



AFINPE-0008-2024

10 de mayo de 2024

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del Área Auditoría Financiera y Pensiones de la Auditoría Interna para el periodo 2024, así como la atención de las denuncias DE-232-2022 y DE-039-2023, en las cuales se exponen temas relacionados con el costo del traslado de los programas del Ministerio de Salud para el Primer Nivel de Atención.

El objetivo consistió en analizar la gestión de la deuda del Estado relacionada con el traslado de los programas del Primer Nivel de Atención, considerando la normativa aplicable, así como el procedimiento para su cuantificación, cobro y registro contable.

Como parte de los resultados obtenidos del análisis, se determinó que no se está aplicando el “Procedimiento para la determinación mensual del pago del gasto del Primer Nivel de Atención”, establecido por parte de la Comisión Intergerencial-Traspaso del Primer Nivel de Atención, en noviembre de 2019, mismo que plantea los mecanismos para la cuantificación, cobro y registro contable de los gastos del primer nivel de atención que debe aportar el Estado en aplicación de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374¹.

En su lugar, se ha estado aplicando una metodología que no se ajusta a los términos definidos en dicha Ley, debido a que considera únicamente los gastos correspondientes al 80% del salario total devengado por los funcionarios trasladados desde dicho Ministerio a la CCSS, sin adoptar un enfoque integral de los costos asociados.

Derivado de la aplicación de dicha metodología desactualizada, se presentan diferencias entre los montos registrados por concepto de traslado de los programas y funcionarios del Ministerio de Salud a la CCSS para el primer nivel de atención que se incluyen en los Informes Mensuales de Deuda Estatal Acumulada que se comunican al Ministerio de Hacienda, con respecto a los reflejados en los Estados Financieros del Seguro de Salud.

Por otra parte, se constató que el Estado no ha realizado transferencias a la CCSS por concepto de traslado de los programas y el personal del Ministerio de Salud a la CCSS para el primer nivel de atención en salud, con excepción de la transferencia de ¢500 millones por parte del Ministerio de Salud en los años 1996 y 1997. Esto tomando como referencia lo indicado por el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto y el Lic. Erick Solano Víquez, jefe Área Tesorería General mediante los oficios GF-DP-0463-2024 del 14 de febrero de 2024 y DFC-ATG-0249-2024 del 26 de febrero de 2024, respectivamente.

Además, conforme al análisis realizado se identificó que el expediente 13-006261-1027-CA referente a la falta de cumplimiento por parte del Estado de la Ley 7374, en lo que respecta a la transferencia de recursos para el Primer Nivel de Atención en Salud, se encuentra en una etapa inicial de ejecución de sentencia, siendo que el progreso de este expediente depende de la resolución por parte del tribunal correspondiente, sobre las pruebas presentadas por las partes: el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social.

En ese contexto, resulta necesario que se continúe con un seguimiento oportuno de este expediente y adicionalmente se informe periódicamente sobre su estado, con el fin de accionar de manera expedita conforme los avances que se produzcan en las instancias judiciales, considerando la relevancia y trascendencia de este caso para el financiamiento de los servicios del Primer Nivel de Atención de la Salud y por consiguiente en la sostenibilidad del Seguro de Salud.

¹ Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Adicionalmente, se identificaron oportunidades de mejora en la conformación y presentación de las notas a los Estados Financieros del Seguro de Salud, las cuales se centran en la información revelada con respecto al activo contingente derivado del expediente judicial 13-006261-1027-CA, considerando la aplicación de la NICSP 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”.

En esos términos, las recomendaciones planteadas en el presente informe se emiten a la Gerencia Financiera, Dirección Financiera Contable y Dirección Jurídica, de que se generen mejoras en la gestión administrativa y contable asociada con la Deuda Estatal relacionada con el costo del Primer Nivel de Atención.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

AFINPE-0008-2024

10 de mayo de 2024

ÁREA AUDITORÍA FINANCIERA Y PENSIONES

**AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE LA DEUDA DEL ESTADO RELACIONADA
CON EL TRASLADO DE LOS PROGRAMAS DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN.**

GERENCIA FINANCIERA-1103

DIRECCIÓN FINANCIERA CONTABLE-1121

DIRECCIÓN JURÍDICA - 1171

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo del Área Auditoría Financiera y Pensiones de la Auditoría Interna para el periodo 2024, así como en atención de las denuncias DE-232-2022 y DE-039-2023, en las cuales se exponen temas relacionados con el costo del traslado de los programas del Ministerio de Salud para el Primer Nivel de Atención.

OBJETIVO GENERAL

Analizar la gestión de la deuda del Estado relacionada con el traslado de los programas del Primer Nivel de Atención, considerando la normativa aplicable, así como el procedimiento para su cuantificación, cobro y registro contable.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Revisar la aplicación de la metodología para la cuantificación y el procedimiento de cobro para los costos del primer nivel de atención al estado conforme el artículo 9 de la Ley 7374, a partir de octubre de 2019.
2. Constatar el pago por parte del Estado de los fondos provenientes del artículo 9 de la Ley 7374 relacionados con la atención primaria en salud.
3. Indagar sobre las acciones que se han promovido desde la administración activa para la ejecución de sentencia expediente 13-006261-1027-CA.
4. Revisar la razonabilidad del registro contable relacionado con los saldos a cobrar por concepto de traslado de los programas del primer nivel de atención del Ministerio de Salud a la CCSS.
5. Determinar si los riesgos identificados desde la perspectiva de la Auditoría Interna durante la presente evaluación están incorporados en la matriz de riesgos de la Dirección Financiera Contable y Dirección Jurídica, así como si tienen establecidos los controles mínimos para mitigarlos.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de los saldos por cobrar relacionados con el Primer Nivel de Atención del Seguro de Salud y el procedimiento para su cuantificación, cobro y registro contable, así como las acciones de la administración en cuanto el expediente judicial 13-006261-1027-CA, tomando en consideración las denuncias DE-232-2022 y DE-039-2023, en las cuales se exponen temas relacionados con el costo del traslado de los programas del Ministerio de Salud para el Primer Nivel de Atención.

El periodo de evaluación comprende del 30 de setiembre de 2019 al 31 de diciembre de 2023, ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015, así como en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, R-DC-119-2009, del 16 de diciembre de 2009.

METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Extracción y análisis de movimientos de las subcuentas contables 131-26-8 “*Cuenta por Cobrar Ministerio de Hacienda Traspaso Programa Ministerio de Salud Ley 7374*”, 131-37-3 “*Intereses sobre Cuenta por Cobrar Ministerio de Hacienda Traspaso Programa Ministerio de Salud*”, 265-26-5 “*Ministerio Hacienda Traspaso Programas Ministerio de Salud de Atención Preventiva de la Salud Ley 7374 (Registro planillas de funcionarios)*” y 265-31-3 “*Intereses Ministerio de Hacienda Traspaso Programas Ministerio de Salud en la Atención Preventiva de la Salud Ley 7374 (Registro planillas de funcionarios)*”, para constatar el saldo de la cuenta por cobrar.
- Análisis de la consistencia entre las cifras de los Estados Financieros y los Informes de Deuda relacionados con el traslado de los programas del Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud a la CCSS.
- Revisión de los antecedentes y estado actual del expediente judicial 13-006261-1027-CA.
- Revisión de la forma en la que se aplica la metodología para la cuantificación y el procedimiento de cobro para los costos del primer nivel de atención al Estado conforme el artículo 9 de la Ley 7374, a partir de octubre de 2019.
- Análisis de la razonabilidad del registro contable relacionado con los saldos a cobrar por concepto de traslado de los programas del primer nivel de atención del Ministerio de Salud a la CCSS.
- Verificación que los riesgos identificados por la Dirección Financiero Contable y Dirección Jurídica, considerando aquellos determinados en el desarrollo del presente estudio.
- Solicitudes de información y colaboración en relación el abordaje del estudio, a las siguientes unidades:
 - Gerencia Financiera
 - Dirección Financiero Contable
 - Dirección Jurídica
 - Dirección de Presupuesto
 - Área de Tesorería General
 - Área Contabilidad Financiera
 - Subárea de Contabilidad Operativa
 - Subárea de Remuneración Salarial

MARCO NORMATIVO

- Ley Constitutiva de la CCSS No. 17.
- Ley General de Control Interno No. 8292.
- Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela.
- NICSP 19: Provisiones, Pasivos y Activos Contingentes.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincsss@ccss.sa.cr

- Procedimiento para la Gestión de Deudas del Estado.
- Procedimiento para la determinación del gasto mensual para el primer nivel de atención.
- Plan General de Contabilidad Nacional versión 2021 (Sustentadas en NICSP versión 2018).

