por todos los miembros del Comité que asistieron a la respectiva sesión.

d) Este procedimiento se aplica igualmente en el caso de sesiones extraordinarias.”

Lo anterior implica la posibilidad de aplicar acuerdos que carezcan de firmeza, y llevar a cabo acciones que no han sido debidamente aprobadas por el órgano colegiado, con las consecuencias disciplinarias y patrimoniales que ello conlleva, tanto para la institución, como para los funcionarios que fueron omisos en tal tarea.

Hallazgo 2.

La responsabilidad sobre la toma de actas y la recolección de las correspondientes firmas recae sobre el Secretario de Actas del Comité de Inversiones, actividad encomendada al Director Financiero Administrativo.

Implicaciones legales:

Se considera que tal tarea debe desarrollarse por un encargado que no funja como miembro integrante del comité, lo anterior a fin de asegurar transparencia en la información, el adecuado manejo de documentos y la rendición de cuentas tanto a entes supervisores y fiscalizadores, como también a los cotizantes del IVM.

En el caso particular, el manejo deficiente de la secretaría de este órgano colegiado incrementó el riesgo operativo de no cumplimiento de decisiones de naturaleza técnica.

El Reglamento de Inversiones del RIVM vigente a esa fecha señala:

“Artículo 6. De las funciones del Secretario del Comité de Inversiones.

Corresponderá al Secretario del Comité de Inversiones:

(...)

c) *Levantar un acta de cada sesión, la cual deberá estar debidamente foliada, y contener como mínimo la siguiente información: circunstancias del lugar y tiempo en que se celebró, personas asistentes, aspectos relevantes de la deliberación y la información en la que se respaldan las decisiones de inversión, recomendaciones adoptadas, voto(s) contrario(s) a las recomendaciones y los motivos que lo(s) justifican, recomendaciones de minoría, firma de todos los presentes.*

d) *Comunicar los acuerdos tomados por el Comité de Inversiones así como hacerlos constar en un libro de actas, el cual deberá contener como mínimo: las políticas y decisiones de inversión, fondo o fondos a los que corresponde la decisión tomada."*

La Superintendencia de Pensiones en oficio SP-1582-2011 del 11 de julio del 2011, en el documento denominado "INFORME AL COMITÉ DE VIGILANCIA DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ, Y MUERTE" recomendó a la Junta Directiva: "(...) 6. Solicitar que se realice una investigación administrativa para determinar eventuales responsabilidades, por la no entrega a la Superintendencia de las actas del Comité de Inversiones, desde octubre del 2010 a marzo 2011".

Supuesto Contrato con el Banco Mundial

Sobre la supuesta concesión de dar en administración los recursos de las reservas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte al Banco Mundial se concluye que la Gerencia de Pensiones, sostuvo en por lo menos 2 oportunidades, reuniones con altos representantes del Banco Mundial, con la intención de establecer conversaciones para un Convenio tendiente a invertir parte de los recursos de las Reservas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y obtener además capacitación en dicho organismo mundial a pesar de que la Ley Constitutiva de la CCSS lo prohíbe en su artículo 1º y 39º.

Implicaciones legales:

El artículo 39 de la *Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social* indica lo siguiente:

"Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) *Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.*

b) **Los recursos de los fondos solo podrán ser invertidos en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios o en valores emitidos por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras.**

c) **Deberán estar calificados conforme a las disposiciones legales vigentes y las regulaciones emitidas por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.**

d) Deberán negociarse por medio de los mercados autorizados con base en la Ley Reguladora del Mercado de Valores o directamente en las entidades financieras debidamente autorizadas.

e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general."

En este caso, se observa que el hecho nunca se materializó. No obstante, al respecto debe recordarse que la normativa es clara en cuanto a la forma en que deben invertirse los fondos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, por lo que es fundamental que los funcionarios encargados de llevar a cabo estas labores, respeten el ordenamiento jurídico. De pretenderse realizar inversiones en proyectos específicos se debe solicitar un criterio de viabilidad legal de lo planteado. En caso de que estos lineamientos básicos de inversión sean irrespetados, la Administración deberá proceder con las investigaciones pertinentes y según los resultados de las mismas, proceder con la instauración de los procedimientos administrativos de responsabilidad disciplinaria y patrimonial respectivos.

Atrasos en la aplicación del Modelo de Tasa de Interés Efectiva

Se evidencia que en la implementación del modelo de tasa efectiva para el cálculo de amortizaciones de los títulos valores, generó un alto riesgo operativo y atraso incomprensible por parte de la Gerencia ocasionando demoras con la entrega de información a la SUPEN, al estar precisamente solicitada su implementación por ese órgano supervisor desde mucho tiempo atrás según los antecedentes descritos.

Implicaciones legales:

Nuevamente es menester indicar que, todos los funcionarios que participan en este tipo de actos deben cumplir con la normativa vigente, por lo que, si hay actos que no se subsumen en el bloque de la legalidad y por ende se dan incumplimientos, se recomienda a la Administración valorar las actuaciones de cada funcionario y determinar mediante la implementación de investigaciones preliminares si esas actuaciones no encuentran fundamento en la normativa vigente, por lo que, se recomienda a la Administración el análisis de los actos en cuestión.

Cobro de la retención del 8% del impuesto de la renta sobre las inversiones de RIVM.

En cuanto a la recuperación del impuesto del 8% del impuesto de la renta dentro de las debilidades encontradas se puede señalar que el proceso de cobro vigente data del año 2010, que el mismo fue redactado de forma muy general y que durante todo este tiempo el proceso ha tenido varias personas a cargo, por otra parte se determinó que las fallas en el proceso no fueron reportadas como eventos

de riesgo operativo en la comisión respectiva, los cuales representan un alto riesgo operativo y financiero en la recuperación de los montos adeudados.

Sobre este mismo tema queda en evidencia de la investigación realizada que no existe en la Gerencia de Pensiones y probablemente tampoco en la Dirección Financiero Contable una Unidad, o Sub área que realice la contabilidad de inversiones, las cuales se realizan en hojas de Excel y no están dentro del Sistema Financiero Institucional, lo que representa una importante debilidad

Implicaciones legales:

En relación con el tema expuesto y en cumplimiento de lo que se establece en la *Ley General de Control Interno* y la *Ley General de Administración Pública*, es menester para la Administración adoptar los instrumentos que permitan un buen desarrollo para la Administración y un adecuado manejo de la información, a fin de proteger la gestión, datos y finalmente los recursos de la seguridad social. Asimismo, la Administración debe contar con adecuados sistemas de información, a la luz de las ordenanzas del artículo 16 de la *Ley General de Control Interno*, con el objetivo de que se puedan monitorear las fallas y ejercer los controles y soluciones pertinentes con la debida diligencia.

Se recomienda a la Administración que se valore el proceso de cobro de manera global indicado en el presente hallazgo y que se proponga a las dependencias que participan en el mismo, un proyecto en esta materia para ser implementado por las unidades responsables y así aplicar de la forma más adecuada el proceso de cobro.

Canje de Títulos con el Ministerio de Hacienda.

