



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

ASAAI-187-2012  
14-08-2012

## ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

### INFORME SOBRE EL AUMENTO DE AÑOS A RECONOCER POR CONCEPTO DEL AUXILIO DE CESANTÍA A LOS FUNCIONARIOS DE LA C.C.S.S.

GERENCIA ADMINISTRATIVA U.E. 1104

GERENCIA FINANCIERA U.E. 1103

PRESIDENCIA EJECUTIVA U.E. 1102

#### ORIGEN

El presente Informe tiene su origen en el Programa de Estudios Especiales del Plan Anual Operativo del 2012 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, y en atención al oficio DFOE-DI-1982, del Área de Denuncias e Investigaciones de la Contraloría General de la República.

#### OBJETIVO GENERAL

Analizar los criterios técnicos utilizados por la administración activa para fundamentar el aumento en el número de años a reconocer por concepto del auxilio de cesantía en la Caja Costarricense de Seguro Social.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar los criterios emitidos por la administración, en relación con la legalidad de aumentar el número de años que se reconocen por concepto de auxilio de cesantía en la Caja.
- Analizar la perspectiva técnica, presupuestaria, financiera y actuarial, de la propuesta de incremento al límite de cesantía aprobado por la Junta Directiva en los periodos 2008 y 2009.

#### ALCANCE

El estudio comprende los estudios emitidos por la administración activa presentados ante la Junta Directiva en el 2008 y 2009 para incrementar el número de años que se reconocen por concepto de cesantía.

#### LIMITACIONES

El presente estudio de Auditoría presentó una limitación en su alcance, debido a que el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Dirección Actuarial y Económica, suministró de manera tardía los datos utilizados en el modelo que fundamentaron las proyecciones de Seguro de Salud, según el oficio DA-741 del 29 de octubre, 2009, lo que imposibilitó el análisis y evaluación de las variables y datos utilizados en



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

los escenarios brindados en el citado oficio, ya que estos fueron remitidos un mes y una semana después de solicitado.

La Dirección de Administración y Gestión de Personal, no suministró los documentos referentes al estudio técnico realizado por esa instancia en el 2008 para el cambio de 12 a 15 años de cesantía. (Oficio D.R.H. 807-2008).

## METODOLOGÍA

- Análisis de los siguientes acuerdos de Junta Directiva:
  - Artículo 1° de la Sesión Nº 8253 del Jueves 29 de mayo de 2008, la Junta Directiva modificó el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales, en cuanto al Tope de años que se reconocen por concepto de cesantía, pasando de 12 años, a 15 años en forma escalonada.
  - Artículo 11 de la sesión 8397 del 12 de noviembre del 2009, acuerda; modificar el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales, pasando de 15 años, a reconocer hasta 20 años en forma progresiva.
- Entrevistas a:
  - Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial.
  - Lic. Walter Calderón Sánchez, Funcionario de la Dirección Actuarial.
  - Lic. Daniel Muñoz Corea, Jefe del Área de Investigación Económica
- Solicitud de Información referente a la cesantía
  - Lic. José Luis Quesada Martínez, Gerente de Pensiones
  - Lic. Luis Fernando Campos Montes, Gerente Administrativo
  - Lic. Iván Guardia Rodríguez, Director Financiero Contable
  - Licda. Sara Castillo González, Directora Presupuestaria
  - MSc. Alexander Angelini Mora, Jefe de Subárea Sistemas Financieros Administrativos
  - Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial
- Revisión de los oficios

Documento	Fecha
DJ 3041-2001	28 de setiembre del 2001
GF-20974	27 de mayo del 2008
DA-314	27 de mayo del 2008
GA-24506-08	28 de mayo del 2008
DJ 4269-2008	28 de mayo del 2008



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

---

25257	02 de junio del 2008
DAGP-1056-09	19 de octubre del 2009
GA-36616-09	19 de octubre del 2009
DAGP-1090-09	21 de octubre del 2009
GF-49659	22 de octubre del 2009
GA-36647-09	22 de octubre del 2009
DFC-2615/DP-1485/DA-734	26 de octubre del 2009
DAGP-1106-09	27 de octubre del 2009
DJ-7728-2009	28 de octubre del 2009
DA 741	29 de octubre del 2009
GA-36690-09	28 de octubre del 2009
GA-36783-09	04 de noviembre del 2009
DFC-2615, DP-1485, DA 734	26 de octubre del 2009
DAE 373	07 de mayo del 2012
DAE 343-12	20 de abril del 2012

---

- Revisión de los siguientes documentos:

- Valoración Actuarial del Seguro de Salud Mayo del 2007-2008
- Sostenibilidad Financiera del Seguro de Salud de octubre del 2009
- Informe de liquidación Presupuestaria del Seguro de Salud (...) del 2009 al 2011
- Informe del Mayor Auxiliar de asignaciones Presupuestarias 2004 al 2012
- Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la C.C.S.S.", noviembre del 2007
- Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios por Concepto de Cesantía", mayo del 2008.
- Perspectivas, riesgos y desafíos del Seguro de Salud ante la recesión mundial. Junio 2009

#### MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social N° 17 del 22 de octubre de 1943.
- Ley General de la Administración Pública
- Código de Trabajo Ley N° 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- Ley de Protección al Trabajador N° 7983 del 16 de febrero del 2000.
- Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS de 1998.
- Reglamento Interior de Trabajo
- Normas de Control Interno para el Sector Público
- Manual de Organización de la Dirección Jurídica



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

## ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa

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

## ANTECEDENTES

El pago del auxilio de cesantía se fundamenta en la Constitución Política, específicamente en el artículo 63, el cual señala: "Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación".

La implementación de la norma constitucional se desarrolla en el Código de Trabajo, haciendo la observación de que desde la redacción original del citado Código en 1943 (previo a la entrada en vigencia de la Constitución Política vigente), ya se reconocía el auxilio de cesantía.

En el texto original del artículo 29 Código de Trabajo, el auxilio de cesantía se dispuso en los siguientes términos,

“(…) Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por razón de despido injustificado, por alguna de las causas previstas en el artículo 83, u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle a éste un auxilio de cesantía de acuerdo con las siguientes reglas: a) Después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis, con un importe igual a diez días de salario; b) Después de un trabajo continuo mayor de seis meses pero menor de un año, con un importe igual a veinte días de salario; c) Después de un trabajo continuo mayor de un año, con un importe igual a un mes de salario por cada año de trabajo o fracción no menor de seis meses; d) En ningún caso podrá exceder dicho auxilio del salario de ocho meses; e) El auxilio de cesantía deberá pagarse aunque el trabajador pase inmediatamente a servir a las órdenes de otro patrono, y f) No tendrá derecho a auxilio de cesantía el trabajador que al cesar su contrato quede automáticamente protegido por una jubilación, pensión de vejez o de retiro concedidas por el Estado o por la Caja Costarricense de Seguro Social; ni cuando el trabajador quede por el mismo hecho de despido acogido a los beneficios del seguro contra el desempleo involuntario de esta última Institución; o cuando en caso de fallecimiento del trabajador por un riesgo profesional, el patrono demuestre que tenía asegurado a éste contra



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

dicho riesgo en el Banco Nacional de Seguros; o cuando el deceso del trabajador ocurra por otra causa y el occiso estuviere amparado contra el riesgo de muerte en la mencionada Caja...".

Constitucionalmente, el beneficio de cesantía solo se previó para el supuesto en el cual el trabajador sea despedido sin justa causa, sin embargo, el Código de Trabajo hace extensivo el beneficio a otros supuestos contemplados en el artículo 83 del citado Código, o aquellas ajenas a la voluntad del trabajador.

Del texto original del artículo 29 del Código de Trabajo se desprende una fórmula de cálculo de cesantía que configura un 8.33% del salario anual del trabajador, correspondiente al pago de un mes por año trabajado, hasta un máximo de ocho años, disposición que se mantuvo vigente hasta el año 2000, cuando entra en vigencia la Ley de Protección al Trabajador 7983, modificando el beneficio de la cesantía el cual pasa a reconocer un 5.33% del salario anual del trabajador.

El nuevo texto del artículo 29 del Código de Trabajo, señala;

"...Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por despido injustificado, o algunas de las causas previstas en el artículo 83 u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle un auxilio de cesantía de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Después de un trabajo continuo no menor de tres meses ni mayor de seis, un importe igual a siete días de salario.
2. Después de un trabajo continuo mayor de seis meses pero menor de un año, un importe igual a catorce días de salario.
3. Después de un trabajo continuo mayor de un año, con el importe de días de salario indicado en la siguiente tabla:
  - a) AÑO 1 19,5 días por año laborado.
  - b) AÑO 2 20 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - c) AÑO 3 20,5 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - d) AÑO 4 21 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - e) AÑO 5 21,24 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - f) AÑO 6 21,5 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - g) AÑO 7 22 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - h) AÑO 8 22 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - i) AÑO 9 22 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - j) AÑO 10 21,5 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - k) AÑO 11 21 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - l) AÑO 12 20,5 días por año laborado o fracción superior a seis meses.
  - m) AÑO 13 y siguientes 20 días por año laborado o fracción superior a seis meses.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

4. En ningún caso podrá indemnizar dicho auxilio de cesantía más que los últimos ocho años de relación laboral.
5. El auxilio de cesantía deberá pagarse aunque el trabajador pase inmediatamente a servir a las órdenes de otro patrono...”.

La modificación al Código de Trabajo significó una disminución de la expectativa de derecho del trabajador representada por el auxilio de cesantía, no así en las obligaciones patronales, puesto que la Ley de Protección al Trabajador crea el Fondo de Capitalización Laboral “FCL”, el cual se constituye como un nuevo derecho del empleado, consistente en un aporte patronal mensual del 3% del salario del trabajador por todo el tiempo en que la persona esté trabajando para un patrono.

Ese aporte patronal del 3%, se divide en porcentajes iguales entre el Fondo propiamente dicho (el cual puede ser retirado cuando se termine la relación laboral por cualquier motivo, incluso la renuncia; o cada cinco años de trabajo continuo con el mismo patrono) y la pensión complementaria obligatoria “FCL-ROP”.

Paralelamente a las disposiciones legales que regulan el auxilio de cesantía, la Caja Costarricense del Seguro Social, ha desarrollado normativa administrativa propia, variando los extremos señalados en la legislación.

El Laudo Arbitral dictado por el Tribunal Superior de Trabajo, dentro del Conflicto Colectivo de Carácter Económico Social, promovido por los empleados de la C.C.S.S., del 14 de setiembre de 1988, en cuya cláusula veintidós, se estableció;

“... La Caja pagará por concepto de auxilio de cesantía, a todo trabajador que cese en sus funciones, por haberse acogido a una pensión de vejez o invalidez, por despido por reorganización de personal, por falta de fondos, y por despido sin responsabilidad patronal; en este último caso, si no se llegare a demostrar en juicio que hubo justa causa que ameritare el despido; “cuando el trabajador se acoja a la opción de pago de prestaciones conforme se ordena en la cláusula 37 infra”, un mes de sueldo por cada año o fracción mayor a seis meses de servicios, hasta un máximo de doce sueldos. El cálculo se hará sobre el salario promedio de los últimos seis meses laborados; sin perjuicio de lo que la ley llega a disponer en el futuro sobre éste aspecto, en beneficio del trabajador...” (el resaltado es propio)

La Junta Directiva de la Institución, mediante artículo 28 de la Sesión número 6790 del 16 de diciembre de 1993, aprobó las Normas que Regulan las Relaciones entre La Caja y sus Trabajadores a partir de enero de 1994. Estas normas dejaron sin efecto los beneficios derivados del Laudo Arbitral, conforme a lo resuelto en su momento por la Sala Constitucional.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

El auxilio de cesantía fue regulado en el artículo 20 de las Normas, en los siguientes términos;

“...La Caja pagará por concepto de cesantía a todo trabajador que cese en sus funciones, un mes de sueldo por cada año o fracción no menor de seis meses de servicio, hasta un máximo de doce sueldos, cuando la terminación del contrato sea por:

- Pensión por Vejez o Invalidez de la C.C.S.S. y otros regímenes del Estado.
- Fallecimiento del trabajador.
- Despido por reorganización o por falta de fondos.
- Despido con responsabilidad patronal por incapacidad física o mental del trabajador, a causa de un riesgo de trabajo que le imposibilite desempeñar sus labores habituales, que no haya habido pronunciamiento de invalidez y que no hubiere sido posible la reubicación en otra clase de labor. Para estos casos debe observarse lo que al respecto establece el artículo N° 45 de estas normas.

El cálculo se hará sobre el salario promedio de los últimos seis meses laborados; sin perjuicio de lo que la Ley llegue a disponer en el futuro sobre este aspecto, en beneficio del trabajador. Este beneficio tiene efecto retrospectivo...”.

La Junta Directiva de la Institución en 1998, derogó las Normas antes indicadas, promulgando la primera Normativa de Relaciones Laborales, en la cual se continuó regulando el tope de 12 años contenido en el Laudo Arbitral, según lo dispuesto en el artículo 21;

“...La Caja pagará por concepto de cesantía a todo trabajador (a) que cese sus funciones, un mes de sueldo por cada año o fracción no menor de seis meses de servicios, hasta un máximo de doce sueldos, cuando la terminación del contrato sea por; pensión por Vejez o Invalidez del régimen de la C.C.S.S. y otros regímenes del Estado; Fallecimiento del trabajador(a); Despido por reorganización o falta de fondos; Despido con responsabilidad patronal por incapacidad física o mental del trabajador (a), a causa de un riesgo de trabajo que le imposibilite desempeñar sus labores habituales, que no haya habido pronunciamiento de invalidez y que no hubiera sido posible su reubicación en otra clase de labor. Para éstos casos debe observarse lo que al respecto establece el artículo N° 46 de estas normas...”.

El artículo 21 supra citado, fue modificado por acuerdo de Junta Directiva, mediante artículo 1° de la sesión 8523 del 29 de mayo del 2008, aumentando el tope de años a reconocer a los funcionarios, pasando de 12 a 15 años, en lo que interesa el acuerdo de Junta Directiva establecía;

“...El monto por reconocer por cesantía será el correspondiente a un mes de sueldo por cada año o fracción no menor de seis meses de servicio, hasta un monto máximo de conformidad con las siguientes disposiciones: Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía al 30 de junio del 2008, 12 meses como máximo.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía, a partir del 1º de julio del 2008 y hasta el 30 de junio del 2009: 14 (catorce) meses como máximo.

Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del 2009: 15 (quince) meses como máximo...”

La Junta Directiva, en el artículo 11 de la Sesión 8397 del 12 de noviembre del 2009, acordó modificar el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales, debido a que incrementó de 15 a 20 años en forma progresiva, alcanzando el máximo en el 2016; así la norma en lo que interesa disponía;

“...El monto por reconocer por cesantía se calculará según los años de servicio. El monto máximo se incrementará progresivamente, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2009, un beneficio equivalente a un mes de sueldo por cada año o fracción no menor a seis meses de servicio hasta un máximo de 15 (quince) meses.
- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2010 y cuenten con al menos 18 (dieciocho) años de servicio, el beneficio equivaldrá a un máximo de 16 (dieciséis) meses.
- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2011 y cuenten con al menos 21 (veintiún) años de servicio, el beneficio equivaldrá a un máximo de 17 (diecisiete) meses.
- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2012 y cuenten con al menos 24 (veinticuatro) años de servicio, el beneficio equivaldrá a un máximo de 18 (dieciocho) meses. A partir del 1º de julio del año 2013, para gozar el beneficio de 18 (dieciocho) meses de sueldo, se deberá contar con al menos 27 (veintisiete) años de servicio.
- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2014, y cuenten con al menos 30 (treinta) años de servicio, el beneficio equivaldrá a un máximo de 19 (diecinueve) meses. A partir del 1º de julio de 2015, para gozar el beneficio de 19 (diecinueve) meses de sueldo, se deberá contar con al menos 33 (treinta y tres) años de servicio.
- Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del año 2016 y cuenten con al menos 36 (treinta y seis) años de servicio, el beneficio equivaldrá a un máximo de 20 (veinte) meses.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORÍA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Conforme se cumplan las fechas establecidas en cada uno de los incisos anteriores, los trabajadores que no cuenten con los años de servicio para obtener el monto máximo de cesantía, se les cancelará por este concepto, según el inciso correspondiente, en función de sus años de servicio...”.

En La Gaceta 238 del 8 de diciembre 2010, se publicó la actual Normativa de Relaciones Laborales acordada por Junta Directiva, mediante artículo 5, de la Sesión 8474 del 2 de octubre 2010; en la cual se conserva el auxilio de cesantía en los mismos extremos señalados en la última reforma al artículo 21; siendo la disposición administrativa que se mantiene vigente.