La Institución se encuentra en un proceso de implementación de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, por lo cual a la fecha de emisión de este informe no se dispone de una declaración explícita de cumplimiento de estas normas, no obstante, se consideran como referencia y buena práctica en los procesos de fiscalización.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría Interna, 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

Es importante indicar que el presente estudio responde a una serie de denuncias donde se exponen entre otros aspectos, el rol del Estado en cuanto al financiamiento de los Programas del Primer Nivel de Atención de Salud, el estado actual de la ejecución de sentencia del expediente N°13-0006261-1027-CA; relacionada con la obligación del Estado de cubrir los gastos del Primer Nivel de Atención, la metodología para la determinación de los costos asociados, así como la razonabilidad de los saldos registrados contablemente.

En esos términos, en el año 1995 con la Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela, el país continuó impulsando la reforma del Sector Salud, específicamente esta Ley se enfocaba en el fortalecimiento del Ministerio de Salud como ente rector en la materia, pero también incorporaba que la Caja Costarricense de Seguro Social asumiera las funciones de los programas de salud del Primer Nivel de Atención.

Al respecto, la referida Ley 7374 establece una serie de aspectos relevantes derivados de esta determinación de concentrar los servicios de Salud en la CCSS y enfocar las actividades del Ministerio de Salud en la rectoría, a saber: el artículo 7 autorizó el traspaso a la CCSS de los programas que en ese momento brindaba el Ministerio de Salud, relacionados con la atención preventiva y asistencial de la salud, a efectos de que fuera esta institución la que asumiera dichos servicios y lograra su fortalecimiento, administración y prestación integral. Dicho traslado en su oportunidad incluía el personal del Ministerio de Salud que hasta ese momento tenía a cargo estas actividades preventivas y asistenciales de la salud, conforme el artículo 8.

A su vez, esta ley en el artículo 9 establece la necesidad de que el Ministerio de Hacienda tomará las provisiones presupuestarias, para trasladar mensualmente a la CCSS los recursos financieros necesarios, a fin de cubrir las nuevas obligaciones derivadas del traspaso de los programas de atención de la salud de las personas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

En relación con la aplicación de la mencionada Ley, esta Auditoría el 15 de noviembre de 2012 emitió el informe ASF-321-2012 “Informe Estudio Especial Evaluación de las cuentas 265-26-5 y 265-31-3 Atención Preventiva de la Salud y el Traslado de funcionarios del Ministerio de Salud”, el cual tuvo como objetivo analizar el registro, control, cuantificación y recuperación de los costos por las obligaciones que asumió la Caja por la atención y ejecución de los programas de atención preventiva de la salud de las personas que fueron trasladados del Ministerio de Salud a la Caja, relacionado con los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374, “Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela”.

Conviene indicar que, como parte de los resultados más relevantes derivados de este informe, se determinó que el Ministerio de Hacienda no estaba realizando los pagos de la deuda contraída con la CCSS por el traspaso de funcionarios del Ministerio de Salud, de conformidad de lo establecido en la Ley 7374, artículos 7, 8 y 9. De igual manera, se determinó que no se negociaron ni definieron las condiciones para el traspaso de los programas de atención preventiva de la salud, que permitiera la identificación, cuantificación, cobro y pago por los costos asumidos por la institución por las nuevas funciones y programas trasladados del Ministerio de Salud.

En esos términos, las recomendaciones incorporaron aspectos orientados a la cuantificación de los costos derivados de dicho traspaso, la solicitud de pronunciamiento a la Procuraduría General de la República en cuanto a la procedencia del cobro, así como la negociación de la deuda con el Ministerio de Hacienda, sin embargo, estas recomendaciones se acreditaron como razonablemente cumplidas o cumplidas al amparo de la existencia de un proceso judicial en trámite que tenía como propósito dilucidar esta materia, a saber: Expediente N°13-0006261-1027-CA.

Mediante dicho expediente, el entonces Diputado del Partido Frente Amplio José María Villalta Flórez-Estrada, interpuso en setiembre del 2013, una demanda para iniciar con un proceso contencioso administrativo en contra del Estado, siendo que el artículo 9 de la Ley N°7374, estableció la obligación del ejecutivo de trasladar mensualmente a la CCSS los recursos para financiar las nuevas obligaciones asumidas por el traspaso.

El Tribunal Contencioso Administrativo Sección Octava resolvió la sentencia número 115-2015 del 04 de diciembre de 2015, en la cual se acogió parcialmente la demanda y condenó al Ministerio de Hacienda a cesar la conducta omisiva y cumplir con la Ley 7374 y que de forma consensuada se definiera entre las partes la metodología para trasladar los recursos de manera mensual a la Caja. La misma reza textualmente:

“... se acoge parcialmente la demanda establecida por el actor José María Villalta Flores-Estrada contra el Estado, y se condena al Ministerio de Hacienda a cesar en la conducta omisiva y cumplir con la obligación establecida en la Ley N° 7374. A efecto de hacer posible el traslado de los fondos debidos a partir de la firmeza de ese fallo, se dimensiona esta sentencia para que en etapa de ejecución de sentencia y en un plazo máximo de cinco meses el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social, de forma consensuada adopten una metodología que les permita determinar el monto que se deberá trasladar de forma mensual a la Caja Costarricense de Seguro Social. Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios ocasionados al Seguro de Enfermedad y Maternidad, originados en la omisión, los cuales serán fijados también en etapa de ejecución de sentencia...”

Posteriormente, el representante del Estado estando inconforme con este fallo, interpuso un recurso de casación, al cual la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución 000197-F-S1-2018 del 08 de marzo de 2018, lo declaró sin lugar; ratificando de esta manera la sentencia.

El 16 de julio de 2020 se emitió el escrito de Ejecución de Sentencia en contra del Estado, ante el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, sección VIII Segundo circuito judicial de San José, bajo el Expediente 13-006261-1027-CA, por parte del Abogado Gustavo Camacho Carranza en representación de la CCSS, cuyas pretensiones incluyen entre otras que se obligue al Ministerio de Hacienda a cesar la conducta omisiva y cumplir con la obligación establecida en la Ley N°7374 en cuanto a las sumas en las que ha incurrido la CCSS en la prestación integral, administración y fortalecimiento del Primer Nivel de Atención desde el año 1994 y hasta setiembre de 2019.

