



INFORME N.º DFOE-BIS-IF-00011-2022

05 de setiembre, 2022

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL ASOCIADAS CON LA PREVENCIÓN, REGISTRO Y RECUPERACIÓN DE SUMAS GIRADAS DE MÁS EN REGÍMENES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL

2022

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	4
1. Introducción.....	7
Origen de la auditoría.....	7
Objetivo.....	7
Alcance.....	8
Criterios de Auditoría.....	8
Metodología aplicada.....	8
Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría.....	9
Generalidades acerca de las sumas giradas de más en pensiones.....	9
Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría.....	11
Siglas.....	11
2. Resultados.....	11
Debilidades en las actividades de control para prevenir la generación de sumas giradas de más, vinculadas con la utilización de fuentes de información y con la modalidad de pago.....	11
Carencias en las herramientas de gestión para los registros de sumas giradas de más.....	14
Debilidades en la coordinación de las dependencias que intervienen en la recuperación de sumas giradas de más	16
Omisión en el traslado de información al Órgano Director del Procedimiento Administrativo limita la recuperación de sumas giradas de más.....	18
3. Conclusiones.....	20
4. Disposiciones.....	21
A la Licda. Elizabeth Molina Soto en su calidad de Directora Nacional de Pensiones o a quien en su lugar ocupe el cargo y al Lic. Jose Antonio Segura Meoño Director de Pensiones de JUPEMA o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	21
A la Licda. Elizabeth Molina Soto en su calidad de Directora Nacional de Pensiones o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	21
A la Licda. Elizabeth Molina Soto en su calidad de Directora Nacional de Pensiones o a quien en su lugar ocupe el cargo y al Lic. Mauricio Arroyo Rivera, Subtesorero Nacional o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	22
A la Licda. Elizabeth Molina Soto en su calidad de Directora Nacional de Pensiones o a quien en su lugar ocupe el cargo y a la Licda. María Auxiliadora Rodríguez Alpizar, en su calidad de Presidenta del Órgano Director del Procedimiento Administrativo adscrito al Despacho del MTSS o a quien en su lugar ocupe el cargo.....	22

A la Licda. María Auxiliadora Rodríguez Alpizar, en su calidad de Presidenta del Órgano Director del Procedimiento Administrativo adscrito al Despacho del MTSS o a quien en su lugar ocupe el cargo.....22

A la Licda. Elizabeth Molina Soto en su calidad de Directora Nacional de Pensiones o a quien en su lugar ocupe el cargo, al Lic. Jose Antonio Segura Meoño Director de Pensiones de JUPEMA o a quien en su lugar ocupe el cargo y al Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero de la Caja Costarricense de Seguro Social o a quien en su lugar ocupe el cargo.. 22

Índice de figuras

Figura N.º 1 Actividades de sumas giradas de más sujetas a evaluación..... 8

Figura N.º 2 Instancias que participan en el pago de pensiones y la gestión de SGM.....10

Índice de cuadros

Cuadro N.º 1 Presupuesto devengado y sumas giradas de más en pensiones.....10

RESUMEN EJECUTIVO

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría tuvo como objetivo determinar si las actividades de control diseñadas e implementadas por la administración, relacionadas con la prevención, registro y recuperación de recursos, en respuesta a los riesgos de generación de sumas giradas de más en los Regímenes de Pensiones, cumplen razonablemente con el marco jurídico y técnico aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El diseño, implementación y mejora continua de las actividades de control relativas a la prevención, registro y recuperación de sumas giradas de más en los Regímenes de Pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, es de alta relevancia tanto para disminuir la probabilidad de que se materialicen este tipo de pagos de más, como para permitir la recuperación oportuna e integral de aquellos que se presenten, lo cual está directamente relacionado con el uso óptimo de los fondos públicos y por ende, el fortalecimiento de la Hacienda Pública.

Cabe mencionar que la DNP registra, al periodo 2021, sumas giradas de más acumuladas por un monto de ₡4.030 millones. Adicionalmente, según registros de esa Dirección, para el periodo 2021 se presentaron sobregiros por un monto de ₡268 millones, mientras que la recuperación del año 2021, ascendió a ₡28 millones. Por su parte, en el caso de JUPEMA, el monto acumulado por tales sumas asciende a ₡929 millones, reportando para el periodo 2021 sumas giradas de más por ₡253 millones, y en ese mismo periodo se generó una recuperación que asciende a ₡116 millones.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Una vez concluida la presente auditoría esta Contraloría General determinó que, para mitigar el riesgo sobre esta temática, la Dirección Nacional de Pensiones y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, en los últimos años, han realizado esfuerzos para impulsar actividades de control asociadas con la prevención, registro y recuperación de las sumas giradas de más, vinculados con aspectos tales como: la verificación de decesos mediante el cruce diario de la información del Tribunal Supremo de Elecciones, formalización y actualización de procedimientos sobre fallecimientos, caducidades y recuperación de recursos, así como reportes mensuales con el propósito de informar acerca de las sumas generadas pagadas de más.

Sin embargo, prevalecen oportunidades de mejora, las cuales requieren de atención por parte de las instancias que participan en el diseño, implementación y ejecución de las citadas actividades de control, en procura de, por un lado, evitar que se generen este tipo de erogaciones que no resultan procedentes, así como para fortalecer su gestión.

En ese sentido, se determinó que en el **proceso de pago de las pensiones**, ejecutado por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) y la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), existe un riesgo de realizar giros de más, originado en la inoportuna exclusión de la planilla de pagos a beneficiarios fallecidos y de los derechos jubilatorios que caducan.

Con respecto a las actividades de control establecidas para **prevenir la generación de sumas giradas de más**, se identificó que la Dirección Nacional de Pensiones, no utiliza fuentes de información disponibles para la identificación de jubilados fallecidos; aspecto de relevancia en lo que respecta a este particular, en el tanto, se encontró que un 64,2% de las sumas pagadas de más, se origina en la inoportuna exclusión de la planilla de pagos de beneficiarios que fallecen.

En relación con lo anterior, se encontró que, si bien es cierto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Poder Judicial, suscribieron desde agosto de 2018 un convenio, con el fin de que la Dirección Nacional de Pensiones cuente con acceso a las defunciones atendidas por la Medicatura

Forense del Poder Judicial y para que se remita a ese Ministerio, listados con información de fallecimientos, a la fecha, no se han concretado las acciones para poner en funcionamiento dicho convenio.

Asimismo, se determinó que tampoco se han implementado mecanismos efectivos para obtener la información prevista en el Decreto Ejecutivo N.º 32833 “Reglamento General de Cementerios”. En ese sentido, esa Dirección (DNP) carece de actividades de control, que le permitan gestionar la remisión oportuna y completa de la información respectiva; por lo que, en ciertos casos esta no es remitida o no incluye datos básicos que permitan detectar oportunamente fallecimientos de pensionados.

También se identificó, en el tema de prevención de sumas giradas de más, que la modalidad de pago de pensiones favorece la generación de acreditaciones que no corresponden, en caso de fallecimientos; por cuanto la última semana del mes es girada anticipadamente y si un jubilado fallece en esa semana se generan pagos de más.

Por otro lado, en cuanto a las actividades de control vinculadas con los **registros de las sumas giradas de más**, se vislumbran limitaciones para realizar notificaciones de cobro a personas jubiladas y exjubiladas, dado que la Dirección Nacional de Pensiones y el Órgano Director del Procedimiento Administrativo carecen de actividades de control que establezcan las pautas para la actualización de datos asociados, entre otros, con: número telefónico, correo electrónico y domicilio actual.