En el mes de setiembre de 2009 se realizó una operación de canje con títulos valores con el Ministerio de Hacienda donde mediaron acciones de venta y compra de títulos que implicó disponer de inversiones en títulos de previo a su vencimiento sin contar con el aparato reglamentario vigente a la fecha en que se realizó la transacción.

Implicaciones legales:

En lo pertinente al presente hallazgo se acoge lo señalado por la Auditoria Interna en el informe ASF-193-2011 del 23 de junio del 2011 la cual recomienda a la Presidencia Ejecutiva lo siguiente:

“A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA

1-Que solicite a la Subgerencia Jurídica establecer criterio legal si es procedente aplicar el mecanismo de canje de títulos-valores a las inversiones institucionales, en razón que esa figura no está tipificada en el Reglamento de Inversiones del Régimen RIVM y que dicho mecanismo fue detectado en la negociación de títulos valores realizada entre la

Institución y el Ministerio de Hacienda en setiembre del 2009. Asimismo, la Presidencia Ejecutiva ante el evento de que no sea un mecanismo disponible a las inversiones financieras de la CAJA, valorar lo actuado por el Comité de Inversiones y la Dirección de Inversiones, respecto a la aprobación y ejecución sobre el intercambio de títulos valores realizado con el Ministerio de Hacienda, con el fin que se tomen las medidas de responsabilidad administrativa a los funcionarios involucrados

4.2 Subprocesos de Créditos Hipotecarios-

Lic. Roy Retana Mora

Introducción

El Sistema de Préstamos Hipotecarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte fue creado según lo dispuesto en el Artículo 39º de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. Este importante programa inició operaciones de forma ininterrumpida desde el año 1951, brindando más de 30.000 soluciones de vivienda a los beneficiarios del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, con una inversión de poco más de ₡94.810 millones.

Adicionalmente este importante Sistema de Créditos Hipotecarios, se ha constituido a través del tiempo en un agente dinamizador de la economía nacional, al generar nuevas fuentes de empleo –crecimiento económico–; propiciar el crecimiento del sector de la construcción y la protección de los trabajadores mediante las contribuciones efectuadas al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

El sustento legal de la existencia de la cartera de crédito hipotecario en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), radica en el artículo 39º de la Ley Constitutiva de la CCSS, el cual en lo que interesa, textualmente establece:

“Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.

(...)

e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.”

Hallazgo 1. Sistemas Automatizados Cartera Hipotecaria IVM

Para la Administración de la Cartera Hipotecaria del IVM se utilizan 02 Sistemas automatizados, a saber:

El Sistema de Concesión de Créditos: cuya primera versión fue desarrollada por el Empresa PRIDES S.A. en el año 1997, Licitación por Registro LR-97-118, gestionada ante la Dirección de Recursos Materiales por la entonces Dirección de Servicios de la Gerencia de Pensiones, a cargo en ese entonces del Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, con un costo de \$80.000(Ochenta mil dólares). Posteriormente la versión actual de este software fue desarrollada por el Área Gestión de Informática y puesta en funcionamiento con buenos resultados, a partir del mes de marzo de 2009.

- b. **El Sistema Integrado de Créditos (SICRE):** correspondió igualmente a una contratación gestionada por la Dirección de Servicios de la Gerencia de Pensiones, durante los años 1998 y 1999. Asimismo, el Expediente de contratación administrativa no fue encontrado. Dicho software requirió de aproximadamente 05 contrataciones administrativas para ponerlo en funcionamiento finalmente en el mes de marzo de 2006 (aproximadamente 07 años después de su elaboración), con una serie de inconvenientes. De conformidad con los alcances del Informe de Auditoría ASF-037-R-2009, denominado “Evaluación Integral del Sistema Integrado de Créditos (SICRE)”.

El software citado en el párrafo anterior, **NO FUE PUESTO EN PRODUCCIÓN** (durante el período 1999 – 2005), debido a no funcionó adecuadamente, más bien requirió de al menos 05 procesos de contratación de servicios profesionales, efectuados por la Dirección Administración de Pensiones, a cargo del Ing. Ubaldo Carrillo Cubillo, antes de ser puesto en producción en el mes de marzo de 2006, tal y como se detalla a continuación:

- a. **Contratación CD-045-2002**, denominada Contratación de servicios profesionales para la ejecución de procesos prioritarios pendientes del Sistema de Control (Sic) de Crédito”, por un monto de \$10.000,00 (Diez mil dólares), adjudicada al Ing. Víctor Ortiz Castro.
- b. **Contratación CD-105-2002**, denominada “Contratación de servicios profesionales para la ejecución de procesos de importación de datos al Sistema Integrado de Crédito”, por un monto de ₡6.000.000,00 (Seis millones de colones), adjudicada al Ing. Víctor Ortiz Castro.
- c. **Contratación CD-010-2006**, desarrollada por la Dirección Administración de Pensiones y denominada “Contratación Proyecto de Migración Plataforma Tecnológica e Implementación del Módulo de Seguridad del SICRE”, por un monto de ₡2.533.350,00 (Dos millones quinientos treinta y tres mil trescientos cincuenta colones), adjudicada al Ing. Víctor Ortiz Castro.
- d. **Contratación CD-GDP-013-2006**, desarrollada por la Dirección Administración de Pensiones y denominada “Contratación de un Experto el Power Builder y SYBASE”, por un monto de ₡255.000,00 (Doscientos cincuenta y cinco mil colones), adjudicada al Ing. Víctor Ortiz Castro.
- e. **Contratación CD-GDP-016-2006**, desarrollada por la Dirección Administración de Pensiones y denominada “Contratación de Servicios Profesionales para Estabilización de la Integridad de los Datos y Corrección de Procesos inherentes al SICRE”, por un monto de ₡759.000,00 (Setecientos cincuenta y nueve mil colones), adjudicada al Ing. Víctor Ortiz Castro.

Marco de juridicidad

El inciso a) y e) del artículo 39 de la Ley Constitutiva de la institución señala lo siguiente:

“Artículo 39.- La Caja, en la inversión de sus recursos, se regirá por los siguientes principios:

a) Deberán invertirse para el provecho de los afiliados, en procura del equilibrio necesario entre seguridad, rentabilidad y liquidez, de acuerdo con su finalidad y respetando los límites fijados por la ley.

(...)

e) Las reservas de la Caja se invertirán en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad; en igualdad de circunstancias, se preferirán las inversiones que, al mismo tiempo, reporten ventajas para los servicios de la Institución y contribuyan, en beneficio de los asegurados, a la construcción de vivienda, la prevención de enfermedades y el bienestar social en general.”

Al igual que en el punto anterior, se recomienda que la Administración activa proceda a analizar las actuaciones de los funcionarios que participaron en el desarrollo de los sistemas automatizados y sus resultados, para determinar la presunta existencia de daño a la institución y se sienten las responsabilidades del caso en conformidad con lo que establece la normativa vigente y en seguimiento de las reglas que establece el debido proceso.

De igual forma, resulta importante retomar el informe rendido a la Presidencia Ejecutiva en el año 2009, por parte de la Comisión Investigadora Preliminar (atención al oficio PE-15.855-09 de fecha 01 de abril de 2009), que rindió un Informe en torno al tema objeto de estudio (SICRE), según los alcances del Informe de Auditoría ASF-037-R-2009, denominado “Evaluación Integral del Sistema Integrado de Créditos (SICRE)”.