Siendo así, se tiene que el monto pretendido en dicho escrito por el periodo comprendido entre el año 1994 hasta setiembre de 2019 asciende a ₡5.933.726.567.501.95 (Cinco billones novecientos treinta y tres mil setecientos veintiséis millones quinientos sesenta y siete mil quinientos un colón con noventa y cinco céntimos). Asimismo, se considera como parte de las pretensiones que se apruebe en todas sus partes el “Procedimiento para la determinación mensual del pago del gasto del Primer Nivel de Atención”, el cual plantea un enfoque integral de determinación de los gastos asociados, considerando conceptos tales como; gasto por salarios de los puestos que conforman el primer nivel de atención, sus cargas sociales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, construcciones, adiciones y mejoras, proveedores externos, vacunas, entre otros.

En ese orden de ideas, en abril de 2021 el Ministerio de Hacienda presentó el documento denominado: “Criterio Técnico Financiero”, solicitado por la Procuraduría General de la República en relación con el proceso de Ejecución de Sentencia bajo expediente judicial N°13-006261-1027-CA, en el cual se expone la posición de dicho Ministerio en cuanto al desacuerdo sobre las pretensiones de la Caja. Para estos efectos, el 27 de setiembre de 2021 la institución por medio del oficio CTI-001-Exp-006261-1027-CA-2021 suscrito por la Comisión Técnica Intergerencial-Traslado Primer Nivel de Atención, emitió criterio técnico en oposición a los aspectos planteados por parte del Ministerio de Hacienda.

Expuesto lo anterior, esta Auditoría Interna con el propósito de conocer el estado actual de la Ejecución de Sentencia del Expediente N°13-006261-1027-CA, realizó el oficio AI-0198-2024 del 05 de febrero de 2024, en el cual consultó al respecto al Lic. Gilbert Alfaro Morales, director de la Dirección Jurídica; recibiendo respuesta mediante oficio GA-DJ-01140-2024 del 12 de febrero de 2024, suscrito por el Lic. Gustavo Camacho Carranza, jefe del Área Gestión Judicial de la Dirección Jurídica, en el que se acreditó entre otros aspectos lo siguiente:

“Actualmente, el proceso se encuentra en su etapa inicial, a la espera de que el Tribunal resuelva los planteamientos iniciales (demanda, oposición y réplica) hasta ahora formulados por las partes.

(...)

Resta que el Tribunal Contencioso Administrativo se pronuncie sobre la admisibilidad de la prueba documental y testimonial aportada por las partes, disponga sobre su evacuación y posteriormente proceda al dictado de la sentencia, la cual podrá ser objeto de impugnación.”

Por tanto, teniendo en cuenta lo descrito en los párrafos anteriores, conviene indicar que, por tratarse de un proceso judicial en proceso de ejecución de sentencia, el margen de acción institucional es reducido y depende del avance de las gestiones por parte de las autoridades judiciales correspondientes, motivo por el cual los resultados del presente informe se orientan a aquellos aspectos que se encuentran dentro del ámbito de acción institucional.

Finalmente, resulta relevante indicar que los riesgos identificados en el desarrollo del estudio han sido razonablemente considerados por la administración en las herramientas correspondientes y además han sido indicados previamente por esta Auditoría en diversos productos donde se ha abordado la deuda estatal. No obstante, es importante mantener una actitud vigilante, dado que la materialización de un riesgo podría impactar en los objetivos y la gestión institucional.



HALLAZGOS

1. PROCEDIMIENTO PARA LA CUANTIFICACIÓN, COBRO Y REGISTRO DEL TRASPASO DE LOS PROGRAMAS Y EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE SALUD.

Se determinó que no se está aplicando el “Procedimiento para la determinación mensual del pago del gasto del Primer Nivel de Atención”, establecido por parte de la Comisión Intergerencial-Traspaso del Primer Nivel de Atención,” en noviembre de 2019, mismo que plantea los mecanismos para la cuantificación, cobro y registro contable de los gastos del primer nivel de atención que debe aportar el Estado en aplicación de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374.

En su lugar, se ha estado aplicando una metodología que no se ajusta a los términos definidos en dicha Ley, debido a que considera únicamente los gastos correspondientes al 80% del salario total devengado por los funcionarios trasladados desde dicho Ministerio a la CCSS, sin adoptar un enfoque integral de los costos asociados.

En ese sentido, la Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela en sus artículos 7, 8 y 9 establece lo siguiente:

“ARTICULO 7.- Autorízase a la Caja Costarricense de Seguro Social traspasar los programas del Ministerio de Salud, actualmente asignados a la atención preventiva de la salud de las personas, con base en las disposiciones de las Leyes Nos. 5349 del 24 de setiembre de 1973 y 5541 del 10 de julio de 1974, con el propósito de continuar con el proceso de universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad, cuya administración ha sido confiada a la citada Institución.

La Caja Costarricense de Seguro Social asumirá los servicios asistenciales y preventivos de la salud, para lograr su fortalecimiento, su administración y la prestación integral de ellos.

ARTICULO 8.- Autorízase el traslado a la Caja Costarricense de Seguro Social, del personal del Ministerio de Salud, asignado a los programas cuyo traspaso también se autoriza según el artículo anterior, para garantizar la adecuada operación del programa de atención integral de las personas.

ARTICULO 9.- El Ministerio de Hacienda, a efecto de cumplir con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la presente Ley, tomará las provisiones presupuestarias, para trasladar mensualmente a la Caja Costarricense de Seguro Social los recursos financieros necesarios, a fin de cubrir las nuevas obligaciones asumidas por el traspaso del programa de atención a las personas.”

En el informe “Evolución de los Servicios de Salud y estimación de costos en el Primer Nivel de Atención a partir del Modelo Readequado de Atención” de noviembre de 2019, suscrito por la Comisión Intergerencial conformada por funcionarios de las Direcciones Jurídica, Proyección de Servicios de Salud, Compra de Servicios de Salud, Presupuesto, Administración y Gestión de Personal, Tecnologías de Información y Comunicaciones, así como el Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, se define en el apartado 6.6 Procedimiento para la determinación del gasto mensual para el primer nivel de atención, se establece:

“La Dirección de Presupuesto identificará y comunicará a la Dirección Financiero Contable el gasto mensual del primer nivel de atención de las Áreas de Salud incluyendo proveedores externos, así como el gasto de inversión generado por otras unidades institucionales (...)”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

Lo descrito obedece a la existencia del expediente judicial N°13-006261-1027-CA relacionado con la omisión del Estado respecto al cumplimiento de la Ley 7374 sobre la transferencia de recursos para el primer nivel de atención en salud, según se indica mediante el oficio GF-DP-2652-2022-GF-DFC-2634-2022 del 04 de noviembre de 2022, suscrito por el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director de Presupuesto y el Lic. Iván Guardia Rodríguez, en ese momento director financiero contable, a saber:

“Una vez que se cuente con la Ejecución de Sentencia por parte del Juzgado se actualizarán los datos con base al Procedimiento para la determinación del gasto mensual para el primer nivel de atención, así como la metodología para la determinación de la deuda”

De manera complementaria, el Lic. Edgar Ramírez Rojas, jefe del Área de Contabilidad Financiera, mediante oficio DFC-ACF-0222-2024 del 13 de febrero de 2024 se refirió al respecto en los siguientes términos:

“Es importante indicar que dicha deuda esta judicializada, donde los Tribunales de Justicia, ya señalaron al Ministerio de Hacienda que deben cancelar la deuda líquida, lo anterior, bajo una metodología de cálculo acordada entre ambas instituciones y que está pendiente a la fecha.”

En adición a lo anterior, es oportuno considerar que la administración activa no ha documentado una valoración de carácter técnico y legal, sobre la pertinencia de implementar el “Procedimiento para la determinación del gasto mensual para el primer nivel de atención” a partir de octubre 2019, fecha posterior al alcance de los periodos en disputa el proceso judicial.