A su vez, el trámite para la **recuperación de sumas giradas de más**, generadas por caducidades del derecho de pensión, es realizado por el Órgano Director del Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; sin embargo, el registro utilizado para el control de tales trámites, no es uniforme y resulta escueto, ya que carece de datos sobre los intentos de notificación, que permitan identificar las gestiones de cobro realizadas, lo cual limita la trazabilidad del proceso de recuperación de las sumas giradas de más. Adicionalmente, la Dirección Nacional de Pensiones no dispone de un detalle auxiliar que incluya las erogaciones giradas de más de forma consolidada, lo cual se constituye en un riesgo en el control y recuperación efectiva de los recursos.

Además, con respecto a las actividades de control para procurar la recuperación de sumas, se tiene que los montos girados de más a la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero, patronales y estatales por pagos a pensionados, deben ser cobrados a dicha Institución por parte de la Dirección Nacional de Pensiones y de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; sin embargo, se identifican debilidades en la coordinación y comunicación entre estas partes.

Por su parte, también se determinó que desde 2019 existe un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Poder Judicial, cuyo propósito es que la Dirección Nacional de Pensiones pueda consultar sobre procesos sucesorios activos, para agilizar el cobro de sumas giradas de más en dicha instancia, no obstante, a la fecha, no se han ejecutado las acciones para poner en funcionamiento dicho control.

¿QUÉ SIGUE?

Se giran disposiciones a la Dirección Nacional de Pensiones, a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, al Órgano Director del Procedimiento Administrativo adscrito al Despacho del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la Subdirección General de Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda, y a la Gerencia Financiera de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el propósito de definir e implementar las acciones que permitan solventar las situaciones señaladas, a efecto de fortalecer las actividades de control para la prevención, control y recuperación de sumas giradas de más en pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, la utilización óptima de recursos

públicos y la mejora continua de los procesos que involucran la coordinación entre los diversos actores que intervienen en estas labores.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL BIENESTAR
SOCIAL**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS
ACTIVIDADES DE CONTROL ASOCIADAS CON LA PREVENCIÓN,
REGISTRO Y RECUPERACIÓN DE SUMAS GIRADAS DE MÁS EN
REGÍMENES DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO
NACIONAL**

1. Introducción

Origen de la auditoría

- 1.1. La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establece que la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), tiene como funciones resolver las solicitudes de pensión y jubilación, revisiones, reajustes y cualquier otra gestión posterior en relación con las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional; asimismo, debe confeccionar las planillas de los diferentes regímenes de pensiones y velar por la correcta aplicación de éstas.
- 1.2. Dado lo anterior, en el proceso de pago, se generan cancelaciones improcedentes, tanto por la exclusión tardía en la planilla respectiva, de pensionados fallecidos y caducidades del derecho, como por posibles errores de cálculo, siendo la principal causa las sumas de más a pensionados fallecidos; al cierre del periodo 2021, en la DNP el 64,2%¹ y en la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA), el 57,5%¹ de sumas giradas de más, ha sido originado por dicha causa. Así las cosas, las cancelaciones de más reportadas por la Dirección Nacional de Pensiones al 31 de diciembre de 2021, alcanzan un monto acumulado de ₡4.030,5 millones, mientras que a la misma fecha la JUPEMA posee una suma acumulada de ₡929,7 millones, cifras que han venido en crecimiento los últimos años.
- 1.3. La auditoría cobra importancia en un momento donde las finanzas del Estado requieren de saneamiento e implementación de actividades para la prevención, registro y recuperación de recursos, en respuesta a los riesgos de generación de sumas giradas de más, con el objetivo de impulsar mejoras y fortalecer el proceso; lo cual previene la generación de dichos pagos improcedentes, potencia la obtención de información confiable, mediante el registro correcto y permite la recuperación de erogaciones giradas de más por concepto de pensión, todo lo anterior contribuyendo al mejor uso de la Hacienda Pública.

Objetivo

- 1.4. La presente auditoría tuvo como objetivo determinar si las actividades de control establecidas por la Administración para la prevención, registro y recuperación de sumas giradas de más en Regímenes de Pensiones administrados por la Dirección Nacional de Pensiones, para mitigar el riesgo de generación de sumas giradas de más, cumplen razonablemente con el marco jurídico y técnico aplicable.

¹ De acuerdo con el monto bruto acumulado de SGM.

Alcance

- 1.5. El estudio abarcó la revisión de las actividades de control establecidas por la Administración para la prevención, registro y recuperación de las sumas giradas de más en el pago de pensiones administradas por la DNP, durante el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2020 y el 30 de abril de 2021, ampliándose cuando se estimó necesario.
- 1.6. Específicamente, se evaluó si las actividades de control para la prevención y registro de sumas giradas de más, son útiles, confiables y oportunas, si el proceso establecido para la recuperación de estas es idóneo; y si las administraciones involucradas en las actividades de control de tales pagos improcedentes, cumplen razonablemente con la normativa aplicable.
- 1.7. En la siguiente figura, se resumen las actividades emprendidas por la Administración y evaluadas durante la auditoría:

Figura N.º 1 Actividades de sumas giradas de más sujetas a evaluación



Fuente: Elaboración CGR.

Criterios de Auditoría

- 1.8. Los criterios de auditoría para la etapa de examen fueron presentados y discutidos con la administración activa, el día 22 de setiembre de 2021 y fueron remitidos al MTSS y JUPEMA, al Ministerio de Hacienda y a la CCSS, mediante los oficios N.º 14811 (DFOE-BIS-0334), 14813 (DFOE-BIS-0336) y 14812 (DFOE-BIS-0335), respectivamente, en los cuales, a su vez, se comunicó el inicio de la actividad de examen de la presente auditoría.

Metodología aplicada

- 1.9. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría emitido por la DFOE.
- 1.10. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del MTSS, de la JUPEMA, de la CCSS y del Ministerio de Hacienda, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante esas instituciones.

- 1.11. La metodología utilizada contempló la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría, tales como entrevistas, observaciones, solicitudes de información, análisis documental y validación de información. Todo lo cual, fue analizado con fundamento en la normativa aplicable y vigente.

Limitaciones que afectaron la ejecución de la Auditoría

- 1.12. Las ampliaciones de plazo tramitadas por la administración para atender las solicitudes de información planteadas por el Equipo de Auditoría, durante las etapas de planificación y examen de la auditoría; así como las reconsultas de información por la remisión de respuestas incompletas e inconclusas, representaron limitaciones en la ejecución de la presente auditoría.