Hallazgo 2. Plan de Revisión de Saldos de las Operaciones de la Base de Datos del SICRE

El Plan de Trabajo para la Revisión de Saldos de las Operaciones del SICRE, elaborado por la Dirección Financiera Administrativa no cumplió los objetivos previamente establecidos en términos de Alcance; Objetivos; Tiempo y Costos, situación que ocasionó una erogación no justificada de aproximadamente €68.1 millones. Las Inconsistencias detectadas en la Base de Datos del SICRE, no fueron corregidas debido a que la Etapa N° 2 del Plan de Trabajo elaborado por la Dirección Financiera Administrativa, no se llevó a cabo por falta de liderazgo; debilidades de planeación, ejecución, control e indefinición concreta de las acciones por desarrollar en dicha etapa, situación que pudo derivar en un posible daño patrimonial en contra de los intereses de la Caja Costarricense de Seguro Social, particularmente al Seguro de Pensiones, por incumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia y probidad, tipificados en el Ordenamiento Jurídico vigente.

Marco de juridicidad

Principio de Probidad artículo 3 ° de la Ley 8422:

“El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”
(El subrayado no es parte del original)

Artículos 8 y 13, Ley Control Interno:

“Artículo 8°- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

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

“Artículo 13-Ambiente de control, En cuanto al ambiente de control serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otro los siguientes:

En relación con este punto es menester indicar que, todos los funcionarios públicos deben cumplir con lo que establece la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno al momento de desempeñar sus funciones, de acuerdo con los cargos que ostentan, por lo que, queda a criterio de la Administración analizar las acciones de cada funcionario en su caso particular y determinar mediante la implementación de investigaciones preliminares si las mismas provocaron efectivamente algún tipo de daño a la institución, para que se proceda con la instauración de los procedimientos administrativos correspondientes.

Hallazgo 3. Desactualización Instructivos de Créditos Hipotecarios IVM

Los Instructivos requeridos por el Área de Crédito y Cobros se encuentran desactualizados, por falta de aprobación oportuna por parte de la Dirección Financiera Administrativa, a cargo en su oportunidad del Lic. Máximo Peñaranda Corea, situación que afecta el servicio e impide brindar capacitación al personal de Plataforma de Servicios de Crédito.

Marco de juridicidad

En relación con este punto es menester indicar que, todos los funcionarios públicos deben cumplir con lo que establece la Ley General de la Administración Pública, la Ley General de Control Interno y el Reglamento de Inversiones, por lo que, queda a criterio de la Administración analizar las acciones de cada funcionario en su caso particular y determinar mediante la implementación de investigaciones preliminares si las actuaciones mencionadas en el hallazgo de marras provocaron efectivamente algún tipo de daño a la institución.

4.3 Regionalización de la Calificación de la Invalidez

Dra. Silvia Corrales

Hallazgos Plan Mejoramiento Integral.

1. El planteamiento inicial de evaluación y calificación simultánea por telemedicina no se ha puesto en marcha. Se tiene un equipo de Telemedicina cuyo costo fue de 58.000.000 millones de colones y la única utilidad que tuvo fue una experiencia de valoración por telemedicina entre agosto y noviembre del 2010, donde se valoraron 22 pacientes.
2. Con la experiencia de la valoración por telemedicina, durante la ejecución de la valoración se observaron varias limitaciones: La falta de disponibilidad del Equipo de Telemedicina, debido a los diferentes programas que maneja el Hospital Dr. Escalante Pradilla, ocasiona que la programación de la Dirección de Calificación de la Invalidez se vea afectada. (esto se evidencia en documentación aportada por el médico de la Región Brunca. La inadecuada red existente y la falta de equipos para telemedicina de algunos hospitales de la región Brunca ocasiona serios problemas de conectividad.
3. La metodología de evaluación para la evaluación por el riesgo de invalidez utilizada en las Regiones, continua como en la actualidad como la que se hace en la Dirección de Calificación de la Invalidez, la diferencia de la modalidad es que se hacen giras médicas a las Regiones Brunca, Huetar Norte, Pacifico Central/Chorotega. Los médicos evaluadores de la Región Brunca deben de llevar los expedientes en forma física pese a que para esta Región el expediente de invalidez esta digitalizado, la conexión desde los Centros de Salud con el Sistema Integrado de pensiones no es posible.
4. Se otorga Recurso Humano como parte del Plan de Mejoramiento Integral, para esto se escogieron cinco médicos, dos de ellos realizan giras médicas, uno a la Región Brunca y el otro a la Región Huetar Norte. El médico que realiza las valoraciones médicas para la Región Pacifico Central y Chorotega reside en Esparza. En el área administrativa se otorgan 5 plazas para administrativos las cuales se encuentran ubicados en diferentes áreas dentro de la Dirección de Calificación de la Invalidez dando apoyo para los procesos que la Dirección realiza.
5. Se evidencia una falta de planificación en la Contratación del Recurso Humano, en los últimos años, se va integrando el recurso, para desarrollar un proceso de Regionalización que no se está llevando a cabo.
6. Dentro del Marco Legal para el lineamiento o procedimiento para el plan piloto, se realizaron varias sesiones de trabajo que concluyen que lo que debe hacer en cuanto al Reglamento sobre Calificación, Valoración y Dictamen del Estado de

Invalidez, Vejez y Muerte es un lineamiento para la aplicación del plan piloto con el modelo simultáneo de Evaluación-Calificación de invalidez y discapacidad de la Dirección de Calificación de Invalidez, en las Regiones Brunca, San Carlos y Puntarenas. De este documento se extraen las siguientes observaciones, por lo que a la fecha no se cuenta con asidero legal para la implementación del plan piloto, se cuenta con el informe rendido por parte de la Dirección Jurídica del cual se anexa Oficio #D.J.-08760-2009 y consulta vía correo electrónico (Ver Anexo 1), documento que en sus consideraciones finales cita:

- “.....desde el punto de vista legal no sería procedente la propuesta reglamentaria aquí examinada, en los términos y regulaciones presentados”.
- No pueden darse metodologías de evaluación diferentes en dos Regiones (Central y Regional).
-

Hallazgos Producción en Comisiones.