## HALLAZGOS

### 1. SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE 12 AÑOS POR CESANTÍA

La Institución paga por concepto de cesantía un límite de años superior al establecido en el Código de Trabajo, sin embargo, la Sala Constitucional consideró que tal proceder “no establece un beneficio carente de máximo, que pueda por ende propiciar un uso indiscriminado de fondos públicos”.

La Ley de Protección al Trabajador modificó el artículo 29 del Código de Trabajo, disponiendo en su inciso 4:

“...En ningún caso podrá indemnizar dicho auxilio de cesantía más que los últimos ocho años de relación laboral...”, fijando por tanto un tope máximo de reconocimiento de 8 años.

En febrero del 2003 la Auditoría a solicitud de Junta Directiva<sup>1</sup>, sesión 7721, artículo 24 del 16 de enero, 2003, emitió el informe AFC-037-R-2003 “Aplicación Práctica en la C.C.S.S. del artículo 29 del Código de Trabajo para el cálculo y pago del auxilio de cesantía”, remitido a Junta Directiva mediante oficio 7271 del 25 de febrero de 2003, en el cual se manifestó entre otros aspectos:

“ El estudio de Auditoría determinó que a la Fecha, los Departamentos de Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social efectúan liquidaciones laborales para el pago del auxilio de cesantía de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales de la Caja Costarricense de Seguro Social, desaplicando directa e indebidamente las disposiciones legales vigentes del Código de Trabajo, reformado desde el 18 de febrero del 2000 mediante la Ley de Protección al Trabajador, motivo por lo cual la Institución ha incurrido en una erogación sin causa justa (...) ”(El subrayado no es del original).

En el 2003 y 2004, la Junta Directiva formuló dos consultas a la Procuraduría General de la República sobre el tema del pago de Cesantía, respondiendo la Procuraduría que la Institución debía ajustarse al tope de 8 años dispuesto en el Código de Trabajo.

<sup>1</sup> En ese momento la Junta Directiva se encontraba integrada por el Dr. Eliseo Vargas García, Presidente Ejecutivo, Sr. Edwin Méndez Mata, Vicepresidente, y los directivos la señora Ma. Milena Ocampo Rodríguez, Lic. Gerardo Bolaños Alpizar, Dr. Carlos Castro Charpentier, Sr. Jorge Chaves Muñoz, Lic. Gustavo A. Gutiérrez Castro, Sr. José Ángel Obando Sequeira y el Lic. Eugenio Trejos Lobos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

En el 2003 el Movimiento Libertario presentó acción de inconstitucionalidad relativa a lo dispuesto en el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales sobre el tope de 12 años de auxilio de cesantía.

En el dictamen 349-2004 del 16 de noviembre 2004, haciendo referencia al dictamen C-211-2003, la Procuraduría indicó:

“...3- No existe fundamento jurídico alguno para que la Caja Costarricense del Seguro Social, con posterioridad a la declaratoria de inconstitucionalidad de los Laudos en el Sector Público, mantenga un reconocimiento de la cesantía, por encima del tope legal señalado...”. (D 211-2003)  
“...es criterio de este Órgano Consultivo que no se han formulado argumentos que determinen la necesidad de modificar el criterio vertido en el dictamen C-211-2003 de 10 de julio del 2003, el cual se procede a ratificar, excepto en lo atinente a la conclusión enunciada con el número 3, que se modifica en lo conducente; esto bajo el entendido de que: “No existe fundamento jurídico alguno para que la Caja Costarricense de Seguro Social, con posterioridad a la declaratoria de inconstitucionalidad de los Laudos en el Sector Público, mantenga un reconocimiento de la cesantía, por encima del tope legal señalado. **Y especialmente después de la modificación introducida al artículo 29 del Código de Trabajo, por el artículo 88 de la Ley N° 7983 de 16 de febrero del 2000 (Ley de Protección al Trabajador), según la cual, en lo que interesa dispone: “En ningún caso podrá indemnizarse dicho auxilio de cesantía más que los últimos ocho años de relación laboral.”**” . (D 349-2004)-

Mediante resolución 17593-2006 del 06 de diciembre de 2006 (vinculante erga omnes) la Sala Constitucional, declara sin lugar la Acción de Inconstitucionalidad, “legitimando” el reconocimiento de un tope de 12 años de auxilio de cesantía en la Institución.

En los considerandos de la resolución la Sala Constitucional señaló:

“...Sobre este particular, estima la Sala que la norma impugnada no establece un beneficio carente de máximo, que pueda por ende propiciar un uso indiscriminado de fondos públicos, tal y como alegan los accionantes, y por el contrario, prevé un “techo” para el auxilio de cesantía de los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro Social. Si bien reconoce una indemnización superior a los mínimos legales, lo cierto es que no llega a ser irrazonable, si se toma en cuenta que está sujeta a un límite y que es relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la institución, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo. El beneficio se constituye así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la Junta. De ese modo, considera la Sala que la norma impugnada no transgrede las reglas y principios constitucionales invocados por los actores...”. (El subrayado no es del original).

De conformidad con este voto, según se expondrá posteriormente en este informe, la Dirección Jurídica emitió criterio técnico para sustentar la legalidad del aumento en el número de años por concepto de auxilio de cesantía.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

## 2. SOBRE EL SUSTENTO TÉCNICO DEL AUMENTO EN EL LÍMITE DE AÑOS A RECONOCER COMO AUXILIO DE CESANTÍA

La Administración presentó a la Junta Directiva las propuestas de aumento en el tope de auxilio de cesantía, con estudios de las direcciones competentes en esta materia, sin embargo, estos presentan debilidades en el sustento técnico que los respalda, asimismo, se evidencia la existencia de contraposición de criterios.

### 2.1 AUMENTO DEL AUXILIO DE CESANTÍA DE 12 A 15 AÑOS

El Licenciado Alberto Acuña Ulate y la Dra. Rosa Climent Martín, en calidad de Gerentes Administrativo y Médico respectivamente, presentaron a consideración de la Junta Directiva el oficio G.A.24506-08, del 28 de mayo 2008, con los siguientes puntos:

- a) El acta de acuerdos CCSS-UNDECA-ANEP del 27 de mayo de 2008.
- b) Proyecto de reforma al artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales, con la finalidad de incrementar el pago de la cesantía.
- c) Ajuste salarial para el sector de tecnologías y la serie de farmacia.
- d) Incremento en el porcentaje de anualidad, fundamentando la propuesta en los estudios técnicos de recursos humanos, actuariales, financieros y legales.

El aumento en el número de años de cesantía fue conocido en la sesión 132-08 del 26 de febrero de 2008, del Consejo Financiero y de Control Presupuestario, integrado por el Lic. Manuel Ugarte Brenes, Coordinador y Gerente Financiero, Ing. René Escalante González, Gerente Administrativo, Dra. Rosa Climent Martín, Gerente Médico y la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Comunicaciones, con la participación del Lic. Sergio Gómez Rodríguez, de la Dirección de Presupuesto. En el artículo tres de esa sesión se indicó:

“El ingeniero Escalante González se refiere ampliamente a las propuestas relacionadas con la cesantía y anualidades. Manifiesta la importancia que en la próxima sesión el Licenciado Róger Aguilar Gutiérrez realice la correspondiente presentación.

Para tales efectos hace entrega de ambas propuestas al señor coordinador para que sea de su conocimiento, por cuanto manifiesta que son temas que datan de años y responden a planteamientos formulados por los trabajadores ante Junta Directiva.”

En la sesión 133-08 del 4 de marzo de 2008, el Consejo Financiero y de Control Presupuestario integrado por Lic. Manuel Ugarte Brenes Coordinador y Gerente Financiero, Ing. René Escalante González, Gerente Administrativo, Dra. Rosa Climent Martín, Gerente Médica y la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Comunicaciones, con la participación del Lic. Róger Aguilar Gutiérrez, Director Actuarial



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

y la Licda. Sara González Castillo, Directora de Presupuesto, en el acuerdo 2 indica: "El licenciado Aguilar Gutiérrez efectúa la presentación general sobre el tema de anualidades y cesantía".

La Junta Directiva aprobó el aumento del tope del auxilio de cesantía a sus funcionarios, pasando de 12 a 15 años, lo anterior, en el artículo 1° de la sesión 8253 del 29 de mayo del 2008, en lo que interesa el acuerdo estableció:

"...El monto por reconocer por cesantía será el correspondiente a un mes de sueldo por cada año o fracción no menor de seis meses de servicio, hasta un monto máximo de conformidad con las siguientes disposiciones: Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía al 30 de junio del 2008, 12 meses como máximo.

Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía, a partir del 1º de julio del 2008 y hasta el 30 de junio del 2009: 14 (catorce) meses como máximo.

Trabajadores que cumplen con los supuestos para el reconocimiento de la cesantía a partir del 1º de julio del 2009: 15 (quince) meses como máximo..."

#### **2.2.1. SOBRE EL ESTUDIO ACTUARIAL PARA FUNDAMENTAR EL AUMENTO DE CESANTÍA DE 12 A 15 AÑOS**

Mediante oficio DA-703 del 18 de setiembre del 2007 el Lic. Róger Aguilar Gutiérrez, en ese momento Director Actuarial, solicitó al MBa. Walter Calderón Sánchez, Jefe Departamento Análisis Financiero de esa unidad, realizar "cuantificados (sic) de los costos de diferentes escenarios para mejorar el nivel de cesantía y de anualidades de los empleados de la institución".

En razón a lo anterior, en noviembre de 2007 se emite el documento denominado "Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S.", elaborado por los M.B.A. Juan Carlos Aguilar Zamora y Walter Calderón Sánchez.

El estudio "Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007", fue remitido por el Lic. Róger Aguilar Gutiérrez, mediante oficio DA-162 del 24 de marzo 2008, al Lic. José Alberto Acuña Ulate y al Lic. Manuel Ugarte Brenes, en ese momento Gerentes Administrativo y Financiero respectivamente, e indica en el apartado de conclusiones y recomendaciones:

" III. Conclusiones:/ Se plantearon tres escenarios con distintas formas de aplicar el aumento en el número de salarios que correspondería a cada pensionado como derecho de cesantía: el primero con un costo mayor para la Caja pero con un período de cobertura más corto, el segundo plantea un menor costo pero el período de consolidación del derecho es mayor y el tercero con un costo intermedio.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Los datos permiten concluir que el Escenario No 2 presenta dos aspectos fundamentales en su planteamiento: el menor costo de los tres escenarios y el aumento gradual de su aplicación permiten suavizar el impacto financiero para la Caja, por lo que su propuesta lo ubica como la opción más atractiva de las tres presentadas.”

IV. Recomendaciones:/ De acuerdo con el análisis efectuado se recomienda la aplicación del Escenario No 2, el cual presenta un menor costo y un plazo financiero bastante razonable para la consolidación del derecho a veinte salarios máximo por Cesantía.”

Según el documento “Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S.” el escenario dos consiste en:

“b.Escenario No. 2

Se propone un incremento de un salario adicional anual al derecho de cesantía actual inicia en el año 2008 y concluye en el 2015.

El costo del pago de cesantía, según los supuestos de este salario aumentaría en 39,824.5 millones de colones, lo cual significaría un incremento del 60.1% en relación con el gasto total de este periodo (situación actual), con aumentos graduales que permitirían suavizar el impacto financiero”.

Además en mayo del 2008 la Dirección Actuarial emitió el documento “**Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía mayo 2008**”, elaborado por los M.B.A. Walter Calderón Sánchez y Juan Carlos Aguilar Zamora, remitido el Lic. Róger Aguilar Gutiérrez, mediante oficio DA-162 del 24 de marzo 2008 al Lic. José Alberto Acuña Ulate y al Lic. Manuel Ugarte Brenes, en ese momento Gerentes Administrativo y Financiero respectivamente, en el cual se manifestó en el apartado de conclusiones:

**“ IV. Conclusiones:/**

1. El beneficio que actualmente disfrutaban los trabajadores de la Caja, por concepto de cesantía tiene un tope 'máximo equivalente a doce salarios, sin incorporar los salarios que otorga el Fondo de Ahorro y Préstamo, derivados de la aplicación del Artículo No 21 de la Ley Constitutiva, en donde la Institución efectúa un aporte del 3% de la totalidad de los sueldos ordinarios consignados en su presupuesto.
2. El escenario presentado se circunscribe a la posibilidad de ampliar la cesantía a veinte salarios, mediante una implementación gradual en los próximos ocho años. El costo acumulado de este escenario asciende aproximadamente a 124 mil millones de colones corrientes, lo cual representa un aumento cercano al 50%, respecto a la proyección con las condiciones actuales.”

En ambos documentos se realizan estimaciones con un tope de 20 como auxilio de cesantía.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORÍA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

En el oficio DAE-706 del 15 de noviembre del 2011 el Lic. Luis Guillermo López Vargas, manifestó:

"Posteriormente, mediante oficio DA — 162 del 24 de marzo del 2008, el Lic. Aguilar Gutiérrez, Director Actuarial a esa fecha, remite al Lic. José Alberto Acuña y al Lic. Manuel Ugarte Brenes, Gerente Administrativo y Gerente Financiero, respectivamente, el estudio denominado "Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la CCSS realizado en noviembre del 2007. Luego, con esa base, los resultados se replican en el documento " Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios por Concepto de Cesantía", elaborado en mayo del 2008. (...)

#### Proyecciones de Costos de la Cesantía

Las proyecciones de costos para el reconocimiento del beneficio, adicional de cesantía, acordado por la Junta Directiva, deriva precisamente de esos dos estudios, o sea, "Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la CCSS ", realizado en noviembre del 2007 y "Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios "

El Licenciado Luis Guillermo López Vargas, en ese momento Subdirector Actuarial, remitió al Lic. José Alberto Acuña Ulate, oficio DA-314 del 27 de mayo de 2008, referente a las estimaciones actuariales realizadas por esa Dirección para la aplicación del incremento en los porcentajes de anualidad y el auxilio de cesantía, e indicó:

"(...) es importante destacar que aún y cuando desde la perspectiva de sostenibilidad financiera estos beneficios adicionales son atendibles, es necesario que en la tarea pendiente, respecto al diseño y construcción de una política salarial comprensiva, este tipo de acciones queden debidamente articuladas, de modo que no solamente permitan, actuarialmente, un mayor control de este componente del gasto, sino que refleje aspectos tales como eficiencia, productividad y calidad de los servicios producidos".

"(...) en lo que respecta al beneficio por concepto de cesantía, y específicamente en lo que corresponde al reconocimiento de los dos meses adicionales en su tope a partir de julio del 2008, -pasar de 12 a 14 meses- así como el reconocimiento de un mes más a partir de julio del 2009, el costo asociado se estima en aproximadamente 265 millones de colones para el 2008. Así mismo, y tomando en cuenta que a partir de julio del 2009 el beneficio global se ubica en 15 salarios, el gasto adicional correspondiente al 2009 y 2010, respecto a la situación actual de 12 salarios, es de aproximadamente 1,000 millones y 1,600 millones de colones, (...)" (El resaltado pertenece al original).

No obstante lo anterior, el análisis que efectúa esta Auditoría, expuesto en el cuadro uno, evidencia que las proyecciones realizadas en el oficio DA-314, respecto al número de personas y los costos asociados a este extremo laboral, difieren del comportamiento real de la cesantía:



**Cuadro 1**  
**Comparativo de las liquidaciones laborales y las estimaciones actuariales**

Periodo	Comportamiento real de las Liquidaciones <sup>2</sup>		Proyecciones de la Dirección Actuarial		Diferencia	
	Número de Pensionados <sup>a</sup>	Costo de Cesantía <sup>b</sup>	Número de Pensionados	Costo de Cesantía	Número de Pensionados	Costo de Cesantía
2004	531	3 521.90				
2005	627	4 198.40				
2006	597	4 903.42				
2007	645	5 928.32				
2008	827	8 948.11	348	3 446.30	-479	-5 501.81
2009	851	11 724.50	488	6 104.00	-363	-5 620.50
2010	861	19 334.87	551	8 086.50	-310	-11 248.37
<b>Total</b>	<b>4 939</b>	<b>58 559.52</b>	<b>1,387.00</b>	<b>17 636.80</b>	<b>-1,152</b>	<b>-22 370.68</b>

**Fuente: Sistema Aportes Patronales a Asociaciones Solidaritas y Oficio DA-314**

a Incluye funcionarios liquidados por pensión, muerte y despido con responsabilidad patronal fuente: APAS

b Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias 2004-2010. Cifra en miles de colones

De conformidad con la información incluida en el cuadro 1, entre el 2008 y 2010 los datos aportados por la Dirección Actuarial fueron conservadores respecto al comportamiento real en el pago de la cesantía; esa dependencia proyectó una salida de 1 387 trabajadores, sin embargo, el Sistema de Aportes Patronales a Asociaciones Solidaristas registra un total de 2 539 personas que se acogieron en ese periodo a la jubilación ó fueron liquidados por muerte y/o por despido con responsabilidad patronal.