Generalidades acerca de las sumas giradas de más en pensiones

- 1.13. La DNP, es la dependencia del MTSS, encargada de los Regímenes de Pensiones y Jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional. En cuanto al Régimen Transitorio de Reparto, según el artículo 93 de la Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, N.º 7531, su administración está a cargo de la JUPEMA, bajo la supervisión y el control de la DNP.
- 1.14. En vista de lo anterior, las planillas de pagos de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional son confeccionadas por la DNP y la JUPEMA, y para prevenir la generación de sumas giradas de más, de forma preliminar a que la Dirección General de Tesorería Nacional (DGTN), efectúe el correspondiente pago, dichas Instituciones deben procurar la exclusión oportuna de pensionados y jubilados² fallecidos y de personas cuyo derecho jubilatorio o de pensión caducó, por lo cual, el acceso a la información sobre hechos vitales, mantenida por instancias, tales como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), cementerios, Poder Judicial y otras, resulta en un insumo de alta relevancia para la DNP y la JUPEMA.
- 1.15. En relación con el TSE, cabe señalar, la importancia de la información que esta Institución mantiene y sirve de insumo para la detección de fallecimientos, en virtud de que esa dependencia tiene entre sus funciones, la inscripción de las declaraciones de defunción proporcionadas por las personas registradoras oficiales; proceso en el cual dicho Tribunal tarda aproximadamente 8 días naturales³. Sin embargo, en caso de que no se detecten y excluyan de la planilla oportunamente los jubilados fallecidos y las caducidades de derecho, se originan sumas giradas de más durante el pago de las pensiones.
- 1.16. Así las cosas, cuando se ejecuta un pago improcedente, el proceso de recuperación inicia en el Departamento de Gestión de Pagos de la DNP, y, posteriormente, los casos son trasladados al Órgano Director del Procedimiento Administrativo (ODPA), unidad administrativa ubicada en el Despacho del MTSS, la cual se encarga de continuar el proceso de recuperación. Por su parte, en la JUPEMA, el proceso de recuperación está a cargo del Departamento de Concesión de Derechos.
- 1.17. En línea con lo anterior, es importante señalar que, en el pago de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, se cancelan a la CCSS, las cuotas obreras (5%), patronales (8,75%) y estatales (0,25%) al seguro de salud; además, en caso que el jubilado posea acuerdos con terceros deductores, se rebaja de la pensión el monto respectivo y se traslada al beneficiario correspondiente, siendo que el restante efectivo es depositado en la cuenta bancaria del pensionado; por lo que de estas sumas también se debe gestionar la recuperación.

² Entiéndase el término pensionado o jubilado, como persona que tiene una pensión.

³ El plazo referido fue el proporcionado por el personal del TSE. Además, para corroborar dicho dato, se realizó un cálculo independiente de acuerdo con información de las planillas de pago de la DNP y la JUPEMA del periodo 2021 determinando según los datos del TSE sobre personas pensionadas que fallecieron, este Tribunal tardó en promedio 8 y 6 días respectivamente, en inscribir los fallecimientos de interés para DNP y JUPEMA.

- 1.18. Por lo anterior, en el proceso de recuperación de sumas giradas de más intervienen otras instancias externas; a saber: de parte del Ministerio de Hacienda, participan la DGTN para recuperar acreditaciones en cuentas bancarias y terceros deductores, y el Departamento de Cobro Judicial, como encargado de los cobros en sede judicial, además, por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), interviene la Dirección de Inspección, a la cual se le solicita la devolución de cuotas obrero, patronales y estatales pagadas de más a dicha institución.
- 1.19. Adicionalmente, para la gestión de las SGM en el proceso de recuperación, los distintos departamentos de la DNP y la División de Pensiones de la JUPEMA deben instaurar actividades de control para mantener el registro de las sumas generadas, con el fin de procurar su recuperación y dar trazabilidad. De conformidad con lo señalado en párrafos anteriores, es posible apreciar que en los procesos vinculados con el pago de planilla de pensiones y gestión de SGM, participan múltiples actores, siendo el proceso de recuperación el que requiere mayor coordinación y, por ende, resulta más complejo. En la figura N° 2, se ilustra el proceso citado:

Figura N.º 2 Instancias que participan en el pago de pensiones y la gestión de SGM



Fuente: Elaboración CGR.

- 1.20. Por otro lado, en cuanto al efecto monetario de las SGM, el monto devengado presupuestariamente por concepto de prestaciones en el título presupuestario N.º 231, ha tenido un comportamiento creciente en los últimos años, al igual que las sumas acumuladas por pagos improcedentes. En el Cuadro N.º 1 se muestran los saldos por esos conceptos, para los años 2019, 2020 y 2021. Cabe acotar que la recuperación de sumas giradas de más, durante el 2021 fue por el orden de ₡144,1 millones.

Cuadro N.º 1 Presupuesto devengado y sumas giradas de más en pensiones

En millones de colones

Rubro	Año 2021	Año 2020	Año 2019
Presupuesto Devengado	827.603	810.064	777.870
Sumas giradas de más acumuladas	4.960	4.583	3.498

Fuente: Elaboración CGR, con base en las liquidaciones presupuestarias obtenidas del SIGAF y las certificaciones remitidas al Ministerio de Hacienda por la DNP y la JUPEMA.

Comunicación preliminar de los resultados de la auditoría

- 1.21. Los resultados de la auditoría se presentaron virtualmente a los jefes, auditores internos y funcionarios del MTSS, de la JUPEMA y del Ministerio de Hacienda el 11 de agosto de 2022 y a la

CCSS el 17 de agosto de 2022, por medio de la herramienta Google Meet.

- 1.22. Mediante oficios N.° 13148 (DFOE-BIS-0446), 13149 (DFOE-BIS-0447), 13150 (DFOE-BIS-0448) y 13151 (DFOE-BIS-0449), todos del 11 de agosto de 2022, se remitió al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), al Director Ejecutivo de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y al Ministro de Hacienda, respectivamente, el borrador del informe de la presente auditoría, con el propósito de que se formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social, las observaciones que consideraran pertinentes sobre el contenido del documento. Al respecto, mediante oficios N.° MTSS-DMT-OF-1109-2022, DE-0507-2022, PE-2121-2022 y DM-2161-2022, se recibieron observaciones al borrador del informe por parte de las autoridades del MTSS, JUPEMA, CCSS y Ministerio de Hacienda, en su orden, las cuales fueron valoradas, y aquellas que se consideraron procedentes fueron incorporadas al presente informe, mediante ajustes a su contenido.

Siglas

- 1.23. A continuación, se indica el detalle de las siglas utilizadas en este informe:

SIGLA	SIGNIFICADO
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
DNP	Dirección Nacional de Pensiones
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
JUPEMA	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
LGCI	Ley General de Control Interno
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
ODPA	Órgano Director del Procedimiento Administrativo
SCI	Sistema de Control Interno
SGM	Sumas Giradas de Más
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
DGTN	Dirección General de Tesorería Nacional

Fuente: Elaboración CGR.

2. Resultados

Debilidades en las actividades de control para prevenir la generación de sumas giradas de más, vinculadas con la utilización de fuentes de información y con la modalidad de pago

- 2.1. El efectivo diseño e implementación de actividades de control, en respuesta a los riesgos de generación de sumas giradas de más (SGM), procura la identificación oportuna de personas jubiladas que deben ser excluidas de la planilla por fallecimiento o caducidad del derecho, de modo que el pago de pensiones sea íntegro y no se realicen erogaciones improcedentes con recursos de la Hacienda Pública.