1. Se evidencia una lista de espera de más de mil casos para ser evaluados por las comisiones.
2. La Dirección cuenta con un Manual de Procedimientos donde se establecen las funciones a realizar por cada uno de los funcionarios asignados a cada puesto, aprobado por la Gerencia de Pensiones en el año 2007, está desactualizado debido a que el Recurso Humano contratado para el Plan piloto de Regionalización no está incluido dentro de este Manual.
3. Existe una Jefatura para el personal administrativo, sin que este contemplada en la Estructura Organizacional.
4. En un estudio de producción de casos ingresados y egresados de mayo 2010 a mayo del 2011 se vio que durante los meses de agosto a diciembre del 2010 una tendencia estable entre los ingresos y los egresos, para darse un nuevo aumento a partir de marzo 2011. En estos casos la Dirección de Calificación realiza sesiones dobles, lo que ha resultado en beneficio del solicitante a Pensión por Invalidez.
5. El tiempo de respuesta desde que un caso ingresa hasta que egresa de la Dirección de Calificación de la Invalidez en primera instancia por el Riesgo de Invalidez es de 120 a 150 días.
6. Al mes de Julio del 2011 la Comisión Calificadora del Estado de la Invalidez está Valorando Casos ingresados en la lista de comisión del mes de marzo. De un estudio de tiempos de respuesta se observó que la Comisión tarda de 60 a 90 días en la resolución de los casos.
7. Para el Régimen No Contributivo se tiene un pendiente de 1155 casos a Julio del 2011.
8. Al mes de Julio del 2011 la comisión del Régimen no Contributivo está valorando los casos de la lista para comisión de mayo 2011.
9. La comisión del Régimen no Contributivo está a 2 meses plazo.
1. El médico que realiza las valoraciones para la Región Pacífico Central, es un Médico oftalmólogo, según información ofrecida por el médico su incorporación se

encuentra en trámite ante el Colegio de Médicos y Cirujanos y brinda una consulta de oftalmología en la Dirección de Calificación de la Invalidez.

2. Existen seis plazas prorrateadas: tres están ocupadas por médicos generales y tres por administrativos. Se ha dado cumplimiento al reglamento vigente en lo referente a la materia de los prorrateos, hasta que se finalice con el análisis de la normativa institucional para tal fin.
3. Uno de los médicos psiquiatras labora en el Hospital Nacional Psiquiátrico utilizando dos plazas una le pertenece a la Gerencia de Pensiones y la otra a la Gerencia Médica.

Hallazgos de los Sistemas de Información

1. El Sistema Integrado de pensiones carece de un adecuado registro para el control de las diversas actividades y situaciones del personal médico.
2. La única manera de medir la producción de los médicos es a través de registros físicos.
3. La mayoría de la información obtenida se obtuvo por registros físicos, ya que es muy poca la que puede ser obtenida a través del Sistema Integrado de Pensiones.
4. Del Sistema Integrado de Pensiones, lo que se tiene es un conocimiento básico de la problemática de su uso, porque el carácter técnico es competencia del Centro de Gestión Informática de la Gerencia y de la Empresa contratada para brindar el mantenimiento del sistema.

Hallazgos de la Infraestructura y Tecnología

1. La Dirección de Calificación de la Invalidez se encuentra ubicado en San Pedro de Montes de Oca, en un edificio de tres pisos que mide 1100 metros cuadrados, desde el 24 de abril del 2008
2. El edificio paga un monto mensual por el alquiler de 7,148,112.50 colones
3. En lo que respecta a su ubicación; el edificio tiene varias desventajas, se encuentra lejos del Edificio Jorge De Bravo de la Gerencia de Pensiones y es de difícil acceso para los pacientes.
4. Se realizó la compra de un equipo de teleconferencia con un costo total de 58000000 millones de colones, que se encuentra subutilizado.
5. Se compra un equipo oftalmológico con un valor de 12000000 millones de colones. El equipo lo utiliza dos veces por semana un médico oftalmólogo no incorporado ante El Colegio de Médicos y Cirujanos. Situación que se encuentra en investigación preliminar, según consta en Oficio GP 29195-2011 del 6 de julio del 2011.

Hallazgos del Consultorio Médico.

1. La consulta de médico de empleados inicia desde el 2000, cuando esta Dirección se encontraba ubicada en un inmueble ubicado a 100 metros de la Gerencia de Pensiones. Durante esa época era uno de los médicos generales, que ocupaba una

plaza de medio tiempo, el que se encargaba de ofrecer esa labor y desde entonces la consulta ha sido vista por diferentes médicos, de acuerdo a las necesidades de la Dirección.

2. En la actualidad es una especialista en Medicina del Trabajo, la encargada de dar dicha consulta por las tardes, para esta actividad se tiene destinadas dos horas diarias de consulta.
3. El consultorio no cuenta con la habilitación por parte del ente rector.
4. La Médica Especialista en Medicina del Trabajo, valora aproximadamente 4 pacientes diarios, de lunes a viernes, los servicios de farmacia son brindados a través de una farmacia externa llamada JR.
5. En caso de requerir algún otro servicio como uso de laboratorio y/o gabinete las órdenes son enviadas directamente a la clínica y/o Hospital de adscripción del paciente tratado, utilizando la documentación propia de la Dirección

4.4 Estudio de Clima Organizacional-

Licda. Alejandra Rojas Montero

Actividades realizadas del Enlace con el grupo encargado del estudio de Clima organizacional en la Gerencia de Pensiones

- Coordinar con las Direcciones:
- Asistencia de funcionarios a las convocatorias realizadas. Por ejemplo: Llenado de Instrumentos, Devolución de Resultados, Elaboración de Borrador de Compromisos.
- Recopilar toda la información solicitada, respetando los tiempos y formatos establecidos.
- Apoyo logístico en todo lo requerido para que el equipo realice su labor, a saber: equipo de cómputo, impresoras, información, coordinación, entre otros.
- Brindar toda la información solicitada, previa revisión y consolidación.
- Control del equipo prestado.
- Sensibilizar e informar a la población sobre el estudio de clima laboral, por medio de correo electrónico, cartas a jefaturas, entre otros.
- Orientar, aclarar y guiar a los funcionarios con respecto a dudas, consultas, relacionadas con el estudio.
- Representante del Despacho de la Gerencia para Construir el borrador de compromisos del personal operativo.

5 Planes Remediales

En este capítulo se describe las acciones realizadas para una solución de corto y mediano plazo de lo diagnosticado, según se desglosa seguidamente:

5.1 Planes remediales en el proceso de apelaciones

- Se levantó un inventario de los casos en apelación y pendientes de resolución. Se elaboró una matriz que permitió establecer tipologías críticas y determinar la población más afectada por el atraso existente.
- Se elaboró una estrategia de abordaje de estos expedientes estableciendo paralelamente a la Comisión de Apelaciones, grupos de trabajo que darían apoyo temporal a efecto de disminuir el pendiente y dar una debida resolución a estos casos, hasta que la atención de casos se encuentre al día.

A continuación se presenta el resumen ejecutivo de lo indicado por la Comisión Nacional de Apelaciones:

RESUMEN EJECUTIVO

PROCEDIMIENTO PARA ATENCIÓN DE APELACIONES PRIMER TRIMESTRE 2011

I- Origen del asunto:

Desde hace varios años el pendiente existente en Apelaciones ha ido incrementándose de manera significativa lo anterior debido a diversos factores que han incido en el aumento en el número de apelaciones que se reciben.

En diciembre de 2010 la Gerente a.i. de Pensiones solicitó un inventario completo de todos los casos pendientes de resolución de recursos de apelación en el Régimen No Contributivo.

Para la realización de dicho inventario se ocuparon 4 semanas, para ello la Gerencia dio el apoyo de tres funcionarios que colaboraron con dicha tarea,

además del personal de la Comisión que se dedicó a esa labor. La matriz se inició el 11 de enero de 2011 y se concluyó el 11 de febrero de 2011, realizando en las últimas semanas algunas mejoras mediante las cuales se pretende incluir información de interés para poder contar con estadísticas.

