

**INFORME DGA-ATOA-IESP-2-2018**

**DIRECCION GENERAL DE AUDITORIA**

**DEPARTAMENTO TRANSFERENCIAS Y ÓRGANOS ADSCRITOS**

**Estudio Especial de Auditoría en el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).**

**2018**

## INDICE

INFORME DGA-ATOA-IESP-2-2018.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Origen.....	3
1.2 Recordatorio para el Jearca y titulares subordinados(as) .....	3
1.3 Objetivo .....	5
1.4 Alcance.....	5
1.5 Metodología.....	5
1.6 Antecedentes del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social .....	5
2.2 Documentos sin Firmas Contenidos en los Expedientes de Apelación.....	9
3. CONCLUSIONES.....	11
4. RECOMENDACIONES.....	11
4.1 AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	11
4.2 A LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	12

**“Estudio Especial de Auditoría en el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)”**

**INFORME DGA-ATOA-IESP-2-2018**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Origen**

Como parte del Plan Anual de Labores para el año 2016, de la Dirección General de Auditoría (en adelante DGA) se planteó la elaboración de “Estudio Especial de Auditoría en el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del MTSS, tomando la valoración del riesgo (76.79% nivel alto) como criterio para la planificación de este estudio.

### **1.2 Recordatorio para el Jerarca y titulares subordinados(as)**

En atención a recomendación de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) se citan los artículos 36, 37, 38 y el primer párrafo del 39 de la Ley General de Control Interno:

***“Artículo 36: Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera:***

***El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.***

***Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas.***

***Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes.***

***El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.***

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

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

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

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

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

### **1.3 Objetivo**

Evaluar el estado del sistema de control interno del proceso que ejecuta el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del MTSS.

### **1.4 Alcance**

El estudio alcanzó el análisis de las actividades desarrolladas por este Tribunal durante el segundo semestre del año 2016, extendiéndose a otros periodos cuando fue necesario.

### **1.5 Metodología**

Este estudio se realizó considerando, la Ley General de Control Interno; Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014) Publicado en La Gaceta N° 184 del 25 de setiembre de 2014; Manual de Procedimientos para la atención de los Recursos de Apelación interpuestos contra las Resoluciones de la DNP, en la declaración de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; así como otra normativa aplicable. Finalmente, es importante recalcar que la Auditoria consideró una muestra de 20 casos de una población 706.

### **1.6 Antecedentes del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social**

Mediante Decreto Ejecutivo N° 35843-MTSS del 28 de enero del 2010, se crea Reglamento Orgánico y Operativo del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. En el artículo 1°, se establece la regulación y competencias de este Tribunal.

Este Reglamento regula la organización y el funcionamiento del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional creado mediante Ley 8777 del 07 de octubre de 2009.

El Tribunal tendrá su sede en la provincia de San José y competencia en todo el territorio nacional para conocer los recursos de apelación contra los actos y resoluciones definitivas emitidas por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) en el conocimiento de beneficios de pensión o jubilación por el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, así como los demás asuntos que por normativa sean sometidos a su conocimiento.

Con la creación del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, se pretendió asistir al usuario(a) a efecto de que éste(a) pudiera obtener resolución a los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de la DNP, dentro de los procesos declaratorios de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser sometidos a su conocimiento, observando el ordenamiento jurídico costarricense.

El trámite inicia con la interposición del recurso de apelación y el envío del expediente por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y finaliza con la resolución por parte de este Tribunal, la cual agota la vía administrativa suscrita por los tres jueces titulares constituidos en pleno. Este procedimiento incluye al interesado, secretarías, abogados asistentes y jueces del Tribunal.

La atención organizada de las apelaciones, no sólo conlleva el cumplimiento de la legislación en materia de pensiones y jubilaciones del Régimen del Magisterio Nacional, sino la solución al diferendo que pueda generarse ante los criterios vertidos por la DNP.

## 2. COMENTARIOS

### 2.1 Tiempos de Apelación a las Resoluciones de la DNP

Mediante prueba realizada a expedientes físicos y digitales facilitados por el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, se determinó que no se cumplen los tiempos de respuesta establecidos en la normativa vigente para dar contestación a los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones dictadas por la DNP.