- 2.2. En ese sentido, se identificó que las administraciones de la DNP y la JUPEMA, han realizado esfuerzos en procura de fortalecer el proceso de prevención de las referidas sumas, para lo cual, se han definido una serie de actividades de control, tales como: la verificación de decesos mediante el cruce diario de la información correspondiente a jubilados activos, con la contenida en el padrón electoral del TSE. Sin embargo, tal actividad de control no considera la información relativa a defunciones en proceso de inscripción, que no se encuentran incluidos en dicho padrón. Al respecto, en atención a una advertencia remitida por la Auditoría Interna del MTSS sobre el tema, esa Dirección se encuentra realizando las coordinaciones correspondientes con el TSE para instaurar dicho control y la JUPEMA ha realizado consultas al TSE, con el fin de incorporar dicha información en el cruce de base de datos.
- 2.3. Aunado a esto, se han formulado y actualizado procedimientos internos⁴, los cuales procuran que se tenga claridad acerca del momento en que se extingue el derecho de pensión, sea por fallecimiento de una persona jubilada o caducidad del derecho.
- 2.4. Además, producto de la auditoría realizada, se determinaron oportunidades de mejora vinculadas con la no utilización de fuentes de información disponibles para la identificación de jubilados fallecidos, así como con la modalidad de pago de pensiones, que se aplica en la actualidad.
- 2.5. En ese sentido, cabe mencionar que la DNP registró, al periodo 2021, sumas giradas de más acumuladas por un monto de ₡4.030 millones. Adicionalmente, según registros de esa Dirección, para el periodo 2021 se presentaron pagos improcedentes por concepto de pensiones, por un monto de ₡268 millones, mientras que la recuperación de ese año, ascendió a ₡28 millones. Por su parte, en el caso de JUPEMA, el monto acumulado por tales sumas ascendió a ₡929 millones, reportando para el periodo 2021 sumas giradas de más por ₡253 millones, y en ese mismo periodo se generó una recuperación que asciende a ₡116 millones.
- 2.6. En cuanto, a la no utilización de fuentes de información disponibles, la CGR determinó que desde agosto de 2018, existe un convenio suscrito entre el MTSS y el Poder Judicial, para que la DNP pueda consultar datos personales de acceso público, contenidos en la base de datos de personas fallecidas que mantiene el Poder Judicial, por medio de la Medicatura Forense, con el fin de detectar, en forma oportuna, defunciones de pensionados. Adicionalmente, el mencionado convenio establece que el MTSS debe ser proveído, por parte del Poder Judicial, de listados con información de fallecimientos. Sin embargo, los alcances de este convenio no se han implementado, por lo cual dicha consulta no se ejecuta, ni se están remitiendo los referidos listados.
- 2.7. Por otra parte, pese a que el Reglamento General de Cementerios, Decreto Ejecutivo N.º 32833, establece que los cementerios del territorio nacional están obligados a remitir a la DNP, información sobre fallecimientos de personas, esta Dirección carece de una base actualizada que incluya todos los cementerios activos⁵ en el país, la cual permita dar seguimiento a la remisión de la información en tiempo y forma. Además, que no recibe dicha información por parte de todos los cementerios, y aquellos camposantos que cumplen con tal responsabilidad, se identificó que la información carece de oportunidad y no se envía en forma completa⁶ y estandarizada, lo cual dificulta a la DNP determinar, oportunamente, la terminación de posibles derechos jubilatorios, por motivos de fallecimiento.

⁴ DNP: Procedimiento para la recuperación de acreditaciones que no corresponden en pensiones con cargo al presupuesto Nacional - Fallecidos y el Procedimiento para la recuperación y control de acreditaciones que no corresponden en pensiones - caducidades. JUPEMA: Guía, control y recuperación de acreditaciones que no corresponden del Régimen Transitorio de Reparto y Guía, Sistema de Caducidades.

⁵ Según información suministrada por el Ministerio de Salud mediante el oficio MS-DGS-5020-2021 del 26 de noviembre de 2021 existen 526 cementerios en el país.

⁶ Carece de datos tales como número de cédula o fecha de la defunción.

- 2.8. Por otra parte, se identificó que el pago de las pensiones de los Regímenes Especiales de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, se realiza en la tercera semana de cada mes, es decir, una semana antes del respectivo cierre mensual, por lo que si un jubilado fallece en la cuarta semana, posterior a que se realice el pago de la planilla, se generan acreditaciones que no corresponden.
- 2.9. En ese sentido, cabe destacar que, en enero 2019 se realizó un cambio en la modalidad de pago de las pensiones⁷ para minimizar el riesgo de girar pagos improcedentes. Este cambio, según análisis de la Unidad de Control de Ingresos de la DGTN, provocó⁸ una disminución en la generación de sumas giradas de más, para los años 2019 y 2020, por un monto de ₡564,9 millones, lo cual evidencia que esta medida tuvo resultados positivos en la exclusión oportuna de planilla, de derechos jubilatorios terminados por fallecimiento de la persona beneficiaria.
- 2.10. Respecto de lo expuesto, el aparte 1.5 de las NCISP, especifica la obligatoriedad que tienen los funcionarios públicos de realizar, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento del SCI.
- 2.11. Adicionalmente, en los literales 4.4 y 4.4.2, las NCISP citadas, estipulan que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes con el objetivo de asegurar de forma razonable que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad y se debe disponer de la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones en formularios uniformes.
- 2.12. Igualmente, tales Normas, en su apartado 5.6, especifican que el jerarca y los titulares subordinados deben asegurar razonablemente, que la información sea pertinente, relevante, suficiente; se presente adecuadamente, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida en el momento oportuno por la instancia competente, de acuerdo con los fines institucionales.
- 2.13. Adicionalmente, los numerales 5.7 y 5.8, informan sobre la obligatoriedad de establecer los procesos y canales necesarios para asegurar razonablemente, que la información sea comunicada de forma transparente, ágil, segura, correcta, con prontitud y en el momento en que se requiere a las instancias pertinentes, para el cumplimiento de sus responsabilidades y el logro de los objetivos institucionales. Aunado, a la responsabilidad que se le encomienda, de disponer de los controles pertinentes para que los sistemas de información garanticen razonablemente la calidad de la información y de la comunicación.
- 2.14. En línea con lo anterior, el artículo 16 de la LGCI, N.º 8292, estipula, que los sistemas de información deben contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; la cual debe ser comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.
- 2.15. Por su parte, el artículo 63 del Reglamento General de Cementerios⁹, dispone que la administración de cada cementerio debe comunicar a la DNP del MTSS, la información referente a las inhumaciones y/o cremaciones de cadáveres humanos realizadas en sus instalaciones; dentro del plazo de 15 días naturales a partir del día siguiente del evento. Dicha información consistirá, como mínimo, en el nombre, apellidos y el número de identificación de la persona fallecida y la

⁷ La DNP y la JUCEMA sostuvieron coordinaciones para que la fecha de pago de pensiones se realizará una vez finalizado el mes, sin embargo, para esa fecha el Ministerio de Hacienda accedió a trasladar la fecha de pago a la tercer semana de cada mes.

⁸ Información suministrada mediante oficio TN-1028-2021 (NI 22499) del 10 de agosto de 2021.

⁹ Reglamento N.º 32833 del 03 de agosto de 2005, publicado en La Gaceta N.º 244 del 19 de diciembre de 2005.

fecha del deceso, de conformidad con el acta de defunción aportada por los familiares o solicitantes de las inhumaciones y/o cremaciones.