Lo descrito plantea la oportunidad de valorar la pertinencia de adoptar una metodología de cálculo actualizada con un enfoque integral de los costos asociados con el traspaso de programas y personal del Ministerio de Salud para el primer nivel de atención de salud, a efectos de disponer de información más precisa y ajustada a los alcances de la Ley 7374, específicamente en sus artículos 7, 8 y 9, para aquellos periodos posteriores a los señalados en el expediente N°13-006261-1027-CA, es decir, a partir de octubre de 2019.

2. DIFERENCIA ENTRE LOS SALDOS POR COBRAR REGISTRADOS CONTABLEMENTE

Se determinó que existen diferencias entre los montos registrados por concepto de traslado de los programas y funcionarios del Ministerio de Salud a la CCSS para el primer nivel de atención que se incluyen en los Informes Mensuales de Deuda Estatal Acumulada que se comunican al Ministerio de Hacienda, con respecto a los reflejados en los Estados Financieros del Seguro de Salud. Según se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Comparación SalDOS por cobrar Primer Nivel de Atención
Al 31 de diciembre 2019-2023
(montos en millones de colones)

Comparación de Informes:	dic-23	dic-22	dic-21	dic-20	dic-19
Informe Deuda Estatal	602,937.57	562,400.00	528,460.40	498,849.43	468,471.40
EEFF Seguro Salud	603,666.00	563,260.00	529,220.00	499,351.00	468,991.00
Diferencia	(728.43)	(860.00)	(759.60)	(501.57)	(519.60)

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Deuda Estatal y los Estados Financieros No Auditados del Seguro de Salud al 31 de diciembre 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023.

En esos términos, se debe considerar que los saldos indicados se basan en la aplicación de una metodología que no se ajusta a lo establecido en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374, conforme se detalló en el hallazgo 1 del presente informe.

La Ley General de Control Interno en su artículo 15 Actividades de control, inciso b), punto iv) indica:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

“iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en su apartado 4.4.5. Verificaciones y conciliaciones Periódicas establecen:

“La exactitud de los registros sobre activos y pasivos de la institución debe ser comprobada periódicamente mediante las conciliaciones, comprobaciones y otras verificaciones que se definan, incluyendo el cotejo contra documentos fuentes y el recuento físico de activos tales como el mobiliario y equipo, los vehículos, los suministros en bodega u otros, para determinar cualquier diferencia y adoptar las medidas procedentes.”

Además, en el apartado 5.6 Calidad de la información se describen los atributos fundamentales de la calidad de la información, entre estos:

“5.6.2. Oportunidad Las actividades de recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.”

5.6.3. Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.”

Sobre este particular se consultó al Lic. Edgar Ramírez Rojas, jefe Área Contabilidad Financiera acerca esta diferencia, recibiendo respuesta el 08 de febrero de 2024, según se cita:

“(…) la diferencia obedece a que mensualmente se debe incluir un asiento correspondiente a la exclusión de 350 plazas deuda traspaso Programa Ministerio de Salud 7374, mismo que se realiza al mes siguiente de cada cierre contable de posterior al mes de emisión del informe de la Deuda del Estado.”

Posteriormente, el 29 de febrero de 2024 se recibió una ampliación por parte del Lic. Ramirez en los siguientes términos:

“De conformidad con la recomendación No. 2, contenida en el informe final de conciliación deuda traspaso Prog. MS 7374, según oficios ADPAS-0573-2008 y Memorado 2138 de la Gerencia Financiera a partir del mes de noviembre 2008 en adelante, se adecua la cuenta por cobrar mensual de manera que no se consideran los rubros correspondientes 350 códigos, mientras se ajusta el programa por parte de la Dirección de Tecnologías de Información”.

De igual manera, debemos recordar que actualmente no contamos con integración en los sistemas y por los tiempos de remisión de la información financiera de recursos humanos, actualmente sería hasta después de la generación de la contabilidad del mes, es decir no es viable la carga en el mismo mes.”

El documento ADAPS-0574-2008 que se menciona, de fecha 19 de noviembre de 2008, fue elaborado por la Lcda. Daisy Jiménez Corrales, en ese momento funcionaria del Área de Diseño, Administración de Puestos y Salarios y se denominó *“Deficiencias en la recuperación de las cuentas por cobrar al Ministerio de Hacienda por concepto de traslado de funcionarios del Ministerio de Salud”*. En dicho informe se emitieron entre otras las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“Conclusiones:

1. Del análisis se desprende que, de los mil quinientos quince códigos, que corresponden a los utilizados para el proceso del traspaso funcionarios del Ministerio de Salud a la Caja Costarricense de Seguro Social, entre enero 2006 y setiembre 2008, trescientos cincuenta códigos no están siendo ocupados por el funcionario trasladado del Ministerio de Salud, ver Anexo No. 1.

2. De acuerdo con la información analizada de los trescientos cincuenta códigos, los motivos por los cuales los funcionarios del Ministerio de Salud ya no ocupan esos códigos están: jubilación, renuncia, ascenso o traslados a otras plazas, códigos de profesionales en ciencias médicas que se destinaron a Servicio Social.

(...)

Recomendaciones:

“1. Que a partir del Anexo No. 1 la Dirección Financiero Contable ajuste la deuda, de acuerdo con la información de la fecha a partir de la cual esos códigos no están siendo ocupados por funcionarios traspasados del Ministerio a la Caja, a efecto de que se proceda por parte de las Autoridades Superiores gestionar el cobro ante el Ministerio de Hacienda; ajustes que se deben realizar hasta el mes de octubre 2008.

2. Que la Dirección Financiero Contable a partir del mes de noviembre 2008 en adelante, adecue el informe mensual de cobro, de manera que no se consideren los rubros que se cancelen bajo los códigos que se describe en el Anexo 1, esto mientras se ajusta el programa por parte de la Dirección de Tecnología de Información.”

La falta congruencia entre los saldos presentados a nivel de Estados Financieros y los informes mensuales de deuda, podría generar incertidumbre sobre la integridad y exactitud de la información financiera del Seguro de Salud.

3. TRANSFERENCIAS REALIZADAS POR EL ESTADO

Se constató que el Estado no ha realizado transferencias a la CCSS por concepto de traslado de los programas y el personal del Ministerio de Salud a la CCSS para el primer nivel de atención en salud, con excepción de la transferencia de €500 millones por parte del Ministerio de Salud en los años 1996 y 1997. Esto tomando como referencia lo indicado por el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto y el Lic. Erick Solano Víquez, jefe Área Tesorería General mediante los oficios GF-DP-0463-2024 del 14 de febrero de 2024 y DFC-ATG-0249-2024 del 26 de febrero de 2024, respectivamente.

La Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela en sus artículos 7, 8 y 9 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7.- Autorízase a la Caja Costarricense de Seguro Social traspasar los programas del Ministerio de Salud, actualmente asignados a la atención preventiva de la salud de las personas, con base en las disposiciones de las Leyes Nos. 5349 del 24 de setiembre de 1973 y 5541 del 10 de julio de 1974, con el propósito de continuar con el proceso de universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad, cuya administración ha sido confiada a la citada Institución.