Para febrero de 2011 se contabilizaron un total de 6902 expedientes pendientes de análisis y resolución de recursos de apelación.

Se elaboró una matriz que permitió establecer tipologías críticas y determinar la población más afectada por el atraso existente, determinándose que el riesgo de vejez es el que ocupa el primer lugar en pendientes, seguido por el de invalidez en el RNC (personas menores de 65 años de edad).

Casos pendientes a febrero de 2011 por tipología

Indigencia	14	0.20%
Invalidez	3369	48.81%
Orfandad	4	0.06%
PCP	35	0.51%
Vejez	3406	49.35%
Otro	1	0.01%
Viudez	73	1.06%
	6902	100.00%

Se elaboró conjuntamente una estrategia de abordaje de estos expedientes estableciendo paralelamente a la Comisión de Apelaciones, tres grupos de trabajo que darían apoyo temporal a efecto de disminuir el pendiente y dar una debida resolución a estos casos, hasta que la atención de casos se encuentre al día.

II- Estrategia implementada:

A. Establecimiento de grupo de trabajo con funcionarios del Área Gestión Pensiones RNC:

Se estableció un plan de trabajo conjuntamente con la Jefatura de Área Gestión Pensiones RNC, la Coordinación de la Asesoría Legal de la Gerencia, la Coordinación de la Comisión de Apelaciones, el mismo consistió en el apoyo de todo el personal del Área (a excepción de plataforma de servicio) por el lapso de un mes, y posterior a ello el soporte de un grupo de cuatro funcionarios que continuarán con el seguimiento hasta que el pendiente haya disminuido significativamente.

Dado que este grupo posee conocimiento en la materia, se dio una inducción por parte de la Coordinadora de la Comisión de Apelaciones, específicamente en lo que es materia recursiva, y respecto de cómo atender recursos de apelación.

Se estableció un protocolo guía para la resolución de los casos.

Se determinó que los expedientes para análisis serían aquellos ingresados a Comisión en el año 2009, provenientes de otras unidades administrativas, priorizando la atención de casos de vejez.

Casos analizados

A la fecha se han analizado 2086 casos con resolución, de los cuales la mayoría ya han sido trasladados para firma a la Gerencia, y los demás se encuentran en revisión por parte de la Comisión.

HISTORIAL DE PENDIENTE (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Vejez	9	36	129	634	1433	1165	412	3818
Invalidez	10	32	124	598	1434	1167	382	3747
Viudez			2	5	34	32	14	87
PCP				1	2	32		35
Indigencia					3	11	4	18
Orfandad			2			2	1	5
Otro					1			1
Total existente	19	68	257	1238	2907	2409	813	7711
Resueltos en año 2011	9	31	178	486	849	499	34	2086
Pendiente en año 2011	10	37	79	752	2058	1910	779	5625

5.2 Planes Remediales en el proceso de Administración de Bienes Inmuebles

- Se encuentra en producción por parte del Área de Gestión informática, una aplicación que permita el soporte para la administración y control de propiedades rematadas a usuarios del IVM por otorgamiento de créditos hipotecarios.
- Se encuentra en trámite de aprobación por parte de la Dirección Jurídica, el nuevo instructivo que contiene los requisitos mínimos para la confección de los contratos de comodato. Por otra parte, se comisionó a la Asesoría Legal de la Dirección Financiera Administrativa analizar la situación legal de cada una de las propiedades que contemplan esta figura.
- Se está en el proceso para la definición de los términos clausulares para la implementación de un contrato de arrendamiento para bienes inmuebles propiedad del IVM, actividad que se lleva a cabo por la Asesoría Legal de la Dirección Financiera Administrativa. Además, se solicitó a la Dirección Arquitectura e Infraestructura la confección de los avalúos de los activos fijos, con especial atención de los edificios Jenaro Valverde y Laureano Echandi.
- Se encuentra en proceso de análisis legal la situación de todas las propiedades rematadas por otorgamiento de créditos hipotecarios.
- Se giró la instrucción al Área Administrativa para que se efectúen las acciones que tiendan a la actualización de los avalúos de 45 propiedades en inventario, de las cuales 35 corresponden a casas de habitación y 10 a lotes.
- Las propiedades en dación de pago están siendo consideradas para las ventas públicas de acuerdo a las recomendaciones de los entes supervisores, tal es el caso de la Casa Club y Urbanización Villa Cecilia, en las cuales no se ha incurrido en gastos por concepto de mantenimiento. Adicionalmente, la Casa Club Saprissa está en proceso de realización de un plan preventivo y correctivo de acuerdo a recomendación de la Auditoría Interna.

- Se inició la adjudicación de abogados para cobro judicial, activando con ello el proceso de contratación administrativa. Actualmente se encuentran 158 casos en Cobro Judicial y 89 de ellos han sido asignados a abogados externos. Lo anterior, con el propósito de mejorar los tiempos de respuesta para la gestión cobratoria.
- Se está coordinando con la Dirección Financiera Contable y Dirección de Cobros para atender el tema de los arreglos de pago de cuotas obrero patronales y establecer los mecanismos para la correspondencia del traslado de los bienes inmuebles ejecutados en garantía producto de tales gestiones.
- Se está efectuando por parte de la Asesoría Legal de la Dirección Financiera Administrativa una revisión de la normativa vigente, con el propósito de garantizar una mejora en los procesos de venta y recuperación de los recursos.

5.3 Planes remediales de contratos comodatos

En concordancia con la recomendación, la asesoría de la Dirección Financiera Administrativa:

- La asesoría legal de la Dirección Financiera Administrativa recomendó dejar en suspenso el otorgamiento de contratos de comodatos hasta que se regule la aplicación de los mismos por medio de un instructivo, para que así se proceda a la asignación de bienes inmuebles temporales dentro de la figura jurídica del contrato de comodato, y se ejecute en conformidad con la normativa vigente y en las mejores condiciones para la institución.
- Debido a lo anterior, se enviará el instructivo propuesto por dicha asesoría para la fiscalización de la figura de contratos comodatos a la Dirección Jurídica para su análisis y revisión para proceder con la aprobación y ejecución del mismo.

5.4 Planes remediales en el proceso de préstamos hipotecarios

- Se realizó una capacitación de los funcionarios a fin de establecer los principales puntos de mejora de los procesos de créditos hipotecarios con el propósito de fortalecer los conocimientos de tales y con ello se mejoren las actividades sustantivas. Se establecerán protocolos de revisión para mejorar los tiempos de respuesta para el otorgamiento de los créditos hipotecarios.
- El Comité de Créditos designó a la Arq. Flory Arias Sánchez con el propósito de que efectuara una revisión exhaustiva de los avalúos de los inmuebles rendidos en garantía de los créditos hipotecarios. Además, se está coordinando con la Dirección de Arquitectura e Ingeniería para que rinda colaboración en el proceso de revisión de inmuebles y por otro lado, se está en una etapa de revisión y análisis de la normativa que regula las actuaciones de los peritos.
- Se solicitó al Área de Crédito y Cobros la implementación del cálculo de morosidad basados en la normativa SUGEF 1-05, en la cual se establece una medición de este indicador por días de atraso. Con este propósito, se puso en producción un módulo informático para consulta, que permite cuantificar los saldos de cartera en estado de mora por días de atraso.
- Debido a que evidenció que desde el año 2008 no se asignaban casos de cobro judicial a abogados externos, se giraron las directrices para que se procediera a reactivar esta actividad tendiente a la recuperación de los recursos invertidos. Actualmente se están asignando 8 casos semanales a fin de normalizar la situación.
- Se comisionó a la asesoría legal de la Dirección Financiera Administrativa el análisis y recomendaciones de la normativa relacionada con el proceso de créditos hipotecarios, con miras a una actualización y mejoramiento del sustento legal que apoya el proceso de su otorgamiento y administración. Asimismo, se solicitará a la Dirección Jurídica el análisis correspondiente.