- 2.16. Las situaciones descritas se presentan, debido a la inoportuna coordinación entre las administraciones; de la DNP y JUPEMA, con el Poder Judicial y autoridades que generan información, a fin de instaurar procedimientos de control para la implementación del convenio suscrito, y para la disposición de datos necesarios para la detección oportuna de fallecimientos.
- 2.17. Por otro lado, la fecha de pago de planilla es fijada conforme con la programación del calendario anual de pagos del Ministerio de Hacienda; sin embargo, las instancias pertinentes no han definido, en conjunto, alternativas que permitan prevenir la generación de SGM, a pesar que se demostró que los cambios que se realizaron en cuanto a la fecha de pago mensual de pensiones, propició la reducción de acreditaciones que no corresponden.
- 2.18. Las debilidades detalladas, perjudican la implementación de un efectivo sistema de control interno acorde con las necesidades de los procesos que se desarrollan en la DNP, vinculados con el proceso de pagos de pensiones, y dificultan la detección oportuna de la extinción de los derechos por este concepto, lo cual potencia los riesgos de generación de sumas giradas de más, así como el incremento en la ejecución presupuestaria del título 231, correspondiente a los Regímenes de Pensiones, provocando erogaciones improcedentes con el consiguiente perjuicio para la Hacienda Pública.

Carencias en las herramientas de gestión para los registros de sumas giradas de más

- 2.19. El establecimiento de controles para el efectivo registro de las SGM que se originen durante el pago de pensiones, resulta relevante, en virtud de que una vez generadas, se deben realizar las acciones de cobro y recuperación; por lo que las herramientas que disponga la Administración para contribuir con su identificación y trazabilidad, a través de las diferentes fases del proceso, se constituyen en factores de éxito en el cobro efectivo de dichas sumas.
- 2.20. Al respecto, se determinó que la DNP cuenta con un archivo en formato Excel que contiene registros consolidados de las SGM a partir del período 2018. Así también, esa Dirección y la JUPEMA elaboran reportes mensuales, con el propósito de informar al Ministerio de Hacienda las SGM generadas. Lo anterior, muestra acciones de mejora de dichas administraciones sobre este particular.
- 2.21. Sin detrimento de lo anterior, se determinaron oportunidades de mejora en lo que a esta temática respecta, las cuales se comentan de seguido:
- 2.22. Para el cobro de SGM generadas en pagos de pensiones, el ODPa debe realizar el proceso de notificación de cobro cumpliendo lo establecido en el marco normativo aplicable, en cuanto a la forma y medios para la realización de dicha notificación. No obstante, para dicho Órgano no es posible notificar los procesos de cobros en curso, en virtud de carecer de datos actualizados de los jubilados.
- 2.23. Sobre el particular, según lo informado por la administración de la DNP, los datos personales de los jubilados, tales como: dirección, número telefónico, correo electrónico, entre otros, son actualizados únicamente cuando el interesado se apersona a la Dirección, para solicitar su derecho de jubilación, o bien, realizar un trámite adicional, como la revisión de la pensión otorgada, con lo cual dicha información se desactualiza, y, por consiguiente, dificulta al ODPa, continuar con el correspondiente cobro y, por ende, no se recuperen las SGM, con el consiguiente perjuicio para la Hacienda Pública.
- 2.24. Por su parte, el ODPa, posee un listado de las gestiones y llamadas telefónicas realizadas, vinculadas con los expedientes de caducidades en trámite, sin embargo, los datos que se incorporan en dicho listado no son uniformes, en cuanto a aspectos como el "registro de intentos

de notificación”, y se omite información fundamental, sobre las gestiones, tales como: fechas de notificación, medios utilizados, así como resultados obtenidos de tales actividades.

- 2.25. En adición, la DNP dispone un detalle auxiliar que contempla los casos individuales de SGM generadas a partir del período 2018, sin embargo, dicho insumo no consolida los registros mensuales de SGM disponibles en la Dirección con información desde el período 2011.
- 2.26. Al respecto, el apartado 4.4.2, de las NCISP establecen que el jerarca y titulares subordinados deben disponer de la documentación, el procesamiento y el registro de las transacciones en formularios uniformes. Además, el apartado 5.6 de las normas de cita previa, señala la responsabilidad de la administración, de asegurar de manera razonable que la información sea pertinente, relevante, suficiente y se presente adecuadamente, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida en el momento oportuno por la instancia competente, de acuerdo con los fines institucionales.
- 2.27. Respecto de lo comentado, la LGCI, en el artículo 8 señala que, las acciones ejecutadas por la administración activa deben proporcionar seguridad en la consecución de los objetivos, orientados a exigir confiabilidad y oportunidad de la información, así como garantizar eficiencia y eficacia en las operaciones.
- 2.28. Por otro lado, la Directriz sobre procedimiento administrativo para la recuperación de acreditaciones que no corresponden en pensiones con cargo al Presupuesto Nacional¹⁰, encomienda al ODPa, para caducidades, mantener un control efectivo, con datos certeros, de todos los casos tramitados y conformar un legajo del procedimiento a su cargo en el que consten todas las actuaciones realizadas.
- 2.29. Igualmente, los Lineamientos para el registro, control y recuperación de acreditaciones que no corresponden por pagos de salarios y pensiones¹¹, señalan que es deber de la administración, documentar las notificaciones realizadas a los ex pensionados mediante los mecanismos dispuestos para este fin.
- 2.30. Adicionalmente, los Lineamientos para la gestión de adeudos incobrables en el Departamento de Cobro Judicial de la División de Adeudos Estatales¹² indica que debe constar en el expediente administrativo, como mínimo, dos intentos fallidos de notificación al deudor y el estudio de bienes del obligado. También, debe constar en el expediente, que se realizaron todas las gestiones de búsqueda de direcciones actualizadas sin resultado alguno. Siendo todo lo anterior, imprescindible para que la administración pueda realizar los respectivos traslados en forma al Departamento de Cobro Judicial de la División de Adeudos Estatales del Ministerio de Hacienda, cuando corresponda.
- 2.31. La situaciones expuestas se generan en virtud de que la DNP y el ODPa, no han instaurado actividades de control, que establezcan las pautas a seguir para mantener actualizados los datos de los jubilados.
- 2.32. Con respecto al registro consolidado de las SGM, la administración de la DNP inició, en el período 2018 dicho control, con información prospectiva a partir de enero 2018, siendo que no se han implementado registros consolidados de manera retrospectiva, de las acreditaciones que no corresponden.

¹⁰ Directriz MTSS-DMT-DR-006-2018 del 30 de abril de 2018, publicado en La Gaceta N.º 78, Alcance 90 del 04 de mayo de 2018.

¹¹ Directriz DIR-TN-03-2018 del 19 de octubre de 2018.

¹² Directriz DGH-D-004-2018 del 24 de enero de 2019. Publicado en La Gaceta N.º 17 del 24 de enero de 2019.