Lo anterior demuestra una diferencia entre lo real y lo proyectado de 1 152 liquidaciones, y ¢ 22 370 (veinte dos mil trescientos setenta millones).

Los datos históricos evidencian que en el periodo 2004-2007 se liquidaron en promedio 600 personas por año, sin embargo, la proyección de la Dirección Actuarial (2008-2010) fue aproximadamente de 460 personas.

En el criterio técnico de la Dirección Actuarial, señalado en el oficio DA-314 del 27 de mayo 2008, considera atendibles los "beneficios adicionales", sin embargo, no se evidencia haberse considerado los datos suministrados en el documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud" del 2007 (documento oficializado en junio del 2008), en el cual el M.B.A. Walter Calderón Sánchez informó que los recursos financieros efectivos eran insuficientes en el soporte del nivel del gasto de operación, es decir, la

<sup>2</sup> Las erogaciones por concepto de cesantía no se registran individualmente en una cuenta contable, sino que forma parte de una cuenta global denominada Provisión Prestaciones Legales - cuenta contable 360-06 - la cual es una provisión que incorpora además de la liquidación de saldos, la liquidación de la parte correspondiente a salario escolar, aguinaldo y vacaciones. Por otra parte, existe una cuenta de gasto denominada Prestaciones Legales - cuenta contable 945 - 025 - la cual debe reflejar el gasto por concepto de cesantía. Fuente: Dirección Actuarial y Económica



institución presentaba una condición deficitaria<sup>3</sup> (problemas de liquidez) de ese régimen respecto a los ingresos reales y los egresos, según se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Comportamiento de los ingresos y gastos en el periodo 2004-2007**

Año	Ingresos Efectivos	Gastos de Operación	Diferencia
2004	399 023,3	407 952,6	8 929,30
2005	466 330,7	475 944,1	9 613,40
2006	554 120,8	568 705,0	14 584,20
2007	681 685,0	695 945,4	14 260,40
<b>Total</b>	<b>2 101 159,8</b>	<b>2 148 547,10</b>	<b>47 387,30</b>

Fuente: Documento "Valoración Actuarial Seguro Salud 2009".

Del cuadro se desprende que desde el 2004 al 2007 los gastos de operación venían superando los ingresos efectivos por lo cual se presentaba déficit, llama la atención que este comportamiento ha sido constante y se ha informado en las valoraciones actuariales elaboradas en cada periodo.

Ese mismo documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud 2007" señala en el apartado de Conclusiones:

**"De acuerdo con los resultados de la proyección de las variables que conforman el modelo actuarial del Seguro de Salud, los recursos financieros, para cada año, son insuficientes en el soporte del nivel de gasto de operación. Los ingresos efectivos por cuotas crecen a una tasa promedio de 16.29 % y los egresos de operación en 16.53 %, lo cual explica en parte el desequilibrio financiero. La estrategia financiera debe procurar invertir esta situación para que así se garantice la sostenibilidad del sistema".**

Existió una subestimación en la proyección efectuada del costo de la cesantía por la Dirección Actuarial y Económica, estudio que sirvió de sustento para la aprobación del incremento de ese extremo laboral. Esa decisión incidió en el nivel del gasto de operación institucional al representar una erogación de aproximadamente  $\text{¢}22\,370^4$  millones (**Veintidós mil trescientos setenta millones de colones**) más entre el 2008 al 2010.

<sup>3</sup> Cuadro 12 Valoración Actuarial del Seguro de Salud

<sup>4</sup> Cuadro no. 1 (columna 3 - columna 5 de los periodos 2008 al 2010)





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Esa subestimación a criterio del Lic. Luis Guillermo López Vargas, obedeció, entre otros aspectos, a que la Dirección Actuarial solo consideró en la proyección la población por vejez y omitió la correspondiente a invalidez y aquellos funcionarios que fueron cesados de sus puestos por rompimiento de la relación laboral. Además, en los estudios se incluyó los salarios promedio del total de trabajadores de la C.C.S.S., cuando lo correspondiente era considerar el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años, lo cual se reconoció en oficio DAE-706 anteriormente citado.

El Lic. Walter Calderón Sánchez, indicó en el documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud", de los periodos 2006, 2007, 2008, (informe anual dirigido al Director Actuarial), en el cuadro 12 escenarios negativos en el Seguro de Salud, desde el periodo 2003 al 2007 y proyectó esa misma condición del 2009 al 2013, sin embargo, en la elaboración de los estudios "**Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. Noviembre 2007**" y "**Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía Mayo 2008**", el funcionario no evidencia ó advierte sobre la situación financiera y proyectada de la Institución.

De conformidad con lo señalado por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, en el oficio DAE-706 del 15 de noviembre 2011, dirigido a la Dra. Ileana Balmaceda Arias, Presidente Ejecutiva, las proyecciones de costos para el reconocimiento del beneficio adicional de cesantía, acordado por la Junta Directiva, deriva precisamente de la "Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la CCSS", realizado en noviembre del 2007 y "Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios".

Sobre el particular esta Auditoría mediante entrevista escrita al M.B.A Walter Calderón Sánchez, consultó las razones por las cuales los documentos "**Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. Noviembre 2007**" y "**Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía Mayo 2008**", no evidenciaron los problemas de liquidez indicados en la Valoración Actuarial del Seguro de Salud, manifestando:

"Debido a que son documentos distintos, ya que nace de una solicitud muy específica, lo cual sucede, por ejemplo a veces por petición de la Junta Directiva, o la Gerencia Administrativa, aparte de las valoraciones que se hacen generalmente, el análisis se basa en una solicitud concreta, en el caso específico se emite con respecto a la solicitud del Consejo Financiero y de Control Presupuestario, por lo que los documentos se originan de diferentes análisis y no se mezclan, el manejo final de las decisiones a mi nivel se limita al estudio, quienes toman la decisión finalmente en la Junta Directiva .

Mi criterio es que los documentos nacen de solicitudes diferentes, y en el caso de cesantía sólo se solicitó la parte de costo. "

Las proyecciones aportados por la Dirección Actuarial, no se aproximan al comportamiento real de los datos relacionados con el pago de cesantía, específicamente en la cantidad de beneficiarios y costo económico de esta ampliación del extremo laboral. Llama la atención que adicionalmente, no se evidencia el uso de datos históricos tanto en la cantidad de funcionarios jubilados como en las estimaciones negativas proyectadas por esa misma dirección, de los costos financieros.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORÍA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Por otra parte, es importante recordar que el M.B.A Walter Calderón Sánchez, participó en la elaboración de los estudios actuariales que fundamentaron el incremento en el tope de cesantía, y no efectuó ninguna observación sobre el comportamiento deficitario de la institución en periodos anteriores, así como las proyecciones negativas en la sostenibilidad del Seguro de Salud, que eran del conocimiento del Señor Calderón Sánchez.

### 2.1.2 SOBRE EL FINANCIAMIENTO EN EL MONTO DE LA ANUALIDAD Y CESANTÍA

El Lic. Manuel Ugarte Brenes, Gerente Financiero informó al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerente Administrativo, mediante oficio GF-20974 del 27 de mayo de 2008, sobre el financiamiento del aumento en el monto de la anualidad y en el número de años a reconocer por cesantía y otros conceptos, en los siguientes términos:

"(...) en relación con el financiamiento de los aspectos indicados en el epígrafe, y que concretamente se refieren al aumento en el porcentaje de anualidad 0.16% en promedio - así como al incremento en el número de años a reconocer - pasa de 12 a 14 años a partir de julio del 2008, y a 15 años a partir de julio del 2009 -, estimo conveniente manifestar que desde una perspectiva financiera y presupuestaria, y tomando en cuenta los costos estimados por la Dirección Actuarial, existe la viabilidad y disponibilidad requerida.

Al respecto, para el presente año, una fuente de financiamiento proviene de la redistribución de subpartidas fijas de servicios personales como lo es la cuenta 2003 "aumentos anuales" y otras, en las cuales siempre se presentan remanentes importantes que pueden utilizarse para esos fines, sin afectar los presupuestos de las unidades, ni renglones estratégicos como lo es la partida de medicamentos y otros, ya que los conceptos fijos provienen de la relación de puestos. Adicionalmente, en relación con los periodos siguientes, se tomarán las previsiones y ajustes presupuestarios en la asignación de los recursos correspondientes.

Cabe destacar que las inversiones en infraestructura y equipo, no se afectarán por el gasto anteriormente indicado, ya que tales inversiones se financian con los ingresos de capital."

En resumen, desde el punto de vista presupuestario y financiero el ajuste en las anualidades y la cesantía, según los términos señalados, resulta atendible".

No obstante lo anterior, no se determinó la existencia de un estudio técnico que sustentaran las afirmaciones del señor Ugarte Brenes y que garantizaran la sostenibilidad y equilibrio financiero de la propuesta presentada a conocimiento de la Junta Directiva.

### 2.1.3 SOBRE EL ESTUDIO DE RECURSOS HUMANOS

El Licenciado Alberto Acuña Ulate y la Dra. Rosa Climent Martín Gerentes Administrativo y Médico respectivamente, mediante oficio G.A.24506-08 del 28 de mayo 2008, informan a Junta Directiva sobre la propuesta de aumento en el monto de la anualidad y en el número de años a reconocer por cesantía y



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

otros conceptos, fundamentando dicha petitoria en un estudio técnico de la Dirección de Recursos Humanos, según oficio D.R.H. 0807-2008 del 28 de mayo de 2008.

Esta Auditoria solicitó a la Gerencia Administrativa el oficio D.R.H. 0807-2008, sin embargo, concluida la etapa de trabajo de campo del presente informe no se recibió en este despacho lo requerido por este Órgano de Control, por lo cual no se aportó evidencia documental donde conste el mencionado estudio técnico.

#### 2.1.4 SOBRE EL ESTUDIO LEGAL

El Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico emitió oficio D.J.4269-2008 del 28 de mayo 2008 dirigido al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerente Administrativo, el cual contiene criterio jurídico sobre la "Posibilidad de la Institución de modificar el beneficio del auxilio de cesantía", señaló en el apartado de conclusión:

"Con fundamento en lo expuesto, se considera que lo dispuesto en el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales se contiene dentro de una reglamentación autónoma autorizada constitucional y legalmente, y que cumple con los parámetros de racionalidad que la Sala Constitucional ha señalado.

Que por ende, la Caja se encuentra facultada constitucional y legalmente, para modificar el beneficio actualmente contemplado en el artículo 21 en beneficio de sus servidores, en el tanto se ajuste a los parámetros de racionalidad que la Sala Constitucionalidad ha señalado, en el sentido de que este sea relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la Caja, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo, con lo que el beneficio se constituya así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la institución".

El criterio de la Dirección Jurídica en cuanto a la ampliación para el reconocimiento de cesantía de 12 a 15 años, hace referencia a pronunciamientos de la Sala Constitucional, en los cuáles señala que el reconocimiento de topes de cesantía superiores en otras Instituciones Públicas no resultan inconstitucionales, en atención a lo cual colige la Dirección Jurídica que: "...la Caja se encuentra facultada constitucional y legalmente, para modificar el beneficio actualmente contemplado en el artículo 21 en beneficio de sus servidores, en el tanto se ajuste a los parámetros de racionalidad que la Sala Constitucionalidad ha señalado, en el sentido de que este sea relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la Caja, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo, con lo que el beneficio se constituya así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la institución...".



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

En ese sentido, el Lic. Guillermo Mata Campos y el Lic. Gilberth Alfaro Morales, aplican la lógica de proporcionalidad y razonabilidad señaladas por la Sala Constitucional a efectos de justificar jurídicamente la ampliación de 12 a 15 años de cesantía.

De lo analizado en el presente hallazgo sobre los estudios presentados, no se evidencia el análisis específico del aumento del tope de cesantía, sustentado en un estudio técnico de la Gerencia Financiera el cual fundamentara el criterio favorable vertido por el Lic. Manuel Ugarte Brenes, con el objeto de garantizar la sostenibilidad y viabilidad de la modificación propuesta por la Gerencia Administrativa y la Gerencia Médica. Adicionalmente, el estudio de la Dirección Actuarial, presenta deficiencias en su elaboración, que tampoco permiten sustentar la sostenibilidad de las propuestas, lo cual fue aceptado por el Director Actuarial en el oficio DAE-706 ante la Presidencia Ejecutiva.

Este Órgano de Control solicitó a la Gerencia Administrativa los estudios técnicos realizados por la Dirección de Recursos Humanos, Dirección Financiero Contable, Dirección de Presupuesto y Dirección Actuarial, para fundamentar la propuesta de modificación del tope de cesantía presentada a conocimiento de la Junta Directiva, no obstante, al término del trabajo de campo de éste estudio, no se aportó el análisis de la Dirección de Recursos Humanos indicado en el oficio DRH 0807-2008.

La presentación de un estudio actuarial que utilizó datos y proyecciones deficientes, así como la emisión de un criterio suscrito por el Gerente Financiero, sobre el cual no se evidencia el análisis financiero – Presupuestario que lo sustente, expuso a la institución a la aprobación de erogaciones sobre las cuales no existe garantía de su sostenibilidad financiera. Al respecto la institución canceló en el 2008 aproximadamente ₡ 8 900 millones (ocho mil novecientos millones de colones) por concepto de cesantía y para el 2009 se incrementó a ₡11 700 millones (once mil setecientos millones de colones), aumentó en 31 % y en el 2010 113 %, aproximadamente a ₡19 000 millones (Diecinueve mil millones de colones).

La institución presentó para el 2009 un comportamiento deficitario de aproximadamente ₡23 000 millones (veintitrés mil millones de colones), en el 2009 ₡ 57 000 millones (cincuenta y siete mil millones de colones) y en el 2010 de ₡ 56 000 millones (cincuenta y seis mil millones de colones).

## **2.2 AUMENTO DEL AUXILIO DE CESANTÍA EN EL 2009 DE 15 A 20 AÑOS**

En el artículo 11 de la sesión 8397 del 12 de noviembre de 2009, la Junta Directiva acordó modificar el artículo 21 de la Normativa de Relaciones Laborales, para reconocer de 15 a 20 años en forma progresiva por concepto de cesantía, con base en la propuesta presentada por el Lic. José Alberto Acuña Ulate, en ese entonces Gerente Administrativo, referente al “Plan de rebalanceo salarial de los trabajadores no profesionales de la C.C.S.S., 2009-2016”, en el cual se incluye el ajuste gradual del beneficio de cesantía y otros conceptos.

El Gerente Administrativo para sustentar la modificación, remitió a Junta Directiva el oficio 36.796-09 del 5 de noviembre de 2009, al que adjuntó dictamen de la Procuraduría General de la República C-454-2007, referente a la normativa especial que regula el cálculo del auxilio de cesantía en la Institución.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Además, los documentos emitidos por las Direcciones Actuarial, Presupuesto, Financiera y Jurídica relacionados con el aumento propuesto por el Lic. Acuña Ulate.

Se determinó que los estudios técnicos utilizados para justificar la razonabilidad técnica, financiera, actuarial para autorizar el aumento de la cesantía de 15 a 20 años presentaron debilidades que no permiten garantizar la sostenibilidad del nuevo esquema, según se desarrollará.