La Caja Costarricense de Seguro Social asumirá los servicios asistenciales y preventivos de la salud, para lograr su fortalecimiento, su administración y la prestación integral de ellos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

ARTÍCULO 8.- *Autorízase el traslado a la Caja Costarricense de Seguro Social, del personal del Ministerio de Salud, asignado a los programas cuyo traspaso también se autoriza según el artículo anterior, para garantizar la adecuada operación del programa de atención integral de las personas.*

ARTÍCULO 9.- *El Ministerio de Hacienda, a efecto de cumplir con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la presente Ley, tomará las provisiones presupuestarias, para trasladar mensualmente a la Caja Costarricense de Seguro Social los recursos financieros necesarios, a fin de cubrir las nuevas obligaciones asumidas por el traspaso del programa de atención a las personas."*

Es criterio de esta Auditoría que la ausencia de transferencias por parte del Estado para cubrir los costos asociados a la aplicación de la citada Ley 7374 obedecen a la existencia del expediente judicial N°13-006261-1027-CA, que se encuentra en etapa de ejecución de sentencia y sobre el cual el Estado ha ofrecido oposición, es decir, no ha existido una voluntad por parte del Estado de honrar estos compromisos.

Además, no se debe omitir que más allá del expediente judicial, la institución ha continuado requiriendo el pago al Estado, esto de conformidad con lo indicado por el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto y el Lic. Iván Guardia Rodríguez, en ese momento Director Financiero Contable, en el oficio el oficio GF-DP-2652-2022-GF-DFC-2634-2022 del 04 de noviembre de 2022:

"Mensualmente se emite el informe de la Deuda del Estado, en el cual se incorpora este concepto, el mismo es remitido a la Gerencia Financiera y a la Dirección de Contabilidad Nacional, para el proceso de pago.

Cabe destacar que la deuda actualmente se contabiliza con base en las sumas que se determinan de las plazas que fueron trasladadas por el Ministerio de Salud a la CCSS, como componente principal, por parte de la Subárea de Remuneración Salarial."

De manera complementaria, esta Auditoría consultó al Lic. Erick Solano Víquez, en su condición de coordinador de la Comisión Conciliación de la Deuda Estatal con el Ministerio de Hacienda si este concepto forma parte del alcance para la conciliación de la deuda. Al respecto, en esa misma fecha el Lic. Solano, atendió la consulta en los siguientes términos:

"Con respecto a la consulta realizada te comento que el equipo del cual soy coordinador se ha venido ocupando del proceso de conciliación de la Deuda Estatal, entendiendo que la conciliación de cifras corresponde a las poblaciones de asegurados contributivos y no contributivos, así como la facturación y aplicación de los pagos realizados, siendo que el traslado del primer nivel de atención corresponde a otra naturaleza, por lo cual no ha sido un tema que haya sido abordado en el marco del proceso de conciliación de la Deuda Estatal."

La falta de transferencia por parte del Estado para cubrir los costos del traslado de programas y personal de salud al primer nivel de atención incide directamente en la capacidad financiera de la institución para garantizar la prestación de servicios de salud y por tanto, afecta la sostenibilidad del Seguro de Salud. De manera tal que la Institución debe continuar con las gestiones cobratorias necesarias a efectos de recuperar estas sumas.

4. SITUACIÓN DEL EXPEDIENTE JUDICIAL 13-006261-1027-CA.

Se identificó que el expediente judicial N°13-006261-1027-CA relacionado con la omisión estatal de cumplimiento de la Ley 7374 en cuanto a la transferencia de recursos para el primer nivel de atención en salud se encuentra en la etapa inicial de ejecución de sentencia, cuyo avance depende de que el tribunal correspondiente resuelva sobre las pruebas presentadas por ambas partes, a saber: Ministerio de Hacienda y Caja Costarricense de Seguro Social.



El Tribunal Contencioso Administrativo Sección Octava resolvió la sentencia número 115-2015 del 04 de diciembre de 2015, en la cual se indica:

“(...) se acoge parcialmente la demanda establecida por el actor José María Villalta Flores-Estrada contra el Estado, y se condena al Ministerio de Hacienda a cesar en la conducta omisiva y cumplir con la obligación establecida en la Ley N° 7374. A efecto de hacer posible el traslado de los fondos debidos a partir de la firmeza de ese fallo, se dimensiona esta sentencia para que en etapa de ejecución de sentencia y en un plazo máximo de cinco meses el Ministerio de Hacienda y la Caja Costarricense de Seguro Social, de forma consensuada adopten una metodología que les permita determinar el monto que se deberá trasladar de forma mensual a la Caja Costarricense de Seguro Social. Se condena al Estado al pago de los daños y perjuicios ocasionados al Seguro de Enfermedad y Maternidad, originados en la omisión, los cuales serán fijados también en etapa de ejecución de sentencia...”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en su apartado 4.5.1 Supervisión constante, lo siguiente:

“4.5.1 Supervisión constante

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

Adicionalmente, el apartado 6.1 Seguimiento del SCI establece:

“6.1. Seguimiento del SCI

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad del funcionamiento de los elementos del sistema a lo largo del tiempo, así como para asegurar que las medidas producto de los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atiendan de manera efectiva y con prontitud.

Al respecto, conviene traer a colación lo indicado por el Lic. Gustavo Camacho Carranza, jefe Área Gestión Judicial, mediante oficio GA-DJ-01140-2024 del 12 de febrero de 2024:

“A la fecha el proceso se encuentra a la espera de que el Tribunal resuelva los planteamientos hasta ahora formulados por las partes; esto pese a que, la representación institucional, solicitó “pronto despacho” de las gestiones pendiente; sin embargo, el Tribunal al resolver señaló que el proceso se encuentra a la espera de ser resuelto en estricto orden de ingreso, el cual “no puede ser alterado por el mero pedimento de las partes litigantes, existiendo otros varios procesos con fecha de entrada anterior al que resulta de su interés, mismos que deben ser resueltos previamente. En consecuencia, será en el momento correspondiente y en su oportunidad conforme con dicho orden, que el asunto de marras será resuelto, disponiéndose lo que en derecho corresponda...”

Esta Auditoría considera que si bien la Dirección Jurídica efectúa un seguimiento de este expediente, lo cierto del caso es que no se tiene como práctica informar periódicamente sobre su estado al jerarca o gerencias involucradas en la toma de decisiones, con el fin de accionar de manera expedita conforme los avances que se produzcan en las instancias judiciales, considerando la relevancia y trascendencia de este caso para el financiamiento de los servicios del Primer Nivel de Atención de la Salud y por consiguiente en la sostenibilidad del Seguro de Salud.



La carencia de rendición de cuentas periódica a las autoridades institucionales sobre el estado del expediente judicial N°13-006261-1027-CA para la toma de decisiones, podría incidir en la defensa de los intereses institucionales y el cumplimiento de las obligaciones legales relacionadas con el financiamiento de los servicios de salud en el primer nivel de atención.

5. REVELACIONES EN LOS ESTADOS FINANCIEROS

Se identificaron oportunidades de mejora en cuanto a la información revelada en los Estados Financieros del Seguro de Salud sobre el activo contingente derivado del expediente judicial 13-006261-1027-CA, considerando la aplicación de la NICSP 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”, debido a que en los estados financieros del Seguro de Salud con corte a diciembre de 2023 solamente se incluye la siguiente descripción al respecto:

“Se tiene conocimiento que el proceso interpuesto por José María Villalta Flores Estrada y la Caja Costarricense de Seguro Social contra el Estado, según resolución N°000197-F-S1-2018 de las nueve horas con veinte minutos del 8 de marzo 2018, el Tribunal Contencioso Administrativo declara sin lugar el recurso promovido por el Estado, fallando a favor de la CCSS.”

La Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”, establece con respecto a los activos contingentes:

“18. Un activo contingente (Contingent asset), es un activo de naturaleza posible, surgido a raíz de sucesos pasados, cuya existencia ha de ser confirmada solo por que ocurra o, en su caso, porque no ocurra, uno o más eventos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la entidad.