- 2.33. Por otra parte, no existen actividades de control que aseguren la conformación de un control uniforme y detallado de las gestiones de recuperación realizadas a ex-pensionados que poseen SGM por pagos posteriores a la caducidad del derecho de pensión.
- 2.34. Como consecuencia, de las debilidades comentadas, la administración carece de información relevante en tiempo y forma para llevar a cabo sus labores de recuperación de SGM, con lo cual se materializa el riesgo de que se produzca un bajo reintegro a la Hacienda Pública de los montos girados erróneamente y limita la transparencia del proceso y la rendición de cuentas, al no disponer de información consolidada, ni contar con evidencia de las acciones realizadas

Debilidades en la coordinación de las dependencias que intervienen en la recuperación de sumas giradas de más

- 2.35. Resulta relevante contar con actividades que permitan la recuperación de las SGM en pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, las cuales establezcan de forma clara, el rol de los diferentes actores que participan de dicho proceso, de forma tal, que estas herramientas contribuyan en el cobro oportuno y ágil de los recursos públicos acreditados erróneamente, para que estos puedan ser destinados a la satisfacción de necesidades prioritarias para el país.
- 2.36. En este sentido, las administraciones de la DNP y de la JUPEMA han realizado esfuerzos para la recuperación de SGM en pensiones, entre los que destacan, la conformación de un grupo de trabajo en la DNP dedicado a la gestión de estos recursos, así como la realización de reuniones de coordinación con entes externos a la DNP y a la JUPEMA, tales como la CCSS, el Ministerio de Hacienda y Poder Judicial, en procura de lograr acuerdos que propicien una recuperación oportuna de las citadas sumas.
- 2.37. Pese a las actividades para la recuperación de SGM emprendidas por la administración, esta Contraloría General identificó oportunidades de mejora que se informan de seguido:
- 2.38. El Departamento de Gestión de Pagos de la DNP indicó, haber remitido a la CCSS, en el periodo comprendido del 2018 hasta agosto del periodo 2021, un total de 93 oficios de solicitudes de recuperación de SGM en el pago de cuotas obreras, patronales y estatales. En atención a estas solicitudes, se encontró evidencia de que la CCSS brindó respuesta a 70 de los oficios remitidos, para lo cual se tardó en promedio 420 días. En el caso de las solicitudes planteadas por la JUPEMA, la CCSS tardó en promedio 389 días en brindar la respuesta correspondiente.
- 2.39. Adicionalmente, la CCSS señaló¹³ que varios de los oficios remitidos por la DNP no ingresaron correctamente a la dirección electrónica de la CCSS, mientras que otros presentaban información poco ordenada, aspectos que fueron abordados por las administraciones de esas dependencias, en una sesión de trabajo celebrada durante el mes de noviembre de 2020.
- 2.40. Para dar respuestas a las solicitudes de recuperación planteadas por la DNP, la CCSS remite informes de inspección, en los cuales se incluye información sobre el monto total devuelto por concepto de cuotas giradas de más, y en abril de 2020¹⁴, la Caja envió a esa Dirección detalles adicionales¹⁵ relacionados con los informes de inspección que habían sido emitidos desde septiembre de 2018 y hasta febrero de 2020, con el objetivo de proporcionar a la DNP, mayores insumos con respecto a las cuotas devueltas por la CCSS. Al respecto, en noviembre de 2020, la CCSS y la DNP adoptaron un acuerdo con el propósito de formalizar el envío de dichos detalles adicionales, así como la respectiva hoja de trabajo, vinculada con cada informe de inspección.

¹³ Mediante el oficio GF-DI-0364-06-2022/DI-AAFS-0179-2022/ATG-SGP-0482-2022.

¹⁴ Mediante los correos electrónicos del 9 y 27 de abril de 2020.

¹⁵ Mediante documentos denominados “Detalle de afectaciones individuales” y “Detalle de devolución de cuotas de patronos públicos y privados”.

- 2.41. Así las cosas, a la fecha, la DNP se encuentra realizando un levantamiento de la información facilitada por la CCSS, a efectos de vincularla con cada oficio de solicitud de recuperación tramitado, sin embargo, esa Dirección desconoce si la información remitida responde a todas las solicitudes de recuperación planteadas.
- 2.42. En ese sentido, según lo manifestado por la administración de la DNP, la información remitida por la CCSS, no es suficiente para que dicha Dirección pueda determinar la cuantía de las cuotas de cada jubilado que fueron devueltas por la CCSS. Esto, por cuanto se indica que el informe de inspección carece de un detalle individual de los montos a devolver para cada caso. Además, en los documentos remitidos por la CCSS se consigna el monto de la cuota obrera devuelta por jubilado; no así para las cuotas estatal y patronal, donde solo se incluye el monto sobre el cual la CCSS paga dichos rubros, por lo cual, se determina que la DNP dispone de la información necesaria para determinar, mediante cálculo, el monto recuperado por jubilado para cada una de las cuotas, sin embargo, no realiza el cálculo con base en los datos proporcionados, al considerar que el monto de las cuotas patronales y estatales debe ser proporcionado por la CCSS de forma específica por jubilado, lo cual evidencia falta de coordinación entre estas dependencias.
- 2.43. Por otra parte, la DNP ha gestionado ante la Dirección de Inspección de la CCSS, la remisión de los comprobantes mediante los cuales dicha Institución ha realizado las devoluciones de cuotas para su identificación; no obstante, la CCSS informó que la instancia competente de esta Institución para resolver dicha solicitud es el Área de Tesorería General¹⁶, sin embargo, la DNP no prosiguió con la solicitud de la información ante esta dependencia. En el caso de la JUPEMA, sí ha obtenido las correspondientes respuestas por parte de la CCSS, dado que ha canalizado las gestiones ante la instancia respectiva.
- 2.44. Sobre los temas anteriormente descritos, el Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social¹⁷, en sus artículos 64 y 65, dispone que si se hubiere admitido algún empadronamiento o inclusión impropia de trabajadores en planillas, la CCSS excluirá de oficio o por petición de la parte interesada, y procederá a la devolución de las cuotas respectivas. En caso de que la parte interesada sea quien tramite la devolución de cuotas pagadas de más, esta debe realizar la gestión de cobro en un plazo que no exceda los tres años, y la CCSS resolverá el reclamo, previo estudio de inspección y cumplimiento de los requisitos.
- 2.45. Por otra parte, el Instructivo del procedimiento para la devolución de cuotas de la CCSS¹⁸, indica que en el trámite administrativo, los informes de inspección deberán consignar, en relación con las cuotas a devolver, el detalle mensual de los salarios, ingresos o montos por pensiones a los que correspondía aplicar la deducción de las cuotas; así como el de los montos mensuales que sirvieron de base para la respectiva facturación. Adicionalmente, se dispone que en los informes de inspección se debe dejar constancia de las cuotas objeto del reintegro que fueron pagadas.
- 2.46. Aunado a lo anterior, dicho Instructivo informa que es competencia de la Oficina de Notificaciones y Devoluciones de Cuotas, llenar un formulario en donde consten los cálculos correspondientes que determinen las cuantías a devolver, según lo indicado en el informe de inspección. El original de ese formulario deberá ser remitido al Área de Tesorería General de la CCSS, para que se haga efectivo el reintegro aprobado en un plazo de dos días hábiles a partir de la fecha que se recibió el respectivo documento, y se remitirá copia del formulario al reclamante, con el propósito de notificarle que su reclamo fue acogido, el monto a reintegrar y la fecha en que puede retirarlo.
- 2.47. Además, el citado Instructivo establece que el Área de Tesorería General de la CCSS, deberá introducir los datos de devoluciones realizadas en un archivo que contenga todos los casos tramitados, de forma histórica y acumulativa. El archivo respectivo deberá contener, al menos, el

¹⁶ Específicamente en la Subárea de Gestión y Control de Pagos del Área de Tesorería General.

¹⁷ Del 3 de diciembre de 1996, publicado en La Gaceta N.º 25 del 05 de febrero de 1997.

¹⁸ Emitido el 24 de abril de 2008.

nombre del administrado, monto a devolver, número de informe de inspección, o documento que respalda la devolución y la fecha de trámite; lo anterior, con el objetivo de atender cualquier consulta sobre la gestión.