### 2.2.3 SOBRE EL ESTUDIO ACTUARIAL

El Lic. Luis Guillermo López Vargas, el Lic. Iván Guardia Rodríguez y la Licda. Sara González Castillo, Directores de Actuarial, Financiero Contable y Presupuesto respectivamente, suscribieron oficio DFC-2615, DP-1485, DA 734 del 26 de octubre de 2009, dirigido al Lic. Manuel Ugarte Brenes y al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerentes Financiero y Administrativo, en el cual emiten criterio técnico de la propuesta de incremento salarial, anualidades y cesantía, en lo que interesa indicaron:

“Los resultados e indicadores obtenidos, permiten concluir que la propuesta evaluada no conduce – **por sí sola** – a una situación de desequilibrio o insostenibilidad financiera, entendida ésta como el surgimiento de valores negativos y sostenidos en la relación  $(I-G)/I$ ”

El Lic. López Vargas, suscribe el oficio DA-741 del 29 de octubre de 2009 dirigido al Lic. José Alberto Acuña Ulate, con copia al Dr. Eduardo Doryan Garrón, en ese momento Presidente Ejecutivo, con la finalidad de complementar el oficio DFC-2.615, DP-1.485 y DA-734 del 26 de octubre del 2009, indicando:

“(…) Los datos de estas proyecciones reflejan que la sostenibilidad financiera a largo plazo, expresada mediante el cociente  $(I-G) / I$ , se sigue conservando, con o sin propuesta de variación salarial, e inclusive las diferencias entre las proyecciones con propuesta y sin propuesta, en términos relativos son cada vez menores. **Esto permite reafirmar que la propuesta evaluada, por sí sola, no conduce a una situación de desequilibrio o insostenibilidad financiera, entendida ésta como el surgimiento de valores negativos y sostenidos en la relación  $(I-G) / I$ .**”(El resaltado no pertenece al original)

En el oficio DA-577<sup>5</sup> del 16 de octubre 2008, suscrito por el Lic. Daniel Muñoz Corea, Jefe del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección Actuarial, se remitió al Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Dirección Actuarial y Económica, el borrador de la “Política Salarial de la Caja Costarricense de Seguro Social”, manifestándole:

“Los hallazgos preliminares del estudio apuntan, en primera instancia, a la existencia de desequilibrios, de índole interna y externa, en materia de retribución salarial. Se presume que los desequilibrios internos provienen tanto de una inadecuada estructura de salario base para ciertos subgrupos, así como de la alta variabilidad existente en la remuneración a puestos de una misma clase. Respecto al desequilibrio externo, aunque algunos puestos se encuentran por

<sup>5</sup> De conformidad con la manifestado por el Msc. Muñoz Corea, el estudio realizado es en atención al acuerdo 4° de Junta Directiva de la Sesión 8253 del 29 de mayo del 2008.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

encima del percentil cincuenta, tal condición no significa que todos los funcionarios de una clase en condiciones promedio está bien valorada, tengan salarios competitivos debido a que por su alta dispersión respecto a la media, una buena parte de ellos tienen un salario menor a la media de mercado. Por su parte, el déficit financiero proyectado a corto, mediano y largo plazo, constituyen el segundo hecho relevante, hecho que sin duda alguna condiciona la Política Salarial a adoptar. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, ambos hallazgos requieren de la adopción de importantes medidas correctivas. " (El subrayado no es original)

En este documento el Lic. Muñoz Corea, advirtió al Lic. López Vargas, sobre la proyección de un déficit financiero a corto, mediano y largo plazo, el cual efectivamente acaeció según los datos de las Liquidaciones de la Dirección de Presupuesto, expuestas en el cuadro 6.

El Lic. Manuel Ugarte Brenes, en ese momento Gerente Financiero solicitó al Lic. Luis Guillermo López Vargas Director Actuarial, mediante oficio GF-57.186 del 12 de noviembre 2008, la realización de un estudio del impacto en las finanzas del Seguro de Salud, considerando el entorno económico y el desempeño institucional en materia presupuestaria, para el corto, mediano y largo plazo.

Los Licenciados Daniel Muñoz Corea, Cindy Fernández Mendoza y Zuleyka Días Valverde, funcionarios del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección Actuarial, emitieron en junio del 2009 el documento "Perspectivas, riesgos y desafíos del Seguro de Salud ante la recesión Mundial", en el cual entre otros aspectos indican:

i) " Perspectivas Financieras (...)

Seguro de Salud: Debido a que el financiamiento principal del Seguro de Salud proviene de las contribuciones obrero-patronales, un menor crecimiento del PIB real en el 2009, tenderá a disminuir los ingresos efectivos del Seguro de Salud. En ese sentido, estimaciones hechas a partir de un modelo econométrico para este año señalan lo siguiente: i) Bajo el escenario de crecimiento del PIB de -1,8% dado por el BCCR, el crecimiento real de los ingresos por cuotas respecto al 2008 sería - 5,8%, ii) Bajo el escenario de crecimiento del PIB de -0,5 dado por CEPAL, ese crecimiento real sería de -4,4%, y (iii) Bajo el escenario de crecimiento del PIB de 0,5% dado por FMI, sería de -3,3% (Cuadro IV.4). (...)

Paralelamente, estimaciones comunicadas por la Gerencia Financiera a principio junio 2009, alertan sobre la necesidad de implementar medidas tendientes a asegurar el equilibrio presupuestario, dada la contracción prevista en el PIB real y merma de los ingresos obrero patronales del sector privado. En ese sentido, se estima en ₡ 27.8 mil millones el ajuste de gasto a implementar en el Seguro de Salud en los próximos siete meses; ello de conformidad con los lineamientos dados en el apartado "E.3" del Capítulo III.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Por otro lado, de conformidad con estimaciones de la Dirección Financiero Contable, la diferencia entre el total de ingresos y el total de egresos en efectivo proyecta un déficit de €23.4 mil millones para el final del 2009. No obstante, al agregar el saldo inicial de Caja de €11.6 mil millones (saldo final de diciembre 08), se espera un saldo negativo se ubique en €11.8 mil millones. Dado lo anterior, es probable que los problemas de liquidez se extiendan más allá del presente año. (...)

De estas proyecciones se concluye que indistintamente de las conjeturas que se hagan respecto a los escenarios de ingresos, no es posible arribar a un equilibrio financiero en condiciones pesimistas por el lado de los egresos. Se hace evidente, por tanto, la necesidad de aunar esfuerzos para avanzar hacia una asignación mucho más eficiente de los recursos.

#### b) DESAFÍOS

a) Costa Rica cuenta con un Seguro de Salud relativamente consolidado, el cual sin duda alguna se convierte en un valioso mecanismo estructural para afrontar los efectos sociales de la recesión. La crisis representa una oportunidad para posesionar ante la opinión pública la necesidad de fortalecerlo permanentemente en beneficio de los asegurados.

b) Dado que de acuerdo con las proyecciones financieras no es posible arribar a un equilibrio financiero en condiciones pesimistas por el lado de los egresos, requiere de esfuerzos para concientizar a los diferentes grupos trabajadores (sindicalizados o no) sobre la situación de "crisis" que impactará a la Institución por más de un año y, en consecuencia, sobre necesidad de adoptar acuerdos tendientes a fijar prioridades en función de los intereses institucionales, y a aumentar la eficiencia de los recursos productivos, de forma tal que la población reciba una adecuada prestación de servicios. (...)"

El citado documento "Perspectivas, riesgos y desafíos del Seguro de Salud ante la recesión Mundial", fue remitido mediante oficio DA-410 del 24 de junio del 2009 al Lic. Manuel Ugarte Brenes Gerente financiero.

Concordante con el análisis del apartado 2.1.1 del presente informe, en la "Valoración Actuarial del Seguro de Salud 2008" emitida el 14 de mayo de 2009, se observa en el cuadro 13, que los ingresos de capital son menores que los egresos de operación en €3.695,7 millones (tres mil seiscientos noventa y cinco millones de colones), es decir, según la proyección actuarial el porcentaje de contribución era insuficiente para el nivel de gasto de operación. Asimismo, se observa en el apartado de conclusiones que los ingresos efectivos por cuotas crecían a una tasa promedio de 15.46% y los egresos de operación en 15.94%, dictaminándose como un desequilibrio financiero.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

La proyección actuarial presentada en los oficios DFC-2615, DP-1485, DA 734 del 26 de octubre 2009 y DA-741 del 29 de octubre, 2009, que sustentaron la propuesta de incremento salarial, anualidades y cesantía, difiere de lo que muestra la "Valoración actuarial del Seguro de Salud 2008", en cuanto al desequilibrio y/o déficit financiero estimado a dicho régimen, análisis emitido por la Dirección Actuarial aproximadamente cinco meses antes del oficio DFC-2615, DP-1485 y DA-734, información que a criterio de este Órgano de Fiscalización Interno era relevante considerar en la decisión tomada sobre el tema de fondo.

La Doctora Ileana Balmaceda Arias, Presidente Ejecutiva solicitó mediante oficio P.E. 50.212-11, del 10 de noviembre 2001, al Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Dirección Actuarial y Económica el análisis sobre la proyección en el cálculo de la cesantía en los siguientes términos:

"Según la publicación de la página 6 del periódico La Nación del día de hoy, se informa que la Institución realizó pagos exorbitantes a cinco funcionarios que rondan los ₡ 1.000.000.000 por concepto de cesantía.

A este despacho le preocupa tal información que en la coyuntura actual, de ser errónea confunda a la ciudadanía en general. En razón de lo anterior se le solicita que a la brevedad posible, realice un análisis por cuanto se indica que el incremento en los gastos que la Caja Costarricense de Seguro Social debió afrontar muestra que la variación en el tope de cesantía tuvo un cálculo actuarial erróneo."

En el oficio DAE-706 del 15 de noviembre 2011, remitido a la Dra. Ileana Balmaceda, el Director Actuarial, reconoce una subestimación de las proyección del costo de cesantía, que derivó de los estudios: "**Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la CCSS**", realizado en noviembre, 2007 y "**Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios por Concepto de Cesantía**", elaborado en mayo del 2008, en lo que interesa se indicó:

"(...) esta Dirección admite que si bien es cierto existieron determinados elementos que influyeron en la proyección del costo de la cesantía, es necesario reconocer que existió de parte de esta instancia técnica un error material e involuntario que subestimó el costo de ese beneficio. De ahí, que en aras de la transparencia, honestidad y credibilidad que siempre ha caracterizado a la Dirección Actuarial y Económica, tanto en los estudios relacionados con el Seguro de Salud como con el Seguro de Pensiones, **es menester aceptar tal desacierto**, y en el marco del "**Informe del equipo de especialistas nacionales nombrados para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS**", realizar los estudios y escenarios que instruya la Presidencia Ejecutiva para atender lo recomendado en este tema." (El resaltado pertenece al original, no así el subrayado).

Además, el Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Dirección Actuarial y Económica en oficio DAE-706 del 15 de noviembre, 2011, indicó:





“Respecto a esa diferencia entre la proyección y el gasto efectivamente realizado, corresponde efectuar las siguientes acotaciones:

1. Las erogaciones por concepto de cesantía no se registran individualmente en una cuenta contable, sino que forma parte de una cuenta global denominada Provisión Prestaciones Legales **–cuenta contable 360-067–** la cual es una provisión que incorpora además de la liquidación de salarios, la liquidación de la parte correspondiente a salario escolar, aguinaldo y vacaciones. Por otra parte, existe una cuenta de gasto denominada Prestaciones Legales **–cuenta contable 945-025–** la cual debe reflejar el gasto por concepto de cesantía. (...)

Este comportamiento mensual muestra una importante irregularidad en la cuenta 330-067, a partir de marzo del 2009, mientras que la cuenta 945-025 muestra pico en enero y diciembre, principalmente. El objetivo de este punto, no es justificar el desacierto en la proyección, sino señalar particularidades de esta cuenta, algunas de las cuales es necesario corregir para un mejor referente.

2. En la proyección de noviembre del 2007 y retomada en mayo del 2008, esta Dirección desconocía el advenimiento de la política de percentiles y ajustes en los salarios de los profesionales en ciencias médicas, por lo que no se consideró el fuerte crecimiento que experimentarían los salarios en el 2008, 2009 y 2010.
3. La expectativa de crecimiento del beneficio en el número de salarios, en julio de cada año incentiva a que los funcionarios posterguen la salida o jubilación, lo cual aumenta el número de pensionados e incide directamente en el costo, aspecto que no recoge la proyección. Así mismo, la proyección incorporó solamente los retiros por vejez, no así por invalidez y muerte, que también afectan la proyección.
4. La proyección efectuada en los estudios **“Propuesta de Aumento en el Número de Salarios al Derecho de Cesantía de los Trabajadores de la C.C.S.S.”**, realizado en noviembre del 2007 y **“Estimación del Costo de Incrementar el Número de Salarios por Concepto de Cesantía”**, elaborado en mayo del 2008, consideró los salarios promedios del total de trabajadores de la CCSS, cuando lo más adecuado es tomar en cuenta el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años. Esto introduce una subestimación (...)

La conjugación de estos elementos explica las diferencias entre la proyección y el gasto efectuado por concepto de cesantía.” (El resaltado pertenece al original, no así, el subrayado)”.

En el punto 2 supracitado indica **“En la proyección de noviembre del 2007 y retomada en mayo del 2008, esta Dirección desconocía el advenimiento de la política de percentiles y ajustes en los salarios de los profesionales en ciencias médicas, por lo que no se consideró el fuerte crecimiento que experimentarían los salarios en el 2008, 2009 y 2010”**, sin embargo, el tema de percentiles ha sido sujeto de discusión por la Gerencia Administrativa y la Junta Directiva desde el 2006, según se evidencia en el siguiente extracto:



“En la sesión 8096 del jueves 5 de octubre de 2006 relacionado con el tema de percentiles se discute lo siguiente:

Anota el licenciado Abarca que conforme al acuerdo de Junta Directiva del año 2001, se han venido haciendo ajustes técnicos dos veces al año, siempre monitoreados por la encuesta. Agrega que los datos se han tomado del sector público, porque no sería correcto hacer comparaciones con los salarios de la empresa privada, porque hay empresas privadas que tienen unos salarios que en realidad no son propios de la administración pública; por ejemplo, el escenario de los gerentes de los Bancos es muy diferente al comportamiento del sector público. No obstante, han encontrado abismos representativos entre instituciones que son del mismo sector público, como el caso de puestos de la Caja en el percentil 7 o 9 y otros similares, que están en otras instituciones públicas en el percentil 50.

Con base en la Encuesta salarial de mercado realizada en octubre 2005, la Gerencia División Administrativa congruente con la política institucional en la mejora progresiva de los salarios que persigue ubicarlos en el percentil 50 en el II semestre del 2007, presentó en el I semestre 2006 una propuesta de ajustes técnicos, con el fin de ubicar los salarios en el percentil 25 y para el II semestre posicionar en el rango percentil 35-40 los salarios de los puestos tipo, afectando positivamente al resto de los puestos de la escala en forma horizontal y vertical, cuya posición se determinó a través del análisis técnico efectuado para tal fin.”

El análisis realizado por esta Auditoría respecto al crecimiento en el número de funcionarios que se han acogido a la jubilación o han cesado su relación laboral con la institución en el periodo 2004 - 2011, evidencia que conforme transcurren los años hay una tendencia a su incremento, asimismo, se observa un aumento en los costos financieros que la Institución ha asumido para cancelar éste extremo laboral, según se expone en el cuadro 3:

**Cuadro 3**  
**Comportamiento del gasto en la partida de cesantía (Prestaciones legales)**

Año	Número de liquidaciones	Diferencia Porcentual	Gasto de Cesantía	Diferencia Porcentual
2004	531		3 521.90	
2005	627	18%	4 198.40	19%
2006	597	-5%	4 903.42	17%
2007	645	8%	5 928.32	21%
2008	827	28%	8 948.11	51%
2009	851	3%	11 724.50	31%
2010	861	1%	19 334.87	65%
2011	869	1%	19 786.44	2%
Total	5 808		78 345.96	

Fuente: Elaboración propia con información del <sup>1</sup> Sistema Aportes Patronales a Asociaciones Solidaristas  
<sup>2</sup> Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias



Como se observa en el cuadro anterior, el comportamiento del gasto en la partida Prestaciones Legales, específicamente en el pago de cesantía muestra una tendencia al incremento; en el periodo 2009 se pasó de un gasto real de ¢11.724,50 millones (Once mil setecientos veinticuatro millones) a ¢19.786,44 millones (diecinueve mil setecientos ochenta y seis millones) en el 2011, con una variación relativa del 40% aproximadamente. Un comportamiento similar se observa en el crecimiento del número de funcionarios que se acogen a la pensión del 2%.

De conformidad con la ejecución presupuestaria a mayo del 2012 se reporta un gasto de ¢17.940,0 millones (diecisiete mil novecientos cuarenta millones de colones) el cual eventualmente se incrementará al cierre del 2012.