Dicha prueba consistió en el análisis a información contenida en expedientes físicos y digitales de una muestra seleccionada para ese fin, procediendo a la revisión de todo el procedimiento establecido por el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social, que agota la vía administrativa, en la apelación de las resoluciones interpuestas ante la DNP. De igual manera, se conoció el proceso de inicio de interposición de recurso de apelación y la finalización con la resolución o voto por parte del Tribunal suscrita por los tres jueces constituidos en pleno.

Es importante indicar que, de 20 casos revisados según muestra seleccionada, el 100% había sobrepasado los términos de respuesta establecidos según la norma.

Por ejemplo, se destacan los siguientes casos:

<b>N° de identificación</b>	<b>Tiempo Transcurrido en Reconocer y Resolver Resoluciones por parte del Tribunal Administrativo</b>
01-0443-0118	5 meses
04-0223-0782	4 meses, 20 días
01-0675-0416	5 meses, 02 días
01-0524-0850	5 meses, 11 días
02-0370-0396	6 meses, 18 días
02-0399-0243	6 meses, 10 días
03-0126-0900	5 meses, 25 días

Nota: en los casos expuestos, los tiempos transcurridos incluyen los 2 meses estimados por Ley.

De acuerdo al análisis de la prueba realizada, se puede observar tiempos de respuesta entre 4 y 6 meses, según el caso.

Sin embargo, se señalan situaciones que ha sufrido el Tribunal Administrativo, que podrían ser factores causantes para que los tiempos de respuesta de los recursos de apelación no sean satisfactorios.

El Informe “análisis de gestión a julio 2016”, enviado mediante Oficio TA- 151-2016 con fecha 11 de julio de 2016, a la Directora General de Planificación del Trabajo indica la situación que ha generado los atrasos de respuesta a los usuarios.

**“Es menester concluir informando que este año el Tribunal ha enfrentado un severo obstáculo tanto para la concreción de sus metas como para la ejecución de su presupuesto. Ello debido a que a inicios de este año se concluyó un proceso de reestructuración de las plazas de este Tribunal. Lo cual generó que en el lapso de consolidación de las plazas no fuera posible realizar los nombramientos de sustituciones de los funcionarios que cesarán en este Tribunal, ello provocó que varias plazas de abogado quedarán vacantes por periodos de hasta 2 o 3 meses, generando serios atrasos en la producción y los tiempos de respuesta de los recursos de apelación.”**

La Ley 8777 de Creación del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, establece en el artículo 3, el plazo de apelación de las resoluciones interpuestas ante la DNP:

**“El Tribunal conocerá y resolverá, en alzada, los recursos de apelación, que interpongan contra las resoluciones de la Dirección Nacional de Pensiones, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los procesos declaratorios de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser sometidos a su conocimiento. Para resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento, el Tribunal contará con un plazo de dos meses.”**

El Manual de Procedimientos para la atención de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de la DNP, en lo concerniente a la declaración de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, establece el inicio y final del recurso de apelación.

**“Inicia con la interposición del recurso de apelación y el envío del expediente por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional; termina con la resolución por parte de este Tribunal la cual agota la vía administrativa suscrita por los tres jueces titulares constituidos en pleno.”**

El proceso de reestructuración realizado en el Tribunal Administrativo, generó atrasos en los tiempos de respuesta de los recursos de apelación, entre otras situaciones que podrían ser factores negativos para el desarrollo normal de trabajo de esta dependencia, como se indica en el informe de gestión de julio 2016, presentado por esta dependencia.

De acuerdo, a los casos identificados según la muestra seleccionada, se determina la afectación a usuarios(as) del servicio para la atención de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de la DNP en la declaración de derechos del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, dejando desprotegidos a los recurrentes en relación con la obligatoriedad de emitir una pronta respuesta, sea esta dada con lugar o no, conforme lo indica la norma.