(...)

39. La entidad no deberá reconocer un activo contingente.

40. Los activos contingentes provienen usualmente de hechos no planeados o no previstos, que (a) no están enteramente bajo el control de la entidad, y (b) crean para ella la posibilidad de un flujo de entrada de beneficios económicos o un potencial de servicio. Un ejemplo puede ser la reclamación que la entidad está llevando a cabo a través de un proceso judicial, cuyo desenlace es incierto.

41. Los activos contingentes no son objeto de reconocimiento en los estados financieros, ya que pueden dar lugar a que se reconozcan ingresos que podrían no realizarse nunca. No obstante, cuando la realización del ingreso sea prácticamente cierta, el activo correspondiente no es de carácter contingente, y por tanto es apropiado proceder a reconocerlo.

42. Debe revelarse información de un activo contingente, según lo requerido por el párrafo 105, cuando sea probable la entrada de un flujo de beneficios económicos o un potencial de servicio.

43. Los activos contingentes han de ser objeto de evaluación de forma continuada, con el fin de asegurar que su evolución se refleja apropiadamente en los estados financieros. De volverse prácticamente cierta la probabilidad de que se va a producir un flujo de entrada de beneficios económicos o un potencial de servicio y si el valor del activo se puede medir de manera fiable, el activo y el correspondiente ingreso se reconocen en los estados financieros del ejercicio en que se produce el cambio. Si el flujo de entrada de beneficios económicos o el potencial de servicio se hacen probables, la entidad revela el activo contingente (ver párrafo 105).

(...)



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

105. Cuando es probable que exista un flujo de entrada de beneficios económicos o un potencial de servicio, una entidad debe presentar una breve descripción de la naturaleza de los activos contingentes en la fecha de presentación y, cuando sea factible, una estimación de su efecto financiero, evaluado aplicando los principios establecidos para las provisiones en los párrafos 44 a 62.”

A manera de referencia, el Plan General de Contabilidad Nacional versión 2021 (Sustentadas en NICSP versión 2018) del Ministerio de Hacienda propone como política contable para los activos contingentes relacionados con demandas judiciales, que se revele lo siguiente:

“1. Independientemente de la probabilidad de ingreso de beneficios económicos o potencial de servicio futuros a la entidad, deberá revelarse como mínimo la siguiente información respecto de litigios (demandas o juicios) en los que la entidad tenga carácter de actora o demandante:

- a) la naturaleza general del litigio;*
- b) el monto demandado;*
- c) la probabilidad de obtener una resolución favorable, el monto posible a obtener y el plazo posible para su realización; y*
- d) el estado procesal en el que se encuentra el litigio”*

Esto obedece a que la institución se encuentra en un proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, por lo que pueden presentarse aspectos a mejorar. Asimismo, mediante el oficio DFC-ACF-0222-2024 del 13 de febrero de 2024, suscrito por el Lic. Edgar Ramírez Rojas, jefe Área Contabilidad Financiera, se refirió en los siguientes términos:

“El concepto se revela en los Estados Financieros Mensualmente como parte de las cuentas que componen a la Deuda Estatal Acumulada y se expresa según el comportamiento de esta última. Por otra parte, en los Estados Financieros se describe la naturaleza y comportamiento de las cuentas por cobrar al Estado y estas descripciones son aplicables y funcionales para el concepto.

Por otra parte, el traslado de los programas del Primer Nivel de Atención está revelado individualmente en el informe de la Deuda Estatal Acumulada detallado por Principal e Intereses. Este informe es remitido mensualmente al Ministerio de Hacienda y es elaborado con base en los Estados Financieros al cierre de cada periodo Contable.”

Lo expuesto incide en la transparencia y la revelación de información en los Estados Financieros del Seguro de Salud en relación con este activo contingente. Por lo que una descripción más detallada y completa proporcionaría a los usuarios de los estados financieros una comprensión más acertada de la situación legal y financiera de la entidad, así como de los posibles riesgos y contingencias asociados.

CONCLUSIONES

En un modelo de financiamiento como el de la Caja Costarricense de Seguro Social y particularmente del Seguro de Salud, el Estado juega un rol fundamental. Sin embargo, en el caso del financiamiento de los servicios que se prestan en el primer nivel de atención, queda en evidencia como el rol y aporte del Estado ha sido insuficiente.

Por esto la institución en apego de los principios que rigen su actuar tales como: la universalidad y solidaridad, así como su deber constitucional de velar por la salud, ha asumido la prestación de estos servicios, sin recibir hasta el momento por parte del Estado los recursos requeridos para tal propósito, de conformidad con lo establecido en la Ley 7374 Préstamo BID Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En ese sentido, la obligación estatal de cubrir los costos asociados con el traspaso de los programas y el personal del Ministerio de Salud para los servicios del primer nivel de atención de salud ha sido confirmada en los estrados judiciales, tanto por el Tribunal Contencioso Administrativo, como por la Sala Primera, sin embargo, a la fecha se mantiene pendiente y dentro del ámbito de acción de las autoridades judiciales que se logren dilucidar las condiciones bajo las cuales el estado resarcirá a la Caja los costos incurridos por la institución en esta materia durante el periodo comprendido entre el año 1994 y el mes de setiembre de 2019.

Por tanto, la institución debe continuar con un seguimiento oportuno del expediente judicial 13-006261-1027-CA, atendiendo al debido proceso de la ejecución de la sentencia y las disposiciones judiciales, siendo relevante que se informe periódicamente sobre el estado y avances a las autoridades institucionales, en aras de defender los intereses institucionales en materia de financiamiento del primer nivel de atención.

No obstante, es importante que a nivel institucional se aborden aquellos aspectos que estén dentro de su ámbito de acción y que eventualmente sean sujetos a mejora o corrección, tales como: las actividades para determinar, cobrar y registrar los costos relacionados con el primer nivel de atención, posterior a los periodos disputados a nivel judicial.

Lo anterior considerando que en noviembre de 2019 en el marco de dicha ejecución de sentencia, la Comisión Intergerencial-Traspaso del Primer Nivel de Atención estableció con base en un análisis detallado, el "Procedimiento para la determinación mensual del pago del gasto del Primer Nivel de Atención", mismo que plantea los mecanismos para la cuantificación, cobro y registro contable de los gastos del primer nivel de atención que debe aportar el Estado en aplicación de los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 7374.

Sin embargo, dicho procedimiento no se ha estado aplicando, en su lugar, se utiliza una metodología que no se ajusta a los términos definidos en dicha Ley, debido a que considera únicamente los gastos correspondientes al 80% del salario total devengado por los funcionarios trasladados desde dicho Ministerio a la CCSS, sin adoptar un enfoque integral de los costos asociados.

Esta situación podría generar incertidumbre sobre la integridad y exactitud de la información contenida en los Estados Financieros del Seguro de Salud, en cuanto a los saldos por cobrar al estado por este concepto. Siendo además relevante desde el punto de vista contable que, en cuanto al proceso judicial se realice una correcta aplicación de la Norma de Contabilidad del Sector Público 19 "Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes", la cual establece el tratamiento contable apropiado para un activo contingente; mismo que si bien es cierto no debe ser registrado a nivel contable, sí debe ser sujeto a revelación en las notas a los Estados Financieros con información suficiente para su adecuada comprensión por parte de los usuarios.

En síntesis, con el presente informe se busca coadyuvar para que la administración adopte un enfoque proactivo y diligente de las gestiones necesarias para llevar a buen término la ejecución de la sentencia del expediente judicial 13-006261-1027-CA, al mismo tiempo que se implementan mejoras y correcciones a las actividades de naturaleza operativa y contable derivada de la cuantificación, registro y cobro de los costos asociados con el primer nivel de atención, en aras de contribuir a la transparencia y confiabilidad de esta información, así como a la Sostenibilidad del Seguro de Salud.