5.5 Plan de contingencia y modelo de intervención del grupo de Trabajo Social

Debido a la los estudio de Trabajo Social representan un cuello de botella en los procesos de pensiones, se realizó sesiones de trabajo con éstos profesionales para que en conjunto se elaborara el siguiente plan remedial.

**Plan de Contingencia- Resolución de Casos Pendientes de Trabajo Social
Setiembre, Octubre, Noviembre 2011**

Etapas	Región	IVM	RNC	PCP	Setiembre	Octubre	Noviembre
I-Definición de casos simples y complejos según disposiciones reglamentarias	Central	117	723	186	IVM	RNC	PCP
II-Elaboración de Procedimientos Técnicos para el manejo de casos simples	Brunca	21	726	27	RNC	IVM	PCP
III- Revisión de solicitudes y expedientes para determinar si procede intervención Trabajo Social	Huetar Atlántica	101	387	9	IVM	RNC	RNC y PCP
IV- Ubicación Geográfica de los casos.	Chorotega	71	1559	59	RNC	IVM	PCP
	Huetar Norte	91	477	170	IVM	RNC	PCP

Fuente: Dirección Administración de Pensiones – Trabajo Social (DAP-TS-397-11)

I-Etapa: El objetivo de definir casos simples y complejos es lograr con los primeros una intervención técnica inmediata mediante el análisis de la prueba documental y de la consulta dentro y fuera de la institución.

II-Elaboración de procedimientos técnicos casos simples. Basada en el análisis sin requerir de visita domiciliaria.

III-Etapa que permite solo trabajar con los casos que realmente demanda la intervención de Trabajo Social.

IV-Como resultado del cumplimiento de esta etapa, se podrá conocer el número real de casos que requieren de la intervención Trabajo Social por ende el resultado permitirá estimar el N° de trabajadores sociales que se necesitan para la ejecución del plan.

V_ En esta etapa y con los resultados de la anterior se podrá determinar el N° de Trabajadores Sociales que se requiere para la atención del pendiente.

5.6 Otras acciones realizadas

Hallazgo	Acciones realizadas
Se encontró 6.902 Apelaciones del RNC sin resolver desde el año 2005.	Se cuenta con un grupo multidisciplinario para atender las apelaciones, se han resuelto más de 2000 casos a la fecha.
No se presentó el presupuesto anual del 2011.	Se consolidó y presentó el presupuesto anual del 2012.
No se consolidó las compras anuales de las diferentes direcciones de sede, incumpliendo con la Ley de contratación Administrativa y su reglamento.	Se hizo un ejercicio para consolidar implementos de oficina de uso común, sólo en tóner para impresoras se contabilizaron más de ₡40 millones. Se cuenta con un inventario de suministros de toda la Gerencia de Pensiones.
Inventario de Propiedades se contaba con 47 casas y 11 lotes	Se han realizado 4 ventas públicas. Se vendió 11 propiedades, y con una recuperación de ₡184,395,360.20
Deficiencias en los Sistemas de Información. El sistemas de Pensiones SIP, es más robusto, sin embargo, existe problemas de trazabilidad en las diferentes etapas del proceso.	El Área de Informática está desarrollando los módulos para dar trazabilidad a las diferentes etapas del proceso.
La Gerencia de Pensiones no utiliza el sistema SINPE del Banco Central, para realizar las transferencias de las pensiones. Por costo de comisiones a los bancos se paga aproximadamente ₡1,900 millones anuales para IVM.	Se está gestionando la utilización del SINPE para pago de pensiones, ya se han trasladado tres entidades (dos cooperativas y Mutual Alajuela), para un total de 11.000 operaciones, Antes de esta implementación por la misma cantidad de operaciones se pagaba 5 millones en comisiones a bancos, hoy se paga a 500 mil por el uso del SINPE. Inició en abril de 2011.
El edificio de Calificación de la Invalidez no contaba con el permiso de funcionamiento sanitario emitido por el Ministerio de Salud.	Desde el mes de julio de 2011 el edificio de Calificación de la Invalidez cuenta con el permiso correspondiente.
Deficiencias en el seguimiento de la SUPEN, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES, AUDITORÍA.	Se asignó un grupo multidisciplinario para control y seguimiento, con el fin de cumplir con los plazos establecidos por los entes supervisores.
Entropía en la Plataforma de Servicios del Edificio Jorge Debravo.	Reorganización de la Plataforma de Servicios para una mejor atención a los usuarios.
Comisiones de apoyo a la gestión sin activar.	Se retomó la activación de las comisiones de apoyo: <ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Salud Ocupacional. • Comisión de Emergencias • Comisión de Reciclaje. • Grupo de Gestores de Valores Institucionales. • Grupo de Apoyo Técnico GAT.

6. Estado de la Investigaciones Preliminares

En atención de lo dispuesto por esta Junta Directiva en el acuerdo VIII del acuerdo 4° de la sesión n° 8502 del 14 de abril de 2011, se informa sobre el estado en que se encuentra las investigaciones preliminares que hasta el momento se han instruido según el informe presentado por la asesoría legal de la Gerencia mediante oficio ALGP 410-2011, según el siguiente detalle:

Investigaciones Preliminares en Curso

Caso	Oficio y fecha de instrucción de la investigación ⁴	Oficio y fecha de recibo de gestiones	Gestiones posteriores
Por informe de auditoría n.º AGO-037-2011 del 31 de enero, recibido en la Gerencia de Pensiones el 02 de febrero de 2011 se recomendó <i>“efectuar una investigación preliminar que permita determinar si efectivamente se dio estricto cumplimiento del plan de acción aplicado por parte de la DEA, para la atención inmediata del tratamiento de las inconsistencias presentadas por la comisión de la revisión de saldos del SICRE”</i> .	GP 10.245-2011 11 de marzo 2011 La Gerencia de Pensiones instruyó la conformación de un órgano de investigación preliminar cuyo nombramiento recayó en el Lic. Jordan Salazar Vargas (Dirección de Inversiones) y el Ing Julio Madrigal (Área Ingeniería de Sistemas). Nota: Este caso se tramitó inicialmente por el Despacho. La Asesoría conoció del mismo cuando se presentó el informe por parte de la comisión de investigación preliminar el 16/06/2011.	Por oficio AIS-SSD-0024-2011-N la Comisión de investigación preliminar presentó ante la Gerencia el 16 de junio pasado el informe requerido.	Por oficio GP 29-706-2011 del 15 de julio de 2011, la Gerencia de Pensiones solicitó ampliación del informe de investigación preliminar a la comisión, lo anterior para ser presentado el 16 de agosto próximo