Los pagos registrados en la partida presupuestaria 2601 "Prestaciones Legales", han presentado un incremento en los montos girados por periodo presupuestario, en relación con el presupuesto total del SEM según se evidencia en el cuadro 4:

**Cuadro 4**  
**Comportamiento porcentual del gasto de cesantía, respecto al presupuesto total del Seguro de Enfermedad y Maternidad**

Periodo	Gasto de Cesantía	Presupuesto Ejecutado	Representación Porcentual de la Cesantía
2006	4 903 423 410.70	696 735 085 924.51	0.70%
2007	5 928 322 186.84	867 430 980 795.66	0.68%
2008	8 948 116 059.16	1 031 695 365 222.39	0.87%
2009	11 724 505 538.39	1 295 225 242 197.30	0.91%
2010	19 334 873 208.70	1 537 534 501 345.04	1.26%
2011	19 786 449 256.38	1 622 808 435 404.75	1.22%
Mayo 2012	17 940 042 112.61	1 638 120 819 108.04	1.10%
<b>Total</b>	<b>88,565,731,772.78</b>	<b>8,689,550,429,997.69</b>	<b>1.02%</b>

Fuente: Informe del Mayor Auxiliar de asignaciones presupuestarias del 2006 a mayo 2012

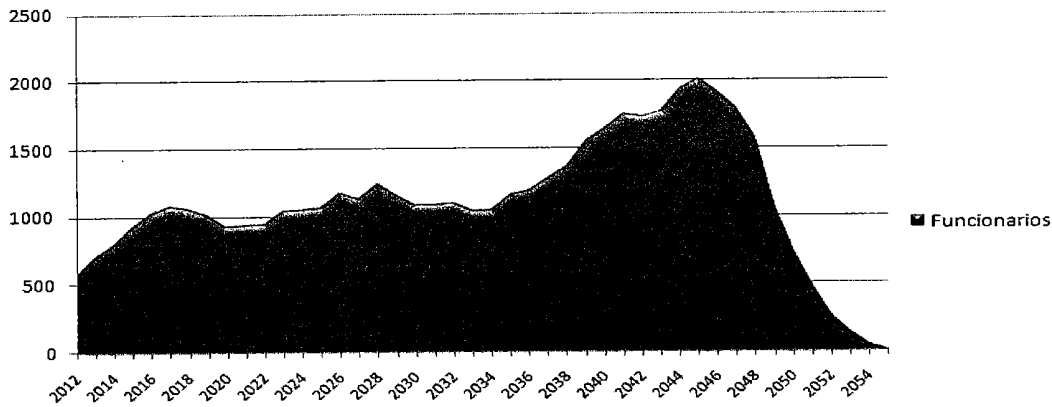
Del análisis del cuadro se observa que el gasto de cesantía representaba el 0.70% del presupuesto total del Seguro de Enfermedad y Maternidad, en 2011 el 1.22 por ciento y para mayo 2012 el 1.10%.

La Gerencia de Pensiones a solicitud de este Órgano de Control, realizó una estimación a diciembre 2011, de los funcionarios que se podrían acoger a la pensión a partir del 2012, según se observa en el siguiente gráfico:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Estimación de pensión de los  
funcionarios de la Caja  
Dic-2011



Los datos del gráfico permiten determinar que conforme transcurren los años el incremento en el número de personas con opción a pensionarse es mayor, en este sentido al aumentar el tope de la cesantía, el gasto que se registraría para cancelar este extremo laboral continuaría incrementándose.

Esta Auditoría solicitó al Lic. Luis Guillermo López Vargas Director Actuarial, los datos utilizados para fundamentar las proyecciones incluidas en el oficio DA-741, (oficio complementario al DFC-2615, DP-1485, DA 734, no obstante, mediante oficio DAE-373 del 7 de mayo 2012, manifestó:

“Las proyecciones contenidas en el oficio DA 741 del 29 de octubre del 2009, se sustentaron en el modelo SIPROSISS, las cuales fueron suministradas por el Área de Investigación Económica. En este modelo las diferentes variables están interrelacionadas en un gran volumen de hojas de trabajo, actualizando con cada liquidación presupuestaria y calibración de parámetros de la cual no dispongo de esa corrida de información (...).”

Este Órgano de Control comparó los datos contenidos en el oficio DA-741 con el cuadro 12 del documento “Valoración Actuarial del Seguro de Salud 2008”, observándose diferencias en las proyecciones, según se muestra en el siguiente cuadro:



**Cuadro 5**  
**Cuadro comparativo entre las estimaciones de la Dirección actuarial en oficio DA-741 y la Valoración del Seguro de Salud 2008**

Año	Proyección Dirección Actuarial Oficio DA-741 del 29 de octubre, 2009			Datos según documento "Valoración del Seguro de Salud 2008" de mayo 2009		
	Ingresos Reglamentarios	Gastos con Propuesta <sup>1</sup>	Diferencia	Ingresos Efectivos	Gastos de Operación	Diferencia
2010	¢ 939 619,10	¢ 897 500,30	¢ 42 118 ,90	¢ 1 101 285 ,60	¢ 1 118 372 ,70	¢ (17 087 ,10)
2011	¢ 1 030 555,50	¢ 994 128,40	¢ 36 427 ,00	¢ 1 266 096 ,80	¢ 1 295 981 ,40	¢ (29 884 ,60)
2012	¢ 1 138 194,40	¢ 1 108 289,80	¢ 29 904 ,60	¢ 1 461 893 ,70	¢ 1 502 925 ,10	¢ (41 031 ,40)
<b>Total</b>	<b>¢ 3 108 369,00</b>	<b>¢ 2 999 918,50</b>	<b>¢ 108 450 ,50</b>	<b>¢ 3 829 276 ,10</b>	<b>¢ 3 917 279 ,20</b>	<b>¢ (88 003 ,10)</b>

Fuente: Elaboración Propia. <sup>1</sup> Gasto con Propuesta Aumento del Tope de Cesantía 2009 Sumas en miles de millones de colones

Las estimaciones realizadas por la Dirección Actuarial utilizadas como fundamento para determinar la sostenibilidad de la propuesta de incrementos salariales, anualidades y cesantía, proyectan que en el periodo 2010-2012 se recaudarían recursos económicos por ¢ 3.108.369.00 (**tres billones ciento ocho mil trescientos sesenta y nueve millones de colones**), mientras que en la línea de los gastos se indicaba un egreso de ¢ 2.999.918 (**dos billones novecientos noventa y nueve mil novecientos diez y ocho millones de colones**), sin embargo, las estimaciones de la valoración actuarial del Seguro de Salud del 2008 que incluyen las entradas por primas, (sin considerar los ingresos reglamentarios) muestran un escenario con ingresos de ¢ 3.829.276.10 (**tres billones ochocientos veinte nueve mil doscientos setenta y seis millones de colones**) y egresos de ¢ 3.917.279.20 (**Tres billones novecientos diecisiete mil doscientos setenta y nueve millones de colones**). En este caso se debe considerar que la información inserta en la Valoración Actuarial del Seguro de Salud 2008, fue emitida cinco meses previos a la remisión del oficio DA-741.

Se solicitó al Lic. López Vargas, remitir a esta Auditoría los datos de entrada utilizados para alimentar el modelo de proyección, no obstante, el funcionario manifestó en el oficio DAE-373 del 7 de mayo 2012:

"En este modelo las variables están interrelacionadas en un gran volumen de hojas de trabajo, actualizándose con cada liquidación presupuestaria y calibración de parámetros, de la cual no dispongo de esa corrida de información".

En el oficio DA-741 del 29 de octubre del 2009, la Dirección actuarial estimó una proyección de ingresos y gastos al 2025, considerando la variación de la propuesta salarial, con saldos positivos, sin embargo, las liquidaciones presupuestarias emitidas por la Dirección de Presupuesto muestra otro comportamiento, según se detalla en el cuadro 6:



Cuadro 6  
Comparativo entre las estimaciones de la Dirección actuarial y las liquidaciones presupuestarias 2009-2012

Año	Proyección Dirección Actuarial Oficio DA-741 del 29 de octubre, 2009			Datos Liquidaciones de la Dirección de Presupuesto		
	Ingresos	Gastos	Diferencia	Ingresos	Gastos	Diferencia
2009	--	--	--	1 070 834, 4	1 013 839, 5	56 994, 8
2010	939 619,1	897 500,3	42 118,9	1 111 608, 2	1 167 280, 1	-55 671, 9
2011	1 030 555,5	994 128,4	36 427,0	1 272 429, 8	1 280 166, 7	-7 736, 8
2012	1 138 194,4	1 108 289,8	29 904,6	--	--	--

Fuente: Elaboración Propia

Como se observa en el cuadro anterior, dos de las tres estimaciones "2010 - 2011", no fueron atinadas en el pronóstico; la Dirección Actuarial proyectó un escenario positivo para esos años, sin embargo, los datos de las liquidaciones de la Dirección de Presupuesto muestra condiciones deficitarias.

En ese sentido la Dirección Actuarial proyectó en los periodos (2010-2011) ingresos de ¢ 1 970 174.60 (un billón novecientos setenta mil ciento setenta y cuatro millones colones) un gasto de ¢ 1 891 628.70 (un billón ochocientos noventa mil seiscientos veintiséis millones de colones) incluido el ajuste del nuevo tope de cesantía, es decir, en esos periodos se estimó que la institución tendría un superávit de 78 542.90 (setenta y ocho mil quinientos cuarenta y dos millones de colones), no obstante lo anterior según las liquidaciones presupuestarias, se evidencia un déficit de 63.408 (sesenta y tres mil cuatrocientos ocho millones de colones).

Esta Auditoría solicitó al Lic. López Vargas, su criterio en cuanto a los escenarios planteados por esa Dirección Actuarial y las diferencias con los datos generados a través de las liquidaciones presupuestarias.

El mediante oficio DAE-373 del 7 de mayo del 2012, manifestó:

"Así mismo, pueden citarse muchas otras diferencias – cambio tecnológico, cambio epidemiológico, sida, pandemia A<sup>1</sup>h<sup>1</sup>, vacunación, fallos de la sala constitucional en medicamentos y tratamientos, etc. – que constituyen imponderables y por tanto hacen más difícil las proyecciones en el Seguro de Salud. Aunado a ello, se presentan otros efectos – común a ambos seguros – como lo son aquellos generados por el entorno económico y salarial, teniendo este último – los salarios – un peso relativo muy significativo en el seguro de salud, el cual se ubica cerca del 69% del gasto, en comparación con el 2% que aproximadamente representa en el seguro de Invalidez, Vejes y Muerte.

Las proyecciones contenidas en el oficio DA-741 del 29 de octubre del 2009, se sustentaron en el modelo SIPROFISS, las cuales fueron suministradas por el Área de Investigación Económica. (...)"

Las razones expuestas por el Director Actuarial, no son claras para identificar los elementos o variables que generaron que los escenarios planteados por esa instancia, no fueran coincidentes con el comportamiento real de ingresos y gastos en la Institución.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

El MSc. Daniel Muñoz Corea, Jefe del Área de Investigación Económica, mediante oficio DAE-343-12 del 20 de abril 2012, manifestó al Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial lo siguiente:

“(…) G. En declaraciones del 21 de marzo 2012 ante Comisión Legislativa investigadora de la crisis de la CCSS, el Dr. Eduardo Doryan Garrón, en su condición de ex Presidente Ejecutivo de la CCSS, citó el oficio DA- 741, mismo que posee fecha del 29 de octubre de 2009, que versa sobre proyecciones financieras del Seguro de Salud en el período 2010-2025 realizadas por su persona con motivo de la propuesta de incremento salarial, anualidades y cesantía aprobada en referido artículo 50 de la sesión de Junta Directiva N° 8393 del 28 de octubre de 2009; siendo estas proyecciones las que se transcriben a continuación. (…)

Nuevamente, esta proyección realizada por su persona, es inconsistente con las valoraciones actuariales del Seguro de Salud que elaboró el Área de Análisis Financiero para los años 2009 y 2010. También es incongruente con las proyecciones elaboradas por el suscrito en los documentos titulados "Proyecto Política Salarial CCSS, Documento Base" (2008) y "Perspectivas, riesgos y desafíos del Seguro de Salud ante la recesión mundial" (2009). También lo es respecto a las proyecciones que el Actuario Rodrigo Arias López realizó cuando ejerció el cargo de Jefe del Departamento Actuarial de esta Dirección, y a las proyecciones realizadas por el Lic. Fabio Durán Valverde, ex Director Actuarial y especialista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Así las cosas, con fundamento en las Normas Generales de Control Interno, esta Jefatura presume que sus proyecciones son controversiales y que al ser consideradas en el 2009 como insumo para aprobar beneficios salariales, pudieron inducir a error a la Administración con graves consecuencias para la población del país. (…)

Es evidente una subestimación en la proyección del costo de la cesantía elaborada por la Dirección Actuarial y Económica, estudio que sirvió de sustento para la aprobación del incremento de ese extremo laboral en el 2008 y el 2009, lo que incidió en el incremento del nivel del gasto de operación institucional.

#### **2.2.4 SOBRE EL ESTUDIO TÉCNICO DE RECURSOS HUMANOS**

El Lic. Gustavo Picado Chacón, Director de Administración y Gestión de Personal, suscribió oficio DAGP-1056-09 del 19 de octubre de 2009, en el cual remitió al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerente Administrativo, la propuesta técnica del “Plan de rebalanceo salarial de los trabajadores no profesionales de la CCSS, 2009-2016”.

Además, oficio DAGP-1090-09 del 21 de octubre de 2009, en el cual informó al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerente Administrativo, sobre las consideraciones complementarias a la propuesta técnica del “Plan de rebalanceo salarial de los trabajadores no profesionales de la CCSS, 2009-2016”, en el cual se indica:

“En virtud de lo antes expuesto, se puede concluir que la Sala Constitucional ha considerado razonable otorgar hasta un máximo de veinte salarios de auxilio de cesantía, en el tanto se cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad que garanticen el uso adecuado de los fondos



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

públicos. Dichos criterios necesariamente deberían obedecer a la fijación de un tope máximo y que el beneficio sea proporcional respecto a la cantidad de años laborados en la institución por parte del funcionario; así sólo tendría derecho a los 20 años por concepto de cesantía, los funcionarios que hubiesen laborado al menos ese mismo período de tiempo”

En ambos oficios DAGP-1056-09 del 19 de octubre de 2009 y DAGP-1090-09 del 21 de octubre de 2009, el tema analizado por la dirección se orienta a los aspectos de legalidad de la propuesta al incremento de la cesantía, fundamentado en los criterios de la Dirección Jurídica y votos de la Sala Constitucional.

En el oficio DAGP-1056-09 se observa en el cuadro 6, una proyección de la Dirección Actuarial, en la que se realizan estimaciones sobre la implementación del aumento en el tope del auxilio de la cesantía, según transcribe en el siguiente extracto:

“El Cuadro 6 contiene las cifras más importantes asociadas con esta propuesta. Por un lado, se tiene el número total de pensionados proyectados en el período 2010-2025, así como, estimaciones de los costos que implicaría el pago de los 15 salarios actuales durante los tres siguientes quinquenios, o alternativamente, el costo de pagar el número propuesto de salarios, tal como, se refleja en la columna "Situación Propuesta-Cesantía.

**Cuadro 6**  
**Estimación del costo de la propuesta de aumento**  
**gradual del Beneficio de Cesantía: 2010 - 2025**  
**-millones colones constantes del 2009-**

Año	Nuevos Pensionados	Situación Actual		Situación Propuesta		Costo Estimado Anual
		Cesantía	Gasto	Cesantía	Gasto	
2010	718	15	9.590	1	10.229	639
2011	768	15	10.263	7	11.631	1.368
2012	819	15	10.936	8	13.123	2.187
2013	869	15	11.608	8	13.930	2.322
2014	919	15	12.281	9	15.556	3.275
2015	970	15	12.954	9	16.408	3.454
2016	1020	15	13.626	0	18.169	4.542
2017	1070	15	14.299	0	19.065	4.766
2018	1121	15	14.972	0	19.962	4.991
2019	1171	15	15.645	0	20.859	5.215
2020	1222	15	16.317	0	21.756	5.439





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

2021	1272	15	16.990	0	2	22.653	5.663
2022	1322	15	17.663	0	2	23.550	5.888
2023	1373	15	18.335	0	2	24.447	6.112
2024	1423	15	19.008	0	2	25.344	6.336
2025	1473	15	19.681	0	2	26.241	6.560

Fuente: Dirección Actuarial"

Analizada la información aportada por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, se observa que el comportamiento esperado en cuanto a la cantidad de funcionarios a jubilarse en el periodo 2010 al 2011 es menor en 244 personas (ver cuadro 3 ), y en relación a los costos financieros de ese periodo la Dirección actuarial estimó un gasto de ¢21 860 millones (veinte un mil ochocientos sesenta millones), sin embargo, las liquidaciones presupuestarias reportan ¢ 39 121 millones (treinta y nueve mil ciento veintiún millones) para una diferencia de ¢17 261 millones (diecisiete mil doscientos sesenta y un millones),ver cuadro 4.

Llama la atención que el gasto proyectado por la Dirección Actuarial para el periodo 2017 de diecinueve mil millones, se materializó en el 2011, es decir, la proyección de gastos tiene un desfase de 5 años.

## 2.2.5 SOBRE EL ESTUDIO FINANCIERO – PRESUPUESTARIO

En oficio DFC-2615, DP-1485, DA 734, del 26 de octubre, 2009, suscrito por el Lic. Luis Guillermo López Vargas, el Lic. Iván Guardia Rodríguez y la Licda. Sara González Castillo, Directores de Actuarial, Financiero Contable y Presupuesto respectivamente, señalan:

“Los resultados e indicadores obtenidos, permiten concluir que la propuesta evaluada no conduce – por si sola – a una situación de desequilibrio o insostenibilidad financiera, entendida ésta como el surgimiento de valores negativos y sostenidos en la relación  $(I-G)/I$ .”