RECOMENDACIONES

AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN, GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Valorar la pertinencia de que se revele información precisa, actualizada y pertinente en los Estados Financieros en relación con el traslado de los programas y funcionarios del Ministerio de Salud para el Primer Nivel de Atención hacia la CCSS, considerando las buenas prácticas de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), especialmente la NICSP 19 "Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinnccss@ccss.sa.cr

Adicionalmente, se incluya en el desarrollo los motivos que fundamentan la posibilidad de aplicar o no a partir de octubre de 2019 el “Procedimiento para la determinación del gasto mensual para el primer nivel de atención” que incorpora la metodología para el cálculo, cobro y registro contable del gasto por el traslado de los programas y funcionarios del Ministerio de Salud para el Primer Nivel de Atención, así como de una eventual negociación de pago con el Ministerio de Hacienda, considerando que los periodos en disputa en el expediente judicial 13-006261-1027-CA abarcan desde el año 1994 hasta setiembre de 2019, para ello en caso de que lo estime necesario, podrá solicitar apoyo desde el punto de vista legal a la Dirección Jurídica y elevarlo a los niveles que correspondan.

Lo anterior, en virtud de lo detallado en los hallazgos 1, 2, 3, 4 y 5 del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá suministrar a esta Auditoría una copia del análisis que se realice de los aspectos señalados, el detalle de las acciones que se tomarán producto de dicho análisis y las notas de revelación ajustadas en los Estados Financieros. **Plazo:** 6 meses.

AL LIC. GILBERTH ALFARO MORALES, DIRECTOR JURÍDICO O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

2. Instruir al Área de Gestión Judicial para que emita un informe de manera periódica o bien cuando se presente un avance sobre el estado de situación del expediente 13-006261-1027-CA, relacionado con la omisión estatal de cumplimiento de la Ley 7374 en cuanto a la transferencia de recursos para el primer nivel de atención en salud, para conocimiento de la Dirección Financiero Contable, Gerencia Financiera y Junta Directiva.

La información que se suministre deberá considerar como mínimo los criterios establecidos en la NICSP 19 “Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes”, en cuanto a los Activos Contingentes, con el propósito de que se disponga de información actualizada a nivel institucional sobre este proceso, así como de los insumos necesarios para el mejoramiento de las revelaciones a nivel de Estados Financieros, con el fin de apoyar la rendición de cuentas y toma de decisiones a nivel institucional, tomando en cuenta lo descrito en los hallazgos 4 y 5 de presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá aportar la instrucción emitida, así como el primer informe elaborado sobre la situación del expediente judicial 13-006261-1027-CA. **Plazo:** 4 meses.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 62 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los alcances del presente informe fueron comentados el 05 de mayo de 2024, de manera presencial en la oficina de la Auditoría Interna y vía Microsoft Teams, de acuerdo con la convocatoria realizada mediante oficio AI-0686-2024 del 03 de mayo de 2024 dirigido a la Máster Vilma Campo, Gerente General, Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Lic. Andrey Sánchez Duarte, Director Financiero Contable, Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico y el Lic. Gustavo Camacho Carranza, jefe Área Gestión Judicial.

Para estos efectos se contó con la participación por parte de la Administración Activa de los siguientes funcionarios:

- Lic. Alberto Barrantes González, Asistente Ejecutivo, Gerencia General
- Lic. Orlando Rivas Acosta, Asistente Ejecutivo, Gerencia General
- Lcda. Katherine Alvarado Ramirez, funcionaria Gerencia Financiera
- Lic. Andrey Sánchez Duarte, director Financiero Contable



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

- Lic. Sergio Calvo Ramírez, funcionario Dirección Financiero Contable
- Lic. Edgar Rojas Ramírez, jefe Área Contabilidad Financiera
- Lic. Gustavo Camacho Carranza, jefe Área Gestión Judicial, Dirección Jurídica

Por parte de la Auditoría Interna se contó con la participación de:

- Lcda. Nazareth Ureña Sánchez, Asistente de Auditoría
- Lic. Jonathan Sánchez Fernández, Asistente de Auditoría
- Lic. Melvin Zuñiga Sedó, jefe Subárea Estratégica Financiera y Pensiones
- Lic. Adrián Cespedes Carvajal, jefe Área Auditoría Financiera y Pensiones

Las principales observaciones realizadas por parte de los participantes fueron las siguientes:

Recomendación 1 (Se unificaron las recomendaciones 1, 2 y 3)

Alberto Barrantes Gonzalez: Me surge la duda si este proceso judicial cuando se concluya va a afectar la aplicación de este procedimiento. El riesgo que observo es que eventualmente se reactive la comisión, que esta llegue a una decisión, pero que cuando concluya el proceso judicial sea contrario a lo que resulte de la comisión.

Gustavo Camacho Carranza: Sobre el informe presentado por la Comisión Gerencial, el estado no ha presentado oposición técnica, ni cuestionado su validez. Por lo que aquí sería definir qué sería más funcional para la institución, es decir, una metodología que ajuste hacía el alta o a la baja.

Aun así, considerando la oposición genérica del Estado, es posible que se promueva una revisión de carácter técnico y eventualmente se llegué a alguna modificación respecto a lo que planteó la comisión.

Edgar Ramírez Rojas: Bajo la metodología que se está discutiendo a nivel judicial, se hizo el ejercicio y el impacto en los estados financieros sería muy importante a nivel mensual y además considerando que no hay claridad en cuando a lo que se va a resolver a nivel judicial, no sería conveniente en este momento que se realicen ajustes.

Andrey Sánchez Duarte: Hay que considerar el costo beneficio de hacer un despliegue administrativo para este tema, siendo que se tiene el proceso judicial. Lo que se resuelva en esa instancia, es determinante para saber qué metodología aplicar, debido a que puede resultar que la metodología que se propuso tiene que ajustarse.

Por otra parte, no representaría ninguna ganancia para la institución en términos financieros, lo que generaría aplicar otro procedimiento, serían más cuestionamientos sobre la cuenta por cobrar al estado, es decir, entre mayor el monto, menor la voluntad del estado de pagar.

Desde el punto de vista técnico lo más pertinente sería esperar que finalice el proceso judicial y ya con esa certeza jurídica, tendríamos certeza técnica para proceder conforme.

Orlando Rivas Acosta: Considerando todo lo que han expuesto los compañeros, me parece que sería importante reformular la recomendación.

Melvin Zuñiga Sedó: El ejercicio que se está realizando aquí es precisamente el objetivo de la recomendación, es decir, que ustedes analicen desde el punto de vista técnico y legal la procedencia o no de aplicar el procedimiento. Si ese análisis deriva en que no es conveniente, nosotros consideraríamos el asunto atendido en virtud de la valoración y toma de decisiones de la administración en torno a este tema.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Adrián Céspedes Carvajal: Hay que considerar la claridad en cuanto a las revelaciones de este asunto a nivel de los Estados Financieros, porque los usuarios podrían preguntarse por qué motivo si existe una sentencia judicial a favor de la CCSS eso no se refleja en los Estados Financieros y de que haya una posición institucional al respecto y que se refleje de manera contundente también en las revelaciones.

Andrey Sánchez Duarte: En esos términos, lo que se debería hacer es ajustar la recomendación para que nosotros valoremos esos elementos y determinar si es procedente o no.

Edgar Sánchez Duarte: El hallazgo en cuanto a las revelaciones es procedente, ahí tenemos aspectos a mejorar, entonces sería que a nivel de revelaciones que se indique y se amplie al respecto.