## **2.2 Documentos sin Firmas Contenidos en los Expedientes de Apelación**

En revisión efectuada a 20 expedientes, (físicos y digitales) de los casos establecidos en la muestra determinada, se verificó la omisión de varias firmas en documentos contenidos en algunos expedientes de apelación como se señala a continuación:

### Expedientes de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

N° de cédula del usuario	Documento sin Firma	Folio del documento
1-0524-0850	Voto N° 377-2016	142
1-0524-0850	DNP-NPMG-294-2017	213, 214
1-0524-0850	DNP-REA-M-2229-2016	199, 200
4-0105-1423	DNP-NPMG-1031-2016	250
4-0069-0733	DNP-465-2016	No legible
4-0069-0733	Informe 1079-2016	No legible
4-0069-0733	Voto N° 124-2017	No legible
4-0105-1423	DNP-NPMG-1031-2016	249
4-0117-0154	DNP-D-SDM-1625	No legible

Además, se pudo observar en los expedientes otros documentos aparte de los indicados en el cuadro anterior, que no contaban con la firma del responsable. Dichos documentos corresponden a originales oficiales del expediente que respalda el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social, entregados por el(la) usuario(a) y/o instituciones que aportan información de respaldo a los recursos de apelación.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, (N-2-2009-CO-DFOE), en el punto 5.6.1 “Confiabilidad de la Información” establece;

**“La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.”**

La falta de cuidado en el tratamiento de documentos, que ameritan la autenticación de un responsable, ya sea por medio de la firma digital o manual, podría provocar pérdida de confiabilidad en la información emitida por parte de las instancias involucradas. Además, puede generar el gasto improductivo de tiempo de funcionarios(as), tratando de corroborar y corregir la información solicitada por los(as) usuarios(as) internos y externos de este Ministerio; así como por

10

las entidades fiscalizadoras.

Las omisiones observadas en documentos incluidos en los expedientes, podrían provocar pérdida de confiabilidad por parte de usuarios, al no contar con el registro de la firma del responsable, que autentifica y asegura la integridad del documento firmado.

### **3. CONCLUSIONES**

Una vez finalizado el análisis del Sistema de Control Interno, en el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, por parte de esta Auditoría, se determinó que existen algunas debilidades en torno a los plazos establecidos en la Ley 8777, Ley de Creación del Tribunal Administrativo de la Seguridad Social, del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, pues en el Artículo 3, se establece en dos meses la respuesta a la apelación de las resoluciones. Así mismo, se identificaron algunos documentos sin las firmas respectivas.

### **4 RECOMENDACIONES**

#### **4.1 AL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**4.1.1** Girar por escrito las directrices necesarias al Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a partir de la recepción de este informe para que, en un plazo de un mes, se cumpla con las recomendaciones establecidas.

**4.1.2** Coordinar por escrito con el Tribunal Administrativo de la Seguridad Social del Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que, en el plazo de un mes, a partir de la recepción de este informe, procedan a la confección de un cronograma de actividades para dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en este informe; el cual deberá ser remitido a esta Dirección.

**4.1.3** Informar por escrito a esta Dirección, con copia al Departamento de Seguimiento de Recomendaciones de esta Auditoría, sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a las recomendaciones expuestas en este estudio, en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe.

#### **4.2 A LA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**4.2.1** Informar a esta Dirección por escrito, sobre las acciones realizadas, para dar cumplimiento a las recomendaciones expuestas en este estudio, en un plazo de un mes a partir de la recepción de este informe. **(Ver comentario 2.1)**

**4.2.2** Realizar un plan de acción para los próximos 2 años a fin de plantear una estrategia para la disminución de la brecha de los recursos de apelación interpuestas contra las resoluciones de la Dirección Nacional de Pensiones, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dicho plan deberá ser realizado en un plazo de tres meses a partir de la recepción de este informe. **(Ver comentario 2.1)**

**4.2.3** Revisar y corregir las omisiones identificadas en los documentos incluidos en los expedientes mencionados en este informe, en un plazo de un mes. **(Ver comentario 2.2)**

**4.2.4** Proceder a mantener una comunicación constante con ambas instituciones (JUPEMA y DNP) a fin de exponerles la imperiosa necesidad de que todos los documentos contenidos en los archivos que en lo sucesivo sean remitidos para trámite por parte de ese Tribunal Administrativo de la Seguridad Social, se encuentren debidamente firmados y en el caso de los documentos que contengan la leyenda “**firmado digitalmente**” se proceda a la visibilización de dicha firma. Lo anterior en un plazo de un mes. **(Ver comentario 2.2)**

Oficializado por medio del oficio MTSS-DGA-OF-95-2018 \_\_\_\_\_