- 2.48. Por su parte, las NCISP establecen la responsabilidad del jerarca y titulares subordinados¹⁹, de asegurar razonablemente que la información posea las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente. También debe realizarse y darse en tiempo, de acuerdo con los fines institucionales y poseer pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación acorde con las necesidades específicas de cada destinatario.
- 2.49. Igualmente, las citadas Normas estipulan que el jerarca y los titulares subordinados deben establecer los procesos y canales necesarios²⁰ para asegurar, razonablemente, que la comunicación de la información sea transparente, ágil, segura, correcta, con la prontitud requerida y en el momento en que se requiere a las instancias pertinentes dentro y fuera de la institución, para el cumplimiento de sus responsabilidades y el logro de los objetivos institucionales.
- 2.50. Las debilidades señaladas, se atribuyen a la ausencia de actividades de control para una coordinación interinstitucional, que permitan atender las solicitudes de recuperación de SGM en un plazo oportuno y entregar, de manera integral la información, así como, a la carencia de criterios suficientes que permitan analizar la respuesta de recuperación de dichas sumas.
- 2.51. En consecuencia, las situaciones detalladas generan, la omisión, en el registro, de las devoluciones de SGM concretadas por la CCSS; trabas en el proceso para tramitar la recuperación de SGM en las sedes administrativa y judicial; así como atrasos para la eventual declaración de sumas incobrables por parte de las instancias competentes, en los casos en que procede, lo cual dificulta la rendición de cuentas y diluye las responsabilidades de las instancias involucradas; todo lo cual se constituye en riesgos de que las SGM no puedan ser recuperadas, con el consecuente perjuicio a la Hacienda Pública; o que no se cumpla el bloque de legalidad para concretar, la respectiva declaración de incobrabilidad.

Omisión en el traslado de información al Órgano Director del Procedimiento Administrativo limita la recuperación de sumas giradas de más

- 2.52. La recuperación de SGM a fallecidos, en aquellos casos en que exista un proceso sucesorio abierto, puede ser tramitada en sede judicial por parte de un Fiscal de Cobro, previa solicitud del ODP, por lo que disponer de información actualizada sobre la existencia de procesos sucesorios en curso, se constituye en un elemento clave para la gestión de la recuperación, por parte de dicho Órgano ante el Departamento de Cobro Judicial del Ministerio de Hacienda, que es la Instancia competente para realizar dicho trámite en sede judicial.
- 2.53. En este sentido, se determinó que desde el año 2019 existe un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Poder Judicial, cuyo propósito es que la Dirección Nacional de Pensiones pueda consultar sobre procesos sucesorios activos, para agilizar el cobro de sumas giradas de más en dicha instancia, no obstante, dicha consulta no es efectuada actualmente por el ODP, en el caso de las SGM a fallecidos.
- 2.54. Al respecto, la DNP manifestó que no ha trasladado casos de fallecidos al ODP, debido a que no han recibido la totalidad de respuestas por parte de la CCSS y la DG, referentes a la recuperación de montos de SGM²¹. En ese sentido, es importante aclarar, que dicha indicación no es de recibo de esta Contraloría General, por cuanto la gestión de recuperación de SGM en un

¹⁹ Norma 5.6.1 confiabilidad, Norma 5.6.2 oportunidad y Norma 5.6.3 utilidad.

²⁰ Norma 5.7.1 Canales y medios de comunicación, Norma 5.7.2 destinatarios y Norma 5.7.3 oportunidad.

²¹ La DG con respecto a la recuperación de cuentas bancarias y terceros, así como, CCSS con respecto a devolución de cuotas.

eventual proceso sucesorio abierto puede ser solicitado por el ODPa ante la División de Adeudos Estatales de la Dirección General de Hacienda, sin necesidad de contar con las respuestas de recuperación citadas y que el proceso para el cual se deben recibir todas las respuestas es para la solicitud de declaración de incobrabilidad²².

- 2.55. Sobre lo anterior, los Lineamientos para la gestión de adeudos incobrables en el Departamento de Cobro Judicial de la División de Adeudos Estatales, establecen que para adeudos de personas fallecidas, se debe verificar durante un período de dieciocho meses, como mínimo, que no se ha abierto un proceso sucesorio. En caso de que la oficina de origen detecte que hay un proceso sucesorio abierto a nombre del deudor, deberá comunicarlo de inmediato al Departamento de Cobro Judicial de la División de Adeudos Estatales, a efecto de que un Fiscal de Cobro se apersona al proceso, en defensa de los intereses del fisco.
- 2.56. La situación descrita se genera debido a que, las actividades de control dispuestas por la administración de la DNP, que regulan el proceso de traslado de información al ODPa, para tramitar la recuperación de SGM a personas fallecidas, establece el envío de estos casos a dicho Órgano, una vez se cuente con las respuestas sobre la gestión de cobro a la CCSS y a la DGTN, sin contemplar la facultad que tiene la DNP de remitir al ODPa, la información de SGM a fallecidos, para la comprobación de procesos sucesorios abiertos, en cuyo caso no es requerida la respuesta por parte de estas dependencias. Cabe señalar que el requisito de contar con respuestas de las instancias citadas, aplica cuando se trasladan casos de SGM al Ministerio de Hacienda, para efectos de la declaración de incobrabilidad.
- 2.57. La debilidad comentada impide que se remitan los casos que correspondan al Departamento de Cobro Judicial del Ministerio de Hacienda, con lo cual no se continúa con el trámite correspondiente por parte de este Ministerio, a efecto de recuperar las sumas giradas de más en forma improcedente, en procesos sucesorios, con el consecuente perjuicio para la Hacienda Pública y la generación del riesgo de incobrabilidad de los saldos adeudados.

²² Confirmado por la DGTN mediante TN-1625-2021 del 30 de noviembre de 2021.

3. Conclusiones

- 3.1. Conforme con los resultados de la presente auditoría, es posible señalar que si bien las instituciones auditadas, han dispuesto actividades de control orientadas a prevenir la generación, registro y recuperación de las sumas giradas de más, prevalecen debilidades significativas en la atención de dichas actividades; en cuanto a su utilidad, confiabilidad y oportunidad, las cuales limitan la disminución de acreditaciones que no corresponden, la transparencia, ante las debilidades determinadas en los controles aplicados, falta de información consolidada sobre SGM y ausencia de uniformidad en la información utilizada para realizar notificaciones, por casos identificados con SGM, todo lo cual incide en un inapropiado manejo de recursos de la Hacienda Pública y la generación de riesgos, tales como el incremento de las SGM, razón por lo cual se concluye que no se da cumplimiento razonable de la normativa aplicable al tema.
- 3.2. En ese sentido, resulta vital que la DNP, la JUCEMA, el Ministerio de Hacienda y la CCSS; como instancias que participan de los procesos vinculados con la gestión de SGM, establezcan instrumentos, con el objetivo de mejorar la coordinación y comunicación interinstitucional, prevenir la generación de SGM, permitir el control y recuperación oportuna de tales sumas, para evitar erogaciones improcedentes de recursos públicos, que en un escenario económico como el actual, cobra relevancia.
- 3.3. Por ello, es indispensable definir e implementar acciones para mejorar los procesos relacionados con las SGM, tales como el establecimiento de insumos para la correspondiente coordinación, valorar la modalidad de pago actual y optimizar las herramientas con las que dispone actualmente la Administración para la gestión de las SGM.
- 3.4. Por último, es criterio del Órgano Contralor que los aspectos aquí determinados constituyen oportunidades de mejora para las instituciones, que, de subsanarse, impactarían positivamente en el sistema de control interno y coadyuvaría a mitigar los riesgos que se presentan en las actividades asociadas con el pago de pensiones a jubilados, de forma tal que se reduzca la generación de sumas giradas de más, se fortalezca dicho sistema y se de una oportuna recuperación de tales sumas, en los casos que proceda.