No se evidencia en el oficio DFC-2615, DP-1485, DA 734 la existencia de un estudio financiero y presupuestario que fundamente la sostenibilidad de la propuesta, en el cual se desarrollen los indicadores utilizados como referencia.

El Lic. Manuel Ugarte Brenes, en ese momento Gerente Financiero, en oficio GF-49.659 del 22 de octubre 2009, dirigido al Lic. José Alberto Acuña Ulate, Gerente Administrativo, sobre el financiamiento para el aumento en el monto de la anualidad y en el número de años a reconocer por cesantía y otros conceptos, informó lo siguiente:

“...Con relación con el financiamiento de los aspectos indicados en el epígrafe, y que concretamente se refieren al costo del aumento en el porcentaje de anualidad a los trabajadores no profesionales (...), cuyo total según los costos estimados por la Dirección Actuarial, representa



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

el 0.121% de las remuneraciones de este año, le informo que para dicho monto existe la viabilidad y disponibilidad requerida.

(...) Al respecto para el presente año, la fuente de financiamiento proviene de la redistribución de sub partidas fijas de servicios personales como lo es la cuenta 2003 ""aumentos anuales" y otras, en las cuales siempre se presentan remanentes importantes que pueden utilizarse para esos fines, sin afectar los presupuestos de las unidades, ni renglones estratégicos como lo es la partida de medicamentos y otros, ya que los conceptos fijos provienen de la relación de puestos. Adicionalmente, en relación con los periodos siguientes, se tomarán las previsiones y ajustes presupuestarios en la asignación de los recursos correspondientes.

Cabe destacar que las inversiones en infraestructura y equipo, no se afectarán por el gasto anteriormente indicado, ya que tales inversiones se financian con los ingresos de capital.

En resumen, desde el punto de vista presupuestario y financiero el ajuste en las anualidades y la cesantía, según los términos señalados, resulta atendible."

Esta Auditoría solicitó a la Licda. Sara González Castillo y al Lic. Iván Guardia Rodríguez, Directores de Presupuesto y Financiero respectivamente, los estudios que realizaron para sustentar la emisión del oficio DFC-2615 DP-1485 DA 734 de fecha 26 de octubre del 2009, relacionado con la sustentabilidad de la propuesta de incremento salarial, anualidades y cesantía, así como el documento denominado "La Sostenibilidad Financiera en el Seguro de Salud", sin embargo, ambas direcciones únicamente remitieron de forma certificada los oficios citados, no así los datos o estudios técnicos que se ejecutaron para dar sustento a la documentación utilizada en Junta Directiva con el fin de autorizar los beneficios salariales propuestos por la Gerencia Administrativa.

En octubre 2009 los Licenciados Iván Guardia Rodríguez, Sara González Castillo y Luis Guillermo López Vargas, Directores de Financiero Contable, Presupuesto y Actuarial, elaboraron el documento "La sostenibilidad Financiera en el Seguro de Salud", en el cual se proporcionan datos generales de los ingresos y gastos del Seguro de Salud, según se evidencia en el siguiente extracto:

"Luego de ese marco referencial, se aborda el análisis de la situación actual, describiendo y analizando el comportamiento de los ingresos y egresos de los últimos años, así como del flujo de efectivo correspondiente al 2009. Lo atinente a este flujo, resulta de particular importancia, dado que es precisamente durante ese período que el efecto del desempleo y por tanto de los menores ingresos — respecto a los proyectados — se hizo sentir con mayor fuerza.

Por último, y en el afán de prever con suficiente anticipación la posibilidad del surgimiento de desequilibrios, y asimismo adoptar oportunamente las medidas correctivas, en el apartado de perspectivas se presenta una serie de proyecciones y escenarios financieros. (...)"



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Se observa en el cuadro 1 los ingresos reglamentarios periodo 2000-2008, el cuadro 2 la cobertura según sector institucional, el cuadro 3 los egresos del seguro de salud periodo 2000-2008, el cuadro 4 la diferencia entre ingresos y egresos periodo 2000-2008, el cuadro 4 (sic) el flujo de efectivo al 31 de diciembre de 2009, el cuadro 5 un modelo econométrico con proyecciones del PIB, y finalmente las tablas 1 y 2 los supuestos a escenarios financieros y las evoluciones de los gastos e ingresos en tres escenarios: pesimistas, base y optimista proyectados del 2010 al 2015.

En el documento Sostenibilidad Financiera del Seguro de Salud se indica entre otros aspectos lo siguiente:

### "(...) III. ENTORNO ECONÓMICO.

Adicionalmente a los factores endógenos, existen elementos exógenos y coyunturales - **principalmente derivados del entorno económico** - que inciden directamente sobre las finanzas institucionales. Esto, principalmente por la alta vulnerabilidad que muestran los ingresos ante cambios en el mercado laboral, así como por la importante sensibilidad del gasto a variables tales como la inflación, tipo de cambio y otros.

En razón de tal dependencia, este apartado cita brevemente algunos signos mostrados por el entorno económico en el 2008 y 2009, producto de la coyuntura económica internacional

- a. Una desaceleración, e inclusive tasas de variación negativas en la producción mundial y de nuestro país, que se han materializado en una recesión.
- b. Una reducción importante en las exportaciones.
- c. Una pérdida de dinamismo en la inversión y el consumo.
- d. Una reducción en las entradas de capital.

Este panorama - **presente en el 2008 y 2009** - muestra una Costa Rica impactada, cuyos efectos entre otros se manifiestan en un crecimiento en el desempleo, según lo muestran las cifras de cobertura contributiva de los seguros sociales. Así mismo, es claro que esa lista de efectos sobre la economía costarricense, producto de la desaceleración económica, ha restado dinamismo a los ingresos por contribuciones de los seguros sociales. (...)

#### (..)4.2 Egresos

En materia de egresos, la evolución mostrada, refleja un mayor dinamismo, explicado tanto por elementos exógenos como endógenos. Dentro de los primeros es posible citar los efectos del cambio demográfico, epidemiológico y tecnológico, mientras que a nivel endógeno destacan los mayores niveles de inversión en infraestructura, equipo y recurso humano. Los resultados generales de esta evolución se muestran en el cuadro N° 3. (...)



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Durante el período considerado los gastos han crecido a una tasa promedio anual de aproximadamente 18.67, la cual resulta aproximadamente un punto porcentual superior a la experimentada por los ingresos reglamentarios durante ese período (17.58), aspecto que requiere un monitoreo permanente, a efecto de mantener los controles que permitan continuar garantizando la sostenibilidad financiera actuarial del Seguro de Salud. (el subrayado no es original)

Lo anterior es particularmente importante dado que en el mediano y largo plazo es previsible la existencia de cambios en la demanda de prestaciones que ofrece el Seguro de Salud, producto de la dinámica demográfica, migratoria, epidemiológica y tecnológica que experimenta el país.

#### **(...) 4.4 Flujo de Efectivo**

Tal como se ha indicado en apartados anteriores, la crisis financiera internacional y el consecuente desempeño generado en nuestro país, ha constituido en el presente año un elemento coyuntural que afecta los ingresos del Seguro de Salud en aproximadamente 70 mil millones de colones.(...)

Pese a que la actual incertidumbre obliga a mantener reservas en la elaboración de proyecciones, la existencia de una estrecha relación entre crecimiento económico e ingresos por cuotas del Seguro de Salud, inducen la necesidad de incursionar en tales proyecciones. Vale recordar que en la última crisis financiera internacional – durante los años 2001 y 2002 el crecimiento de PIB real de Costa Rica fue de apenas 1.8% y 1,9% respectivamente, lo que coincidió con una variación real de los ingresos por cuotas del Seguro de Salud de – 5.4% y 1,4%, en forma respectiva. Cabe señalar, que estas cifras han sido las más bajas registradas desde 1980. (...)"

Derivado de lo anterior, se observa que en el oficio multinumerado DFC-2.615, DP-1.485 y DA-734, en el cuadro 1 se efectúa una estimación del costo adicional consolidado para efectos de la propuesta de aumento de 2 000 colones en el salario base de los puestos no profesionales, así como el costo de cesantía, anualidades y ajustes salariales 0.77 pp, y en el cuadro número 2 la estimación de la participación relativa de la propuesta salarial respecto al gasto en Servicios Personales de los periodos 2009 y 2010, no obstante no se observa, un análisis desde la perspectiva de sostenibilidad financiera que garantice que la propuesta presentada ante la Gerencia Financiera y Administrativa fuera sostenible y atendible a través del tiempo.

#### **2.2.6 SOBRE EL ESTUDIO LEGAL**

En el oficio DJ-7728-2009 del 28 de octubre 2009 suscrito por el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico, señaló que la modificación al tope de cesantía propuesto, consistente en pasar de forma gradual en un periodo de 7 años, a un límite de 20 años, no era contrario al derecho de la constitución, y refiere a los criterios de Sala Constitucional para otras Instituciones haciéndolos extensivos a la Caja Costarricense de Seguro Social.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Para sustentar la propuesta de modificación, el Gerente Administrativo remitió a los Directores de la Junta Directiva el oficio 36.796-09 del 5 de noviembre 2009, y adjuntó el dictamen de la Procuraduría General de la República C-454-2007, referente a la normativa especial que regula el cálculo del auxilio de cesantía en la Institución.

Lo analizado en los puntos de este hallazgo permite señalar que los estudios realizados para fundamentar el aumento del tope de cesantía, estimaron que el gasto en este renglón mantendría un incremento relativo de aproximadamente<sup>6</sup> 6.7%(anual), no obstante, el gasto reportado del 2008 al 2011 muestra un incremento por concepto de cesantía del 121%, observándose una variación en el gasto de cesantía de ₡8 948 millones (**ocho mil novecientos cuarenta y ocho millones**) en el 2008 a ₡19 786<sup>7</sup> millones(**diez y nueve mil setecientos ochenta y seis millones**), en el 2011.

Sobre el particular el punto 4.4.1 de las Normas para el Control Interno para el Sector Público, dispone:

“El Jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

El artículo 50 del Código de Trabajo, establece que es obligación del trabajador según el puesto que desempeñe y las funciones específicas asignadas, ejecutar las labores con eficiencia, constancia y diligencia, así como efectuar cualquier clase de trabajo, dentro del mismo género de su especialización o actividad, compatible con sus aptitudes, conocimientos, estado o condición, siempre que no implique modificación de su contrato, ni perjuicio a los derechos adquiridos.

En relación con el tema de equilibrio financiero de la institución, en el informe ASF-067-R-2008 del 08 de mayo de 2008 dirigido al Dr. Eduardo Doryan Garrón Presidente Ejecutivo y al Lic. Manuel Ugarte Brenes Gerente Financiero sobre “ el análisis financiero del Seguro de Salud (S.E.M.) de la Caja Costarricense de Seguro Social por los períodos que van del 31 de diciembre 2003 al 31 de diciembre 2007”, se indicó entre otros aspectos que:

“ Con respecto al análisis horizontal al Estado de Resultados del Seguro de Salud, en el análisis que se realizó entre el período 1998-2003 se indicó que con excepción de los períodos 1999-2000 y 2001-2002, los ingresos se incrementaron siempre en una proporción menor que los gastos.

En el análisis que se realiza entre el período 2003-2007, dicha condición se repite en los períodos 2004-2005 y 2006-2007, éste último producto de los ajustes a períodos anteriores.

Lo anterior queda manifiesto al tomar el período completo 2003-2007 ya que mientras los ingresos totales se incrementaron en un 95.44%, los gastos totales lo hicieron en un 146.37%, lo cual puede considerarse como una situación de riesgo para la institución”.

<sup>6</sup> Oficio DFC 2615 DP 1485 DA 734

<sup>7</sup> Informe de mayor auxiliar de asignaciones presupuestarias del 2008 al 2011



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Asimismo, se indicó que respecto al rubro de Gastos, las partidas de mayor peso dentro del Estado de Resultados eran, servicios personales, materiales y suministros y, aportes y contribuciones, que oscilan entre el 62% y el 69% con respecto a los Ingresos Totales.

Se recomendó a la Gerencia Financiera:

“De acuerdo con los estados de resultados mensuales y el correspondiente análisis que realiza la Dirección Financiera, se tomen las medidas necesarias para la contención de las diferentes clases de gastos, tratando que éstos aumenten en igual o menor proporción que los ingresos, ya que de ello dependerá la liquidez del Seguro de Salud y, aunque éste es un régimen de reparto, es aconsejable la obtención de utilidades y su capitalización para enfrentar períodos críticos.

Además, con base en esos resultados obtenidos del análisis de los estados financieros, es necesario que esa Gerencia en coordinación con las demás, revisen el comportamiento de los ingresos reales y de los gastos que se generan en cada uno de sus ámbitos, permitiendo valorar oportunamente, la eficiente administración financiera de los recursos institucionales, consintiendo con ello, el cumplimiento de cada uno de los objetivos propuestos dentro de sus respectivos procesos y actividades, de una forma económica.

Es conveniente tomar las provisiones necesarias en el corto plazo, ya que las predicciones económicas auguran cambios severos no solo a nivel nacional sino también internacional, cuyas variables, debido a su potencialidad, naturaleza difícil administración, las convierten en una alta exposición al riesgo, dada su probabilidad e impacto”.

También se recomendó a la Presidencia Ejecutiva, solicitar a la Gerencia Financiera, la elaboración de una proyección del flujo de efectivo a Diciembre 2008 y a Diciembre 2009, la cual sea utilizada para tener un mejor criterio en el análisis económico y financiero de la Caja.

El 28 de agosto 2008 la Auditoría emitió informe ASF-163-R-2008 “Informe sobre la situación financiera del Seguro de Salud, mediante el análisis de la liquidación presupuestaria por los períodos 2006 y 2007”, dirigido al Lic. Manuel Ugarte Brenes, Gerente Financiero, en el cual se destacó la desigualdad en el aumento porcentual de los ingresos con respecto a los gastos, analizándose que los primeros crecieron en una proporción inferior a la realizada por los segundos, dando como resultado, se recurra en algunas ocasiones a los recursos de vigencias anteriores para cubrir el déficit e impedir problemas de liquidez. Por tanto, se advirtió que el continuar con esa tendencia, podrían presentarse problemas de liquidez en ese seguro, con el consiguiente deterioro de los servicios que la Institución ofrece a la población costarricense.

Se indicó a la Administración Activa en ese informe, que ese comportamiento de los gastos, (en varios períodos superan los ingresos), no es más que el reflejo de un control interno poco eficiente, que impide mantener el equilibrio financiero entre ambos rubros; lo cual generó entre otras recomendaciones, disponer lo conveniente para atender las necesidades previsibles en el corto plazo, ya que las predicciones económicas no eran nada favorables en esos momentos, siendo urgente una adecuada



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

administración de los mecanismos existentes para detectar y minimizar riesgos provenientes, tanto de fuentes internas como externas, que limiten el logro de los objetivos Institucionales.

Asimismo, se recomendó establecer estrategias específicas para la utilización de los recursos financieros tanto en el Seguro de Salud como en el de Pensiones, de manera que las erogaciones se realicen en función de los ingresos efectivos, con el fin de mantener el equilibrio económico entre ambos conceptos (ingresos y egresos) y evitar la falta de recursos en caja que conlleven al deterioro de las finanzas institucionales. Se recomendó ser vigilantes en el uso de los recursos disponibles, con el compromiso formal y obligatorio de las unidades ejecutoras para ajustarse a sus presupuestos, evitar sobregiros y consecuentemente déficit presupuestarios, que pudieran originar un faltante de liquidez en el presente y próximos periodos.

En el oficio de advertencia AD-ASF-18882 del 7 de mayo de 2009, dirigido al Gerente Financiero con copia a la Presidencia Ejecutiva se previno a la Administración Activa, en cuanto a que los ingresos del Seguro de Salud al 31 marzo 2009 fueron de ¢289.453.7 (Doscientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cincuenta y tres millones) de los cuales ¢37.110.0 millones correspondían a recursos de vigencias anteriores, es decir, los recursos reales del período fueron de ¢252.343.8 (Doscientos cincuenta y dos mil trescientos cuarenta y tres millones), y los egresos ¢264.203.4 (Doscientos sesenta y cuatro mil doscientos tres millones), presentándose una diferencia de ¢11.859.7 millones, los cuales son cubiertos con recursos de vigencias anteriores. Se indicó que sobre esta situación de reponer faltantes con recursos de superávit libres, esta Auditoría se pronunció en los Informes ASF-R-067-2008 "Informe sobre el análisis Financiero del Seguro de Salud de la C.C.S.S. por los periodos que van del 31 de diciembre 2003 al 31 de diciembre 2007" del 8 de mayo 2008 y ASF-163-R-2008 "Informe sobre el análisis de la liquidación presupuestaria del Seguro de Salud de la C.C.S.S. por los periodos 2006 y 2007" del 28 de agosto 2008, emitiéndose la recomendación de establecer estrategias específicas para la utilización de los recursos financieros tanto en el Seguro de Salud como en el de Pensiones, de manera que las erogaciones se realicen en función de los ingresos efectivos, con el fin de mantener el equilibrio económico entre ambos conceptos (ingresos y egresos) y evitar la falta de recursos en caja que conlleven al deterioro de las finanzas institucionales.