Caso	Oficio y fecha de instrucción de la investigación ⁵	Oficio y fecha de recibo de gestiones	Gestiones posteriores
En ejecución de una solicitud de colaboración del CIPA, la Gerencia de Pensiones conoció que la funcionaria Lillian Vargas Rojas no se encontraba en su puesto de trabajo, se argumentó por parte de los funcionarios de la Dirección Financiera Administrativa que la misma se encontraba incapacitada, sin que en ese momento constarán las incapacidades correspondientes en el expediente de personal.	<p>GP 10.066-11 15 de febrero de 2011</p> <p>La Gerencia de Pensiones solicitó a la licenciada Maritza Cantillo Quirós, el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y/o patrimonial.</p> <p>Por oficio n.º 0361-11 el CIPA solicitó, que se debía especificar las posibles conductas o hechos a imputar a cada uno de los presuntos investigados, pues el CIPA no puede inferir la pretensión del decisor.</p> <p>Dado lo anterior, la Gerencia de Pensiones instruyó por oficio n.º GP 10.121-11 la conformación de un órgano de investigación preliminar a cargo de la licenciada Gabriela Ramírez Abarca.</p>	<p>Por oficio n.º CIP-06-11 del 15 de abril de 2011 la licenciada Gabriela Ramírez presentó el informe de investigación preliminar solicitado.</p>	<p>Mediante oficio GP 22.204-2011 del 09 de mayo de 2011 la Gerencia de Pensiones solicitó ampliación del informe de investigación preliminar para el 13 de junio recién pasado.</p> <p>Por oficio CIP-07-11 del 17 de mayo de 2011, la comisión de investigación preliminar solicitó información adicional a la Gerencia de Pensiones, a efecto de atender la ampliación requerida.</p> <p>Por oficio GP 23.114-2011 del 01 de junio de 2011, dado el tipo de información que se requirió, se amplió el plazo para rendir el informe de conclusiones al 05 de agosto de 2011.</p> <p>Por oficio GP 29.726-2011 del 18 de julio de 2011 se remitió a la Comisión de Investigación Preliminar la información solicitada en el oficio CIP-07-11.</p>

Caso	Oficio y fecha de instrucción de la investigación	Oficio y fecha de recibo de gestiones	Gestiones posteriores
Investigación preliminar referente a denuncia anónima en la que se plantean una serie de situaciones médicas y administrativas que aparentemente se presentan en la Dirección Calificación de la Invalidez.	Mediante oficio GP 21.953-2011 del 13 de abril de 2011 se instruye a la Licda. Alejandra Salazar Ureña y al Dr. Randall Asenjo Rockbrand para que se conformen como miembros de la Comisión de Investigación Preliminar	Pendiente informe de investigación	<p>En la presente investigación se han presentado las siguientes situaciones:</p> <p>Mediante nota de fecha 27 de abril de 2011 la Licda Salazar Ureña comunica la abstención para formar parte de la investigación preliminar instruida.</p> <p>Mediante oficio GP 22.377-2011 se rechaza la abstención presentada y se le indica que el informe de investigación preliminar debe ser presentado el 17 de junio de los corrientes.</p> <p>Mediante nota sin número recibida el 20 de mayo de los corrientes la Licda. Salazar Ureña solicita cambio en el plazo otorgado para la presentación del informe.</p> <p>Mediante oficio GP 29.075 se amplía plazo para la presentación del informe de investigación preliminar para el viernes 3 de agosto de 2011.</p> <p>Mediante oficio GP 29.195 -2011, de fecha 6 de julio de los corrientes, se solicita tomar en consideración dentro del análisis de lo que se investiga, correo electrónico recibido en cuanto a aspectos relacionados con la denuncia inicial.</p>

Caso	Oficio y fecha de instrucción de la investigación ⁶	Oficio y fecha de recibo de gestiones	Gestiones posteriores
Investigación referente a trámite de permiso sanitario de funcionamiento para el Inmueble de la Dirección Calificación de la Invalidez.	Mediante oficio GP 29.700-2011 de fecha 14 de julio de los corrientes, se conforma al Lic. Guillermo Calderón Villarevia, Asesor Legal y al Ing. Gerardo Orozco Masis del Servicio de ingeniería como miembros de Comisión de Investigación Preliminar	Pendiente presentación de informe de investigación preliminar para el día 16 de agosto del presente año.	*Se realizaron las acciones pertinentes para tramitar el permiso de funcionamiento. El permiso fue emitido el 22 de julio de 2011, vigente hasta el 22 de julio de 2016.
Caso	Oficio y fecha de instrucción de la investigación ⁷	Oficio y fecha de recibo de gestiones	Gestiones posteriores
Investigación para determinar cuales funcionarios pertenecientes a la Gerencia de Pensiones, fueron los responsables de que el presupuesto previsto para el año 2011, no se presentara a la Dirección de Presupuesto.	Mediante el oficio PE 35.342-11 de fecha 12 de julio de 2011, la Presidencia Ejecutiva instruyó iniciar una investigación administrativa. para determinar cuales funcionarios pertenecientes a la Gerencia de Pensiones, fueron los responsables de que el presupuesto previsto para el año 2011, no se presentara a la Dirección de Presupuesto	Mediante el GP-29.740-11 se instruye a la Asesoría Legal iniciar con el proceso. Además por medio del GP-29349-11 se le solicitó a la Gerencia Financiera la solicitud de colaboración para que designe funcionarios expertos en el tema, para proceder con la investigación	Se ésta a la espera de Gerencia Financiera asigne los funcionarios.

7 .Conclusiones y Recomendaciones:

7.1 Conclusiones

- Se comprobó que el Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones no cuenta con los estudios técnicos básicos del ciclo de vida de un proyecto de esta naturaleza, lo que provocó la ejecución de acciones de forma desordenada y sin ninguna planificación que garantizara el cumplimiento oportuno de los objetivos.
- El Plan de Mejoramiento no contó con los estudios prefactibilidad y planificación para justificar la ejecución eficiente de los recursos públicos.
- La creación de 117 nuevas plazas en el período 2008-2010 con un costo aproximado de ¢1,500 millones en pago de salarios, representa un incremento del 70%, sin que la inversión de este recurso se refleje en un aumento en la producción durante ese período.
- Se implementa el funcionamiento del Centro Regional Brunca sin contar con la estructura organizativa aprobada según la normativa institucional vigente, por lo tanto no se cumplió con el principio de legalidad que la ley exige.
- La implementación de los Centros de Gestión no impactaron a favor de una resolución oportuna, eficiente y eficaz para la resolución de solicitud de pensiones de IVM y RNC.
- La implementación del Plan de Mejoramiento Integral al carecer de estudios previos de planificación, prefactibilidad, económicos, legales y políticos, ocasionó desorden en toda su logística.
- Se invierten recursos para la compra de equipo de alta tecnología sin que hayan sido utilizados para los fines que fueron solicitados por falta del respaldo legal correspondiente: equipo de telemedicina con un costo de ¢58.000.000.00 para la valoración de la invalidez.