4. Disposiciones

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley N.º 8292, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, N.º R-DC-144-2015.
- 4.3. El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LA LICDA. ELIZABETH MOLINA SOTO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE PENSIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y AL LIC. JOSE ANTONIO SEGURA MEOÑO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE PENSIONES DE JUPEMA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Definir, oficializar e implementar un mecanismo de control que le permita a la DNP y la JUPEMA contar con información relativa a defunciones en proceso de inscripción, que no se encuentran incluidos en el padrón electoral, a efectos de detectar oportunamente, defunciones de pensionados. Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 30 de noviembre de 2022, una certificación que acredite la definición y oficialización de dicho mecanismo, y a más tardar 31 de marzo de 2023, una certificación donde conste que dicho mecanismo fue debidamente implementado. (ver párrafos del 2.1 al 2.18).

A LA LICDA. ELIZABETH MOLINA SOTO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE PENSIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Definir e implementar acciones específicas para operativizar lo establecido en el Convenio de Cooperación suscrito entre el MTSS y el Poder Judicial, en relación con el envío del listado sobre datos públicos o irrestrictos de las personas fallecidas, almacenados en la base de datos del Poder Judicial. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar 28 de febrero de 2023 una certificación que acredite la definición de las acciones específicas, y a más tardar el 31 de mayo de 2023 una certificación donde se acredite que dichas acciones fueron implementadas. (ver párrafos del 2.1 al 2.18).
- 4.6. Analizar y determinar el estado de las sumas giradas de más, generadas previo a enero 2018, e incluir la información recopilada en el registro consolidado de sumas giradas de más que utiliza la administración. Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 08 de enero de 2024, una certificación sobre el análisis y determinación del estado de las sumas giradas de más, generadas previo a enero 2018; y a más tardar el 29 de marzo de 2024, una certificación que evidencie que tales sumas han sido debidamente incluidas en el registro consolidado. (ver párrafos del 2.19 al 2.34).
- 4.7. Definir, oficializar, divulgar e implementar actividades de control que le permitan a la DNP trasladar oportunamente al Órgano Director del Procedimiento Administrativo, los casos de sumas giradas de más a fallecidos, así como atender el traslado para los casos acumulados a la fecha, de conformidad con las actividades a establecer. Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de setiembre de 2022, una certificación que acredite la definición y oficialización de tales actividades, y a más tardar 30 de noviembre de

2022, una certificación donde conste su divulgación e implementación. (ver párrafos del 2.51 al 2.56).

A LA LICDA. ELIZABETH MOLINA SOTO EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE PENSIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y AL LIC. MAURICIO ARROYO RIVERA, SUBTESORERO NACIONAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.8. Definir e implementar, en forma conjunta, acciones concretas que permitan disminuir de manera sostenida la generación de sumas giradas de más por pensionados fallecidos. Dichas acciones deben incorporar, al menos: responsables, mecanismos de financiamiento, cronograma para su implementación, periodicidad e indicadores de medición que permitan valorar su efectividad. Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición, se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de diciembre de 2022, una certificación suscrita por ambos destinatarios de la presente disposición donde se acredite las acciones concretas definidas. Además, se deberá remitir, en forma conjunta, una certificación con informes de avance sobre la implementación de dichas acciones y su valoración de la efectividad, al 31 de marzo de 2023 y 30 de junio de 2023. (ver párrafos del 2.1 al 2.18).

A LA LICDA. ELIZABETH MOLINA SOTO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE PENSIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y A LA LICDA. MARÍA AUXILIADORA RODRIGUEZ ALPIZAR, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA DEL ÓRGANO DIRECTOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADSCRITO AL DESPACHO DEL MTSS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.9. Definir, divulgar e implementar actividades de control que procuren la obtención de los datos necesarios para mantener actualizada la información de los jubilados y exjubilados, lo cual permita, entre otras cosas, notificar los casos de sumas giradas de más que actualmente se encuentran pendientes de recuperar. Tales actividades deberán considerar, como mínimo, la actualización periódica de los datos personales (dirección del domicilio, número telefónico y correo electrónico). Para acreditar el cumplimiento de esta disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 15 de noviembre de 2022, una certificación de que dichas actividades fueron definidas, y al 15 de febrero de 2023 una certificación donde se acredite la divulgación e implementación de las citadas actividades de control. (ver párrafos del 2.19 al 2.34).

A LA LICDA. MARÍA AUXILIADORA RODRIGUEZ ALPIZAR, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA DEL ÓRGANO DIRECTOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADSCRITO AL DESPACHO DEL MTSS, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.10. Elaborar e implementar un registro uniforme y detallado de las gestiones de recuperación realizadas a jubilados a quienes se les ha girado sumas de más. Para acreditar el cumplimiento de la presente disposición deberá remitirse al Órgano Contralor, a más tardar el 31 de enero de 2023 una certificación que acredite que dicho registro fue debidamente elaborado e implementado. (ver párrafos del 2.19 al 2.34).

A LA LICDA. ELIZABETH MOLINA SOTO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA NACIONAL DE PENSIONES, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO, AL LIC. JOSE ANTONIO SEGURA MEOÑO, DIRECTOR DE PENSIONES DE JUPEMA, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, GERENTE FINANCIERO DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.11. Definir, oficializar, divulgar e implementar, de manera conjunta, actividades de control y coordinación interinstitucional en los cuales se establezcan, como mínimo, los siguientes aspectos: i) definición y actualización de los contactos entre JUPEMA-CCSS y DNP-CCSS y el formato requerido por la CCSS en el traslado de las solicitudes de devolución de cuotas, ii) el

listado de documentación requerida para continuar el proceso de recuperación de sumas giradas de más y las unidades responsables de la remisión de la documentación, iii) plazos para la emisión de respuesta integral de las solicitudes de devolución de cuotas, iv) guía de criterios por parte de la CCSS para facilitar el análisis e interpretación de la información que se remite producto de su proceso de devolución de cuotas, y v) el establecimiento de un canal de coordinación con la CCSS en caso de dudas con respecto a la documentación brindada o el monto devuelto. Para acreditar el cumplimiento de la disposición se deberá remitir a la Contraloría General, a más tardar el 16 de enero de 2023 una certificación, suscrita por las instancias destinatarias de la presente disposición, que haga constar la definición y oficialización de dichas actividades de control y coordinación y a más tardar el 28 de julio de 2023 una certificación, suscrita por las instancias destinatarias de la presente disposición, que acredite la divulgación e implementación, de las citadas actividades. (ver párrafos del 2.35 al 2.50).

Lic. Manuel Corrales Umaña, MBA

Gerente de Área

Lic. Gonzalo Elizondo Rojas, MCP

Asistente Técnico

Licda. Dayana Leiva Pérez

Coordinadora

Licda. Shirley Carranza Pérez

Colaboradora

Bach. Joberlin Mena Loaiza

Colaboradora