En el oficio 47712 del 26 de octubre de 2009, dirigido al Lic. Alberto Acuña Ulate, con copia al Gerente Financiero y al Director Actuarial y Planificación Económica, la Auditoría analizó y advirtió sobre los ajustes en el salario de los trabajadores no profesionales el incremento salarial de ¢2000 (dos mil colones) con vigencia a partir del 1° de setiembre 2009, los ajustes en el porcentaje de anualidades pagados a los trabajadores no profesionales y de la Cesantía.

Se indicó a la administración lo siguiente:

"De los documentos aportados no se observa un criterio técnico- financiero que apoye las proyecciones de los costos estimados por componente (incremento de los 2 mil colones, incremento adicionales de 0.75%, incremento del porcentaje de anualidad y ajuste gradual del beneficio de cesantía). Se localiza la viabilidad y disponibilidad requerida para el año 2009, no así los periodos del 2010 al 2015, por lo que no se conoce el impacto que estas erogaciones tendrán sobre el comportamiento financiero institucional.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

En este sentido debe reiterarse que la estructura salarial de la institucional (sic) ha estado expuesta a fuertes variaciones en los salarios bases de diferentes grupos ocupacionales que integran su fuerza de trabajo, tal y como expresa el Lic. Gustavo Picado Chacón, en el documento DGAP 1056 2009, razón por la cual la proyección del impacto futuro de este nuevo ajuste debería ser considerado previo a tomar la decisión y proceder con las acciones solicitadas por la Gerencia Administrativa.

Por otra parte, de los documentos analizados no se logra evidenciar el pronunciamiento que el Consejo Financiero Institucional haya realizado sobre este tema, siendo importante conocer para este Órgano de Fiscalización el razonamiento técnico de ese grupo especializado en relación con los siguientes aspectos: presupuesto institucional, flujo de efectivo y la liquidez financiera que le permita a la institución enfrentar el compromiso que se adquiriría en caso de aprobar la propuesta (...) Como se puede observar, los montos en que se incrementa la erogación por estos conceptos son representativos, situación que hace necesario disponer de estudios que muestren la viabilidad y sostenibilidad financiera futura para hacerle frente a estos gastos, sin que haya una afectación en la calidad de los servicios brindados por la institución”.

Se señaló al Lic. Acuña Ulate, que el presupuesto de Servicios Personales en la CCSS se había incrementado entre el 2005 y el 2010 en 300%, por lo cual los incrementos debían ser previamente analizadas y respaldadas con criterios técnicos, financieros y de sostenibilidad, dado que las mismas repercuten directamente en los compromisos presupuestarios institucionales.

En el oficio 47712 se concluye sobre cesantía lo siguiente:

“Esta Auditoría considera importante que la administración activa analice los aportes señalados en este oficio, con el fin de que se proyecte el impacto y sostenibilidad financiera en que las concesiones salariales, las modificaciones a los porcentajes de las anualidades y la mejora del tope de cesantía afectarán los recursos institucionales, sobre todo siendo conocedores de que en este momento a nivel mundial hay una contracción de la economía, lo que incide negativamente en el comportamiento del ingreso de cualquier institución”. (El resaltado no es del original.)

En oficio AD-ASF-47792 del 5 de noviembre de 2009 dirigido al Dr. Eduardo Doryan Garrón, Presidente Ejecutivo, se reiteran los informes ASF-163-R-2008 “Informe sobre la situación financiera del Seguro de Salud, mediante el análisis de la liquidación presupuestaria por los períodos 2006 y 2007, y ASF-067-R-2008 “Informe sobre el análisis financiero del Seguro de Salud (S.E.M.) de la Caja Costarricense de Seguro Social por los períodos del 31 de diciembre 2003 al 31 de diciembre 2007”, y se le indica que entre los rubros con mayor crecimiento se encontraban los pagos locales y los salarios en un 28%:

“(…) **ANÁLISIS VERTICAL PORCENTUAL FLUJO DE EFECTIVO REAL DEL 01 DE ENERO AL 30 DE SETIEMBRE 2009**

De acuerdo con el análisis vertical sobre el flujo de efectivo real por el periodo enero a setiembre 2009, suministrado por el Área de Tesorería General, se observó que el comportamiento de los ingresos y egresos ha sido el siguiente:





- En cinco de los nueve meses analizados los egresos superan el 100% de los ingresos y se producen diferencias absolutas relevantes según detalle a continuación:

MES	INCREMENTO EGRESOS	DIFERENCIA ABSOLUTA (en millones)
Marzo	104.81%	¢3.728
Abril	106.20%	¢4.152
Junio	102.84%	¢2.297
Julio	101.92%	¢1.714
Agosto	108.56%	¢5.937

La situación analizada, pone de manifiesto los problemas de liquidez que ha venido enfrentando el Seguro de Salud para los periodos revisados en esta oportunidad. La superioridad de los egresos con respecto a los ingresos en los meses correspondientes e indicados en este análisis, así como el decrecimiento o aumento menos que proporcional de los ingresos, con respecto a los egresos, en ambos años, son la causa del desfinanciamiento de este Régimen.

Para el presente año, con base en el flujo real a setiembre – 2009 se proyecta que a diciembre, los egresos totales superarán a los ingresos totales en 40.093 millones de colones, con un saldo final en caja, negativo de 28.460 millones de colones, aún tomando en cuenta la posible venta de títulos en octubre por la suma de 22.000 millones de colones. (...)

Por el momento, con este ingreso, la diferencia entre ingresos y egresos es menor y el saldo en rojo o negativo, también.

La problemática de liquidez expuesta ha sido del conocimiento de la Gerencia Financiera mediante informes y análisis remitidos por la Dirección Financiero Contable sobre el comportamiento de los flujos de efectivo y sus respectivas conclusiones y recomendaciones:

#### 1- Informe situación flujo de efectivo del seguro de salud (SEM) Dirección Financiero Contable, octubre 2008

- El Seguro de Salud requiere cada mes un saldo final de caja mínimo promedio de financiamiento de ¢32 mil millones, para hacerle frente a los compromisos financieros del siguiente mes, antes de la siguiente recaudación.
- Para el 2008, el saldo inicial de caja de enero fue de ¢40.1 mil millones y se proyectó un saldo final de caja al 31 de diciembre del 2008 cercano a los ¢32 mil millones, saldo suficiente para iniciar con los compromisos del 2009.

No obstante lo anterior, el saldo final de caja real ha venido disminuyendo, pasando del 31 de enero del 2008 de ¢45.5 mil millones, a ¢29.5 mil millones al 30 de setiembre del 2008, con el agravante que de acuerdo con ese comportamiento el saldo proyectado al 31 de diciembre 2008 será de ¢3,8 mil millones, insuficiente para los compromisos financieros del Seguro de Salud en enero 2009, producto de un aumento no previsto en los egresos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

- Comparando el comportamiento de los ingresos y egresos de efectivo reales, para el período comprendido entre enero y setiembre 2008, se observa un déficit operativo de ¢10.5 mil millones.

Por su importancia relativa en los egresos, entre los rubros con mayor crecimiento, se encuentran los pagos locales (proveedores) con un incremento del 43%, seguido por los salarios en un 28%.

- Los egresos reales con respecto a los proyectados, en el período de enero a setiembre del 2008, fueron muy superiores en ¢39.5 millones. De éstos, entre los más relevantes fueron los egresos reales de pagos locales, los cuales superaron a los proyectados en ¢19.5 mil millones y los salarios en ¢9.6 mil millones.

Se indica en el informe: con respecto a los flujos reales y los flujos proyectados, que los egresos reales de efectivo en el período enero a setiembre 2008 fueron muy superiores a los estimados, siendo que los rubros de Pagos Locales (Proveedores) por ¢19.5 mil millones y los salarios por ¢9.6 mil millones explican la disminución de ¢32 mil millones proyectado al 31 de diciembre 2008, a ¢3.8 mil millones. Esto bajo el supuesto que los ingresos y egresos de efectivo del trimestre de octubre a diciembre del 2008 se comporten conforme a lo proyectado.

Resultado de este análisis, la Dirección Financiero Contable, le recomienda a la Gerencia Financiera con base en los antecedentes y conclusiones del presente informe, que el Seguro de Salud venda parte de los títulos de su propiedad, al Seguro de Pensiones por un valor de ¢33.4 mil millones, con el propósito de obtener los recursos financieros para hacerle frente a los compromisos de enero 2009 del salario escolar, pago tercera bisemana y capital de trabajo, para lo cual la Dirección Financiero Contable, de la Gerencia Financiera, y la Dirección de Inversiones, de la Gerencia de Pensiones, (...)

Se concluye en este documento: de las cifras expuestas, y si el comportamiento esperado del mes de diciembre no varía, el saldo final de caja del Seguro de Salud es insuficiente, comprometiendo el capital de trabajo para hacerle frente a los compromisos de las dos primeras semanas de enero 2009, con lo cual se reitera la necesidad de disponer de las reservas que mantiene el Seguro de Salud en títulos a plazo del Ministerio de Hacienda.

### 3- Análisis resultados flujo de efectivo del seguro de salud – I trimestre 2009

Se indica en este documento:

- En cuanto a los egresos, en el presente trimestre se mostró un incremento con respecto a lo proyectado en un monto de ¢15.4 mil millones (¢5.4 mil millones en salarios y ¢10 mil millones proveedores), principalmente por ajustes salariales y pago a proveedores por los fondos rotatorios.
- Para mitigar los efectos de este déficit ordinario en el Flujo de Efectivo, se dejó de aprovisionar los recursos para el pago de los meses con tres bisemanas de salarios, el



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

aguinaldo y el salario escolar. Esto implica, que si bien el Saldo Final de Caja no se ha visto afectado, las necesidades de recursos para cumplir con esos compromisos se ven sensiblemente disminuidas.

- Si el comportamiento de los egresos para los próximos meses sigue la tendencia del primer trimestre, se incrementa el riesgo de iliquidez e insostenibilidad financiera, tanto para el cumplimiento de los compromisos ordinarios del Seguro de Salud, como para hacerle frente al pago del aguinaldo a los funcionarios el 01 de diciembre del 2009, el pago de la primera semana del 01 de enero 2010 y el salario escolar de enero 2010.
- Estimaciones de los ingresos y egresos para los siguientes meses del año muestran un déficit operativo de ingresos y egresos de (¢21.6 mil millones), con lo cual se espera un Saldo Final de Caja negativo de (¢9.9 mil millones) y por lo tanto necesidades de Capital de trabajo para iniciar el año 2010 por un monto de (¢41.9 mil millones).

Las acciones recomendadas fueron las siguientes:

- Plantear a las autoridades superiores iniciar un proceso de contención del gasto institucional que permita financiar los compromisos financieros del Seguro de Salud y lograr el equilibrio entre los ingresos y egresos de efectivo. Para tal efecto, es importante que además, se realice un análisis de las partidas susceptibles de disminuir el gasto institucional.
- Plantear a las autoridades superiores la negociación del pago de la deuda estatal acumulada, en títulos valores negociables para fortalecer la liquidez del Seguro de Salud.
- Una vez que ingresen los dos títulos del Ministerio de Hacienda por un monto de ¢22 mil millones, producto del Convenio de la Deuda del Estado suscrito en agosto 2007, presentar a la Junta Directiva la propuesta de aprobación de la venta.

(...) esta Auditoría Interna previene y advierte sobre la situación expuesta, de manera que se tomen las acciones procedentes en torno al desbalance entre ingresos y egresos del régimen de salud, procurando la generación de recursos que permitan alcanzar el equilibrio y además garantizar el fortalecimiento y sostenibilidad en dicho seguro; logrando paralelamente atender las obligaciones con sus trabajadores y los compromisos con los proveedores.

Se sugiere a esa Presidencia Ejecutiva analizar la situación expuesta con las unidades técnicas correspondientes; entre ellas, la Dirección Actuarial y Planificación Económica, Dirección Financiero Contable, Departamento de Tesorería General, Gerencia Financiera y restantes Gerencias, si los resultados del análisis concuerdan con lo expuesto, le solicitamos informarlo a la Junta Directiva de la Institución".

Esta Auditoría solicitó a la Gerencia Administrativa la información referente a los documentos que fundamentaron los incrementos en el tope de cesantía, sin embargo, en la documentación aportada por ese despacho no se observan las actas del Consejo Financiero y de Control Presupuestario, donde se conociera y aprobara el incremento del tope del auxilio de cesantía de 15 a 20 años.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

## CONCLUSIONES

En cuanto a la legalidad en el aumento del límite de años a reconocer como cesantía, la Junta Directiva actuó al amparo de los criterios de la Dirección Jurídica, en los cuales se hace referencia a resoluciones de la Sala Constitucional, emitidos en igual sentido que el voto 17593-2006 del 06 de diciembre del 2006, en cuanto a que el establecimiento de una cantidad de años superior al señalado en la Ley no resulta inconstitucional siempre que tenga un límite racional y proporcional.

Se evidencia que la Gerencia Administrativa presentó a conocimiento de la Junta Directiva, y solicitó el aumento de la cesantía basada en estudios técnicos efectuados por la Dirección actuarial, los cuales presentaron deficiencias que no permiten garantizar la sostenibilidad y factibilidad financiera de las modificaciones propuestas.

En cuanto a los estudios emitidos por la Dirección Actuarial, existió subestimación en las proyecciones del costo de la cesantía elaboradas por la Dirección Actuarial y Económica, estudios que sirvieron de sustento para la aprobación en el 2008 y en el 2009 del incremento en el número de años a reconocer, lo que incidió en el incremento del nivel del gasto de operación institucional.

Se evidencia que para el estudio actuarial referente al incremento de la cesantía de 15 a 20 años, no se consideró el documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud", realizado por el MBa. Walter Calderón Sánchez, funcionario de la Dirección Actuarial, en el cual se indica que el comportamiento del Seguro de Salud no era financieramente sostenible, debido a que los gastos superaban los ingresos reales de la Institución.

Es decir las estimaciones actuariales realizadas difieren respecto a la realidad de los ingresos y egresos de la Institución, la cual presentaba déficit que era conocido al interior de la Dirección Actuarial.

Llama la atención que el M.B.A. Walter Calderón Sánchez, funcionario de esa Dirección Actuarial, responsable de la emisión del documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud", también haya participado en la elaboración de los documentos "Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007", y de la "Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía mayo 2008", y no advirtiera en estos estudios de la situación deficitaria, sobre la cual él mismo funcionario concluye en el documento Valoración Actuarial del Seguro de Salud.

Se evidencia que el oficio DFC-2615- DP 1485- DA 734 del 26 de octubre 2009 y el DA 741 del 29 de octubre del 2009, presentados a Junta Directiva no consideran el criterio del Área de Investigación Económica de la Dirección Actuarial, de octubre del 2008 en el que se señaló; "...Por su parte, el déficit financiero proyectado a corto, mediano y largo plazo, constituyen el segundo hecho relevante, hecho que sin duda alguna condiciona la Política Salarial a adoptar. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud, ambos hallazgos requieren de la adopción de importantes medidas correctivas...".



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORÍA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Los estudios de la Dirección Actuarial elaborados por el Área de Investigación Económica "DA-577 del 16 de octubre del 2008" y la Valoración Actuarial del Seguro de Salud, de los periodos 2007 al 2008 contemplaban escenarios deficitarios, sin considerar la modificación correspondiente a incrementos salariales y beneficios otorgados a los funcionarios, en atención a los cuáles pudo advertir que independientemente del porcentaje del presupuesto que representara la modificación, su aprobación comprometería aún más la sostenibilidad del régimen de salud. Tampoco se contó con estudios presupuestarios y financiero contable que presentaran el escenario real del comportamiento de las finanzas Institucionales, como datos complementarios necesarios al estudio actuarial.

Incluso, se observó que el Director Actuarial en oficio DAE-706 del 15 de noviembre, 2011 dirigido a la Dra. Ileana Balmaceda Arias, Presidenta Ejecutiva, aceptó el desacierto en la proyección efectuada.

Por otra parte se observa que tanto el Lic. Manuel Ugarte Brenes, como el Lic. Iván Guardia Rodríguez y la Licda. Sara Castillo González, emitieron criterio técnico favorable, sin embargo, la situación de la institución era deficitaria respecto a sus ingresos versus sus egresos, aspectos sobre los cuales esta auditoría en su momento advirtió para la toma de acciones correctivas.