- Por falta de planificación y estudios técnicos se adquieren equipos que no pueden ser instalados en su totalidad, ya que no se cuenta con las condiciones de infraestructura y de recurso humano que permita la adecuada utilización de los mismos.
- Por falta de planificación, estudios de prefactibilidad, legales, económicos y políticos, se incumple con los objetivos estratégicos contenidos en el Plan de Mejoramiento ya que los resultados evidencian que las estrategias implementadas no impactaron positivamente en los tiempos de respuesta, acercamientos al usuario y por ende la calidad en el servicio.
- A pesar de la inversión inicial realizada para la implementación de los Centros de Gestión no impactan en la producción para la resolución de casos del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y Régimen No Contributivo.
- Una vez finalizado el estudio de procesos se concluye que existen importantes posibilidades de mejora en los mismos, para lo cual se requiere realizar una reingeniería integral en las cinco Direcciones de Sede que componen la Gerencia de Pensiones.
- Dentro de los procesos sustantivos evaluados se determinó que los estudios efectuados por Trabajo Social y la evaluación de la calificación de la invalidez representan uno de los cuellos de botella más importantes para una oportuna resolución de las solicitudes de pensiones de los regímenes Invalidez, Vejez y Muerte y Régimen No Contributivo.
- La valoración de casos del Régimen No Contributivo es muy compleja, ya que se requiere tanto de estudios de trabajo social (para determinar si el solicitante clasifica en pobreza extrema o pobreza) como de valoraciones médicas (para certificar su invalidez). Además la gama de riesgos en esta categoría es muy extensa, por ejemplo, los casos se clasifican en invalidez de PCP, invalidez por vejez, indigencia, autismo, meningocela, entre otros, por lo anterior, se detectan dos cuellos de botella: estudios de trabajo social y calificación de la invalidez que traen como consecuencia el atraso en la resolución de casos.
- Con una organización proactiva y eficiente por parte de la Comisión Nacional de Apelaciones se ha logrado resolver más de 2000 casos, solicitudes de apelación de los 6902 que se encontraban pendientes.

- Para una adecuada administración del Sector Público es indispensable la implementación de una cultura de control interno en todos los ámbitos de competencia, la rendición de cuentas y medición de resultados por medio de indicadores de control de la gestión, son fundamentales.
- No se evidencia la implementación de la Ley de Control Interno y su Reglamento de una manera ordenada y articulada desde las direcciones de sede conforme la metodología emitida por la Dirección de Sistemas Administrativos.
- No presentó el presupuesto anual del 2011, incumpliendo con la Ley de Administración Financiera de la República y presupuestos públicos y su reglamento.
- Inexistencia de una estructura organizativa homogénea que permita garantizar que los procesos de contratación administrativa ejecutados por todas las Direcciones y el Despacho de la Gerencia de Pensiones se ejecutaran al amparo de la normativa que priva en la materia.

7.2 Recomendaciones

- La Dirección de Administración de Pensiones debe planificar en el corto plazo, las acciones a seguir para la toma de decisiones en cuanto al recurso humano, activos, contratos de limpieza, alquiler, mantenimiento de equipos de los Centro Regionales activos, todo en apego a la normativa y estructura vigente.
- La Dirección de Administración de Pensiones debe ser el ente rector (controlar, revisar y monitorear) el servicio que presta la Gerencia Financiera para el trámite de pensiones.
- La Dirección de Desarrollo Organizacional debe evaluar la estructura actual en función del proceso de gestión de pensiones llevados a cabo por las sucursales de la Gerencia Financiera con el fin de actualizar el modelo de gestión vigente.

- Todo proyecto o plan debe utilizar la «*Guía para formulación del Plan de Acción*» de la Dirección de Planificación Institucional, con el fin de normar los procedimientos a seguir para cualquier proyecto que se plantee.
- La Dirección de Administración de Pensiones en conjunto con la Dirección de Calificación de la Invalidez, debe realizar un estudio de viabilidad técnica y legal, para establecer las acciones a seguir con el fin de determinar si la implementación de la regionalización de la calificación de la invalidez por medio del equipo de telemedicina se puede llevar a cabo.
- Las Gerencias de Pensiones y Financiera en conjunto con la Dirección de Actuarial deben revisar el costo operativo del Régimen No Contributivo, y actualizarlo, con el fin de verificar el uso correcto de los recursos de cada régimen.
- Realizar una reingeniería de todos los procesos sustantivos de la Gerencia de Pensiones basada en los resultados del estudio realizado durante la intervención de la Gerencia de Pensiones.
- Asignar un grupo de trabajo exclusivo conformado por los 4 Ingenieros Industriales que tiene disponible la Gerencia de Pensiones distribuidos en las diferentes direcciones de sede para dar inicio al proceso de reingeniería de toda la Gerencia.
- Además de los ingenieros debe ser parte del equipo un planificador, un economista y un administrador (que se ubican en el Despacho de la Gerencia) para dar apoyo al desarrollo de la reingeniería en las direcciones de sede con el objetivo de mejorar los servicios que presta la Gerencia, iniciando con:
 - a) Proceso de implementación de la nueva estructura organizacional de la Gerencia de Pensiones.
 - b) Proceso de otorgamiento de pensiones de IVM para toda la red que conforma la Gerencia en coordinación con la Gerencia Financiera.
 - c) Proceso de otorgamiento de solicitudes del RNC.
 - d) Proceso de la Calificación de la Invalidez.
 - e) Proceso de otorgamiento de Préstamos Hipotecarios para la compra de lotes, construcción y ampliación o mejoras de viviendas.
 - f) Sub-Proceso de Actualización Tecnológica para el apoyo a la gestión de la Gerencia de Pensiones.
 - g) Sub-Proceso de Contratación Administrativa

- h) Subproceso de logística
 - i) Subproceso de la gestión del recurso humano
 - j) Entre otros
-
- El grupo de apoyo a la Gestión de la Gerencia de Pensiones deberá implementar la herramienta *Guías para la formulación de planes de acción*, elaborada por la Dirección de Planificación Institucional para todo proyecto que se pretenda ejecutar.
 - Oficializar la metodología de estudios técnicos y de viabilidad para que sean utilizados por el grupo de apoyo a la gestión de la Gerencia de Pensiones en toda propuesta de proyecto.
 - Una vez mejorado los procesos sustantivos actuales se debe de iniciar con los estudios técnicos y de viabilidad financiera y legal para proponer mejoras a la gestión de la gerencia de pensiones cumpliendo la metodología planteada anteriormente.
 - El grupo de apoyo debe coordinar con el Gerente de Pensiones, los directores y jefes de sede, para establecer los indicadores de control de la gestión con el fin de evaluar los resultados de los procesos y subprocesos de la Gerencia.
 - El desarrollo de herramientas tecnológicas para el apoyo a la gestión gerencial debe ser diseñadas por el Centro de Gestión de Informática de la Gerencia, conforme la normativa Institucional que rige la materia en el desarrollo informático.