En el caso de los estudios presentados por la anterior Dirección de Recursos Humanos y la Dirección de Administración y Gestión de Personal, se limitaron a presentar los criterios legales y actuariales emitidos por la Dirección Jurídica y Actuarial para fundamentar el incremento en el tope de cesantía.

Por último, el Dr. Eduardo Doryan Garrón, en su calidad de Presidente Ejecutivo, fue informado por esta Auditoría de la situación financiera de la Institución, y los posibles problemas de liquidez, además, se le advirtió, que con las partidas de egresos en los cuales se presentaba el mayor peso dentro del Estado de Resultados eran, "Servicios Personales", sin embargo, no se evidencian la incorporación de estos elementos dentro de la toma de decisiones en el otorgamiento de beneficios económicos a los funcionarios de la institución.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

## RECOMENDACIONES

### A LA PRESIDENCIA EJECUTIVA

- 1- Debido a que se presentó a conocimiento de la Junta Directiva en el periodo 2008 - 2009, dos propuestas para el incremento del tope de cesantía de 12 a 15 años y de 15 a 20 respectivamente, sin disponer la administración de estudios técnicos suficientes para garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad de las modificaciones propuestas, se recomienda instruir a la brevedad posible una investigación administrativa<sup>8</sup> con el fin de analizar las actuaciones de:
  - **Lic. Luis Guillermo López Vargas, Director Actuarial:** debido a que emitió criterio en los oficios Da-314 del 27 de mayo 2008, DFC-2615 DP 1.485 DA 734 del 26 de octubre 2009 y Da-741 de 29 de octubre 2009, en el cual señaló que desde la perspectiva de sostenibilidad financiera los beneficios adicionales eran atendibles, sin embargo, las proyecciones aportados por la Dirección Actuarial, no se aproximan al comportamiento real de los datos relacionados con el pago de cesantía, específicamente en la cantidad de beneficiarios y costo económico de esta ampliación del extremo laboral, asimismo, existió una subestimación en la proyección efectuada del costo de la cesantía por la Dirección Actuarial y Económica, la cual obedeció, a que solo consideró en la proyección la población por vejez y omitió la correspondiente a invalidez y aquellos funcionarios que fueron cesados de sus puestos por rompimiento de la relación laboral. Además, en los estudios se incluyó los salarios promedio del total de trabajadores de la C.C.S.S., cuando lo correspondiente era considerar el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años, lo cual fue reconocido por el Lic. López Vargas en el en oficio DAE-706 citado en este informe.

<sup>8</sup> Fases de la investigación administrativa: "La Sala Constitucional en Resolución 02462-03, definió las etapas para la aplicación de la investigación administrativa, de la siguiente manera: La primera se refiere al inicio de la denominada investigación preliminar, que puede comenzar con una denuncia o con una actuación de oficio del Estado. Esta fase se relaciona con las primeras averiguaciones y pesquisas que realiza la Administración con el fin de determinar si en efecto hay mérito para iniciar un procedimiento administrativo formal. En este momento, la documentación recopilada y los dictámenes al efecto resultan confidenciales para cualquier persona en la medida que, por un lado, se deben garantizar los resultados de la investigación y, por otro lado, no existe certeza aún sobre la procedencia o no de lo denunciado. La segunda fase comprende el momento desde que empieza un procedimiento administrativo, normalmente a partir de una investigación preliminar, hasta que se comunica la resolución final del mismo. En esta etapa, resulta obvio que las pruebas e informes relativos a lo indagado tienen que estar a disposición de las partes involucradas, a fin de que las autoridades públicas investiguen lo concerniente y los cuestionados ejerzan efectivamente su derecho de defensa. El denunciante no se puede tener técnicamente como parte en un procedimiento administrativo de este tipo por el mero hecho de la denuncia interpuesta, sino que éste debe hacerse presente en dicho procedimiento y demostrar poseer algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación, según lo contemplado en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública. Con excepción de las partes, durante la segunda etapa ninguna otra persona puede tener acceso al expediente administrativo correspondiente, puesto que aún la Administración no ha concluido si el acto investigado efectivamente sucedió y de qué forma, o si existe mérito o no para una sanción. En la última etapa, que concluye con la notificación de la resolución final de la investigación a las partes, cesa la confidencialidad de la información contenida en el expediente administrativo correspondiente, que por versar sobre cuestiones relacionadas con el desempeño de los servidores estatales, resulta de evidente interés público y debe estar a disposición de todo ciudadano. De conformidad con los resultados obtenidos en la investigación se determina la existencia de responsabilidades de funcionarios, la administración debe proceder a la instauración del órgano director del procedimiento administrativo".



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Igualmente el Lic. López Vargas emitió el criterio señalado, no obstante, que recibió documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud" realizado por el M.B.A. Walter Calderón Sánchez, funcionario de la Dirección Actuarial, en el cual se indica que el comportamiento del Seguro de Salud no era financieramente sostenible, debido a que los gastos superaban los ingresos reales de la Institución.

Además, el Lic. López Vargas conocía el documento "Perspectivas, riesgos y desafíos de la C.C.S.S. ante la recesión mundial", el cual señala que "De estas proyecciones se concluye que indistintamente de las conjeturas que se hagan respecto a los escenarios de ingresos, no es posible arribar a un equilibrio financiero en condiciones pesimistas por el lado de los egresos. Se hace evidente, por tanto, la necesidad de aunar esfuerzos para avanzar hacia una asignación mucho más eficiente de los recursos ", elaborado por el Departamento de Estudios Económicos.

- **Mba. Walter Calderón Sánchez, Jefe del Área de Análisis Financiero de la Dirección Actuarial,** debido a que recomendó en el documento "**Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007**" la aplicación del escenario N° 2, y no advirtió en estos estudios a la administración activa de la situación deficitaria de la institución, no obstante haber sido el funcionario responsable de la emisión del documento "Valoración Actuarial del Seguro de Salud", en el cual se indicaban problemas de liquidez en las finanzas de la C.C.S.S., aspecto que pudo ser un factor determinante en la decisión final adoptada por Junta Directiva en la autorización del incremento del tope de cesantía.

Además el MBa. Walter Calderón Sánchez, realizó el estudio **Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007 y "Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía mayo 2008"**, que sirvieron de fundamento para autorizar el aumento del tope de cesantía, sin embargo, dicho documento presenta deficiencias en cuanto a la estimación en la proyección efectuada del costo de la cesantía, lo cual obedeció, a que solo consideró en la proyección la población por vejez y omitió lo correspondiente a invalidez y aquellos funcionarios que fueron cesados de sus puestos por rompimiento de la relación laboral. Además, en los estudios se incluyó los salarios promedio del total de trabajadores de la C.C.S.S., cuando lo correspondiente era considerar el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años, lo cual fue reconocido por el Lic. López Vargas en el en oficio DAE-706 citado en este informe.

**El MBa. Juan Carlos Aguilar Zamora, funcionario de la Dirección Actuarial,** debido a que realizó el estudio **Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007 y "Estimación del costo de incrementar el número de salarios por concepto de cesantía mayo 2008"** que sirvieron de fundamento para autorizar el aumento del tope de cesantía, no obstante, dicho documento presentó deficiencias en cuanto a la estimación en la proyección efectuada del costo de la cesantía, lo cual obedeció, a que solo consideró en la proyección la población por vejez y omitió lo correspondiente a invalidez y



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

aquellos funcionarios que fueron cesados de sus puestos por rompimiento de la relación laboral. Además, en los estudios se incluyó los salarios promedio del total de trabajadores de la C.C.S.S., cuando lo correspondiente era considerar el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años, lo cual fue reconocido por el Lic. López Vargas en el en oficio DAE-706 citado en este informe.

**Licda. Sara González Castillo, Directora de Presupuesto**, por haber suscrito el oficio DFC-2615-DP 1485- DA 734 del 26 de octubre 2009, en el cual emitió criterio favorable a la propuesta de cesantía, sin embargo, la situación de la institución era deficitaria respecto a sus ingresos versus sus egresos, aspectos que fueron analizados en el documento "La sostenibilidad Financiera en el Seguro de Salud de octubre 2009" el cual señalaba entre otros aspectos: "Durante el periodo considerado los gastos han crecido a una tasa promedio anual de aproximadamente 18.67, la cual resulta aproximadamente un punto porcentual superiora la experimentada por los ingresos reglamentarios durante ese periodo (17.58) aspecto que requiere un monitoreo permanente, a efectos de mantener los controles que permitan continuar garantizando la sostenibilidad financiera actuarial del Seguro de Salud", es decir, no se observa, en el oficio DFC-2615- DP 1485- DA 734 la existencia de un estudio financiero y presupuestario que fundamente lo sostenible y atendible a través del tiempo de la propuesta presentada ante la Gerencia Financiera y Administrativa

**Lic. Ivan Guardia Gutiérrez, Director Financiero Contable**, por haber suscrito el oficio DFC-2615-DP 1485- DA 734 del 26 de octubre 2009, en el cual emitió criterio favorable a la propuesta de cesantía, sin embargo, la situación de la institución era deficitaria respecto a sus ingresos versus sus egresos, aspectos que fueron analizados en el documento "La sostenibilidad Financiera en el Seguro de Salud de octubre 2009" el cual señalaba entre otros aspectos: "Durante el periodo considerado los gastos han crecido a una tasa promedio anual de aproximadamente 18.67, la cual resulta aproximadamente un punto porcentual superiora la experimentada por los ingresos reglamentarios durante ese periodo (17.58) aspecto que requiere un monitoreo permanente, a efectos de mantener los controles que permitan continuar garantizando la sostenibilidad financiera actuarial del Seguro de Salud", es decir, no se observa, en el oficio DFC-2615- DP 1485- DA 734 la existencia de un estudio financiero y presupuestario que fundamente lo sostenible y atendible a través del tiempo de la propuesta presentada ante la Gerencia Financiera y Administrativa.

**Lic. Manuel Ugarte Brenes, en ese momento Gerente Financiero**, debido a que emitió el 27 de mayo del 2008 el oficio GF-20974, en el cual señalaba:

"(...) en relación con el financiamiento de los aspectos indicados en el epígrafe, y que concretamente se refieren al aumento en el porcentaje de anualidad 0.16% en promedio - así como al incremento en el número de años a reconocer - pasa de 12 a 14 años a partir de julio del 2008, y a 15 años a partir de julio del 2009 -, estimo conveniente manifestar que desde una perspectiva financiera y presupuestaria, y tomando en cuenta los costos estimados por la Dirección Actuarial, existe la viabilidad y disponibilidad requerida.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

No obstante lo anterior, no se determinó la existencia de un estudio técnico que sustentara las afirmaciones del señor Ugarte Brenes y garantizara la sostenibilidad y equilibrio financiero de la propuesta presentada a conocimiento de Junta Directiva.

Además, para el periodo 2009 el Lic. Manuel Ugarte emitió el oficio GF-49.659, en el cual indicaba:

“...Con relación con el financiamiento de los aspectos indicados en el epígrafe, y que concretamente se refieren al costo del aumento en el porcentaje de anualidad a los trabajadores no profesionales (...), cuyo total según los costos estimados por la Dirección Actuarial, representa el 0.121% de las remuneraciones de este año, le informo que para dicho monto existe la viabilidad y disponibilidad requerida.”

Sin embargo, para el citado documento, no se evidencia que el señor Ugarte considerara los señalamientos manifestados por la Dirección Actuarial, en el oficio DA-410 del 24 de junio 2009, el cual indica: “De estas proyecciones se concluye que indistintamente de las conjeturas que se hagan respecto a los escenarios de ingresos, no es posible arribar a un equilibrio financiero en condiciones pesimistas por el lado de los egresos. Se hace evidente, por tanto, la necesidad de aunar esfuerzos para avanzar hacia una asignación mucho más eficiente de los recursos”.

Además, no se evidencia el análisis realizado por esa gerencia de los documentos DFC-2615- DP 1485- DA 734 del 26 de octubre 2009 y el “La sostenibilidad Financiera en el Seguro de Salud de octubre 2009”, en donde pudo haber identificado que los mismos manifestaban indicadores de liquidez de forma deficitaria” y que la correlación de ambos estudios se orientaba hacia los costos y no así a la sostenibilidad financiera en el corto y mediano plazo.

Por último el señor Ugarte, pese a ser advertido por este Órgano de Control de los problemas financieros y liquidez de la Institución, según lo expuesto en este estudio, para el tema del aumento de cesantía no se observan objeciones de su parte para advertir al resto de cuerpo gerencial sobre la situación deficitaria de la CCSS de frente a la autorización de nuevas obligaciones económicas adquiridas.

**Lic. Róger Aguilar Gutiérrez, en ese momento Director Actuarial**, por haber aprobado y presentado en el Consejo Financiero y de Control Presupuestario” según consta en el acta 133-2008”, el documento “**Propuesta de aumento en el número de salarios al derecho de cesantía de los trabajadores de la C.C.S.S. de noviembre 2007**”, elaborado por el M.B.A. Walter Calderón Sánchez, documento que presentó deficiencias en cuanto a la estimación en la proyección efectuada del costo de la cesantía por la Dirección Actuarial y Económica, la cual obedeció, a que la Dirección Actuarial solo consideró en la proyección la población por vejez y omitió la correspondiente a invalidez y aquellos funcionarios que fueron cesados de sus puestos por rompimiento de la relación laboral. Además, en los estudios se incluyó los salarios promedio del total de trabajadores de la C.C.S.S., cuando lo correspondiente era considerar el salario promedio de los trabajadores mayores de 60 años, lo cual fue reconocido por el Lic. López Vargas en el oficio DAE-706 citado en este informe.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORÍA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

Asimismo, debe valorarse la actuación del Dr. Eduardo Doryan Garrón, Expresidente Ejecutivo debido a que teniendo conocimiento del informe de Auditorías ASF-163-R-2008, ASF-067-R-2008 en el cual se le informaba del desequilibrio entre gastos e ingresos, así como el oficio AD-ASF-47792 del 5 de noviembre de 2009 en el que se indicó entre otros aspectos : (...) que se tomen las acciones procedentes en torno al desbalance entre ingresos y egresos del régimen de salud, procurando la generación de recursos que permitan alcanzar el equilibrio y además garantizar el fortalecimiento y sostenibilidad en dicho seguro; logrando paralelamente atender las obligaciones con sus trabajadores y los compromisos con los proveedores, sin embargo, no se observa que dicha información la haya considerado en la aprobación del aumento en el número de años por concepto de cesantía en los acuerdos de Junta Directiva 8253, artículo 1, del 29 de mayo 2008 y 8397, artículo 11 del 12 de noviembre del 2009.

Asimismo, considerar en la investigación aquellos otros funcionarios de estas o cualquier otra dependencia de la Caja que hayan incidido los hechos señalados. Se recomienda contemplar dentro de la investigación los informes y oficios de Auditoría sobre el tema, según lo expuesto en el apartado de hallazgos de éste Informe.

En caso de establecerse elementos de mérito para responsabilizar a funcionarios, efectuar las acciones que estime pertinentes para que se instruya la conformación de un Órgano Director del Procedimiento Administrativo tendiente a determinar la verdad real de los hechos y se establezcan **las responsabilidades administrativas, disciplinarias, civiles y de otra índole que pueda corresponder**. De determinarse la existencia de responsabilidad de otros funcionarios, deberá instruirse la investigación correspondiente. Sobre las acciones que se realicen para el cumplimiento de la recomendación, informar a la Auditoría.

- 2- Instruir a las Gerencias de la institución, diseñar e implementar en el plazo de tres meses, una metodología para realizar los estudios técnicos necesarios sobre la factibilidad de los ajustes salariales, estudios grupales, aumentos o disminución de cesantía, y otras remuneraciones (pluses), que garanticen a la Junta Directiva la viabilidad técnica, financiera, operacional y legal de las propuestas.
- 3- Solicitar a la Gerencia Administrativa, Gerencia Financiera, Dirección Actuarial y de Planificación Económica, efectuar los estudios técnicos necesarios para determinar la viabilidad financiera y legal de la cantidad de años a reconocer por concepto de auxilio de cesantía, previo a la aprobación por la Junta Directiva de las propuestas que se generen.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL  
AUDITORIA INTERNA  
Tel. 2539-0821 Fax. 2539-0888  
Apdo. 10105

## COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el Artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los alcances del presente informe se comentaron el 30 de julio del 2012 con la Licda. Sofía Carvajal Chaverri de Presidencia Ejecutiva, Lic. Luis Fernando Campos Montes, Gerente Administrativo y el Lic. Luis Rivera Cordero Director de Administración y Gestión de Personal.

### ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Roy Manuel Juárez Mejías  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Alexander Nájera Prado  
**JEFE**

ANP/RJM/ruc

Ci: 1