Melvin Zuñiga Sedó: Me parece que todos estamos de acuerdo y no me queda claro de qué parte de la recomendación se está interpretando lo contrario.

Andrey Sánchez Duarte: Donde se está solicitando reactivar la Comisión, lo que se podría hacer es analizar técnica y legalmente si se implementa, es decir, para que elevar a todo un grupo colegiado si ya tenemos claridad de lo que está sucediendo. Lo que habría que hacer es que las unidades técnicas aporten los criterios sobre este tema y se defina cual es el mejor proceder.

Melvin Zuñiga Sedó: Lo que usted está sugiriendo es que la recomendación no sea para la Gerencia General, sino que se envíe directamente a los encargados de realizar el análisis.

Andrey Sánchez Duarte: Si lo que se quiere es que sea la Gerencia General quién tome la decisión, sería que se aporten los criterios y que se decida, pero no sería necesario reactivar la comisión.

Melvin Zuñiga Sedó: Sería omitir la parte de la Comisión Intergerencial y que se analice la viabilidad de implementar o no el procedimiento, porque el resto de la recomendación lo que busca es que se documente cual va a ser el proceder.

Orlando Rivas Acosta: En esos términos me parecería que lo mejor es que sea la Gerencia Financiera la que analice este asunto por sea algo técnico.

Gustavo Camacho Carranza: No vería necesario en la atención de esta recomendación de un criterio legal, porque la determinación de si se aplica una metodología u otra es un análisis técnico y no legal.

Jonathan Sánchez Fernández: Entonces sería solicitar los criterios a la Dirección Financiero Contable y a la Dirección Jurídica en el entendido que desde el punto de vista legal lo que se requiere es tener claridad de las implicaciones que podría tener una decisión de este tipo en virtud de la existencia del proceso judicial. A partir de ahí, la administración determinará si es conveniente o no aplicar este procedimiento.

Gustavo Camacho Carranza: En el caso de la Dirección Jurídica entonces sería para que se refiera si esto afectaría o no el curso del proceso judicial en ejecución de sentencia.

Andrey Sánchez Duarte: Con las observaciones que ha propuesto cada instancia, me parece que se podría posteriormente consensuar un texto de recomendación, porque con lo que hemos expuesto, si es necesario que la recomendación tenga otro enfoque, porque en esta sesión como administración hemos coincidido que hacer algún movimiento adicional antes de la resolución judicial podría ser contraproducente.



Recomendación 2 (Se unificaron las recomendaciones 1, 2 y 3)

Andrey Sánchez Duarte: Lo que están proponiendo podría ser lógico, sin embargo, en varias sesiones donde hemos conversado con Hacienda, la posición de ellos es que no se van a referir al tema debido a que está judicializado, porque incluso una negociación de ese tipo podría incidir en el proceso legal que se está llevando. Es decir, se podría generar alguna acción, pero no sabemos que si podría haber implicaciones o afectaciones en la acera judicial.

Gustavo Camacho Carranza: Uno de los aspectos que señala la sentencia es precisamente que se habrá un espacio de negociación entre las partes por 5 meses, para que definan el monto y la forma. Eso aún no ha sucedido porque todavía no se ha avanzado a la etapa siguiente, por ahora estamos en la etapa inicial de ejecución de sentencia.

Una vez se de curso a la ejecución de sentencia, es muy probable que se dé una disposición de que por un periodo de 5 meses ambas partes negocien, ahí se requeriría todo el apoyo de la Gerencia Financiera desde el punto de vista técnico.

Jonathan Sánchez Fernández: Desde el punto de vista de la auditoría, lo que se busca es que se haga la valoración y una vez conste esa valoración se concluya si es factible o no de realizar. En esa sesión se ha expuesto el punto de vista legal y técnico, lo que se busca con esta recomendación y la anterior, es que eso se documente, se podría ajustar la redacción de la recomendación para que se entienda mejor el espíritu, pero en realidad ambas recomendaciones siempre refieren a que se valore, se analice y se concluya si es viable o no.

Adrián Céspedes Carvajal: Lo que podríamos hacer es que la Gerencia Financiera haga una valoración integral del tema sobre esta recomendación y la anterior, para así disponer de una justificación técnica y una posición institucional al respecto.

Melvin Zuñiga Sedó: El valor de tener una posición sólida técnica a nivel institucional respecto al tema y que está documentada, es parte de la rendición de cuentas que debe hacerse. En esta sesión se han expuesto aspectos muy importantes, lo que necesitamos es que eso se respalde técnicamente.

Edgar Ramirez Rojas: A nivel de Estados Financieros si se requiere fortalecer las revelaciones sobre este tema, entonces me parece que en la recomendación siguiente se podría abordar todo esto que hemos discutido y de esta manera evitamos redundancias.

Adrián Céspedes Carvajal: Lo que podríamos hacer es replantear las recomendaciones, inclusive se podrían unificar la 1, 2 y 3, hacer una propuesta y posteriormente la vemos con ustedes para verificar que estemos de acuerdo. Sería una recomendación para la Gerencia Financiera que integre todos estos componentes.

Melvin Zuñiga Sedó: Sería unificar las 3, que se dirija a la Gerencia Financiera. Lo que se pediría es un análisis del tema, que quede documentado y que con eso se puedan respaldar y fortalecer las notas de revelación en los Estados Financieros.

Adrián Céspedes Carvajal: El compromiso sería que vamos a replantear las recomendaciones 1, 2 y 3, se las compartimos a Edgar, Andrey y a Katherine, para que puedan verla con don Gustavo y nos indiquen si están de acuerdo.

Andrey Sánchez Duarte: De acuerdo.

Edgar Ramirez Rojas: De acuerdo.

Alberto Barrantes Gonzalez: De acuerdo



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecss@ccss.sa.cr

Orlando Rivas Acosta: De acuerdo.

Recomendación 3 (Se unificaron las recomendaciones 1, 2 y 3)

No presenta observaciones considerando que se va a replantear junto con las recomendaciones 1, 2 y 3.

Recomendación 4 (Se unificaron las recomendaciones 4 y 5)

Gustavo Camacho Carranza: En términos generales veo bien la recomendación, lo único es que me parece que la instrucción sería para que el Área de Gestión Judicial informe periódicamente al nivel Gerencial, y aquí sería importante aclarar cuál gerencia, pensaría que por el tema sería a la financiera, con copia a la Dirección Jurídica, con la indicación de que se refiere a la Junta Directiva.

Recomendación 5 (Se unificaron las recomendaciones 4 y 5)

Andrey Sánchez Duarte: Esta recomendación se podría unificar con la anterior, porque si en ese informe nos agregan copia a la Dirección Financiero Contable, con eso bastaría para tener la actualización. En ese caso nosotros nos pondríamos de acuerdo para ver qué información en concreto podríamos necesitar y así sería mucho más práctico.

Gustavo Camacho Carranza: Sobre el tema de la periodicidad, no sé qué tan funcional sería informar cada mes, o 6 meses si es exactamente lo mismo, o sería mejor que se informe cada vez que ocurra un avance.

Andrey Sánchez Duarte: Pensaría que se informe una vez al año o cada vez que se dé un cambio, a efectos de poder revelarlo.

Ajustes realizados a partir de las observaciones

Recomendaciones 1, 2 y 3

Se unifican en una única recomendación y se ajusta la redacción conforme a las observaciones.

Recomendaciones 4 y 5.

Se unifican en una única recomendación y se ajusta la redacción conforme a las observaciones.

ÁREA AUDITORÍA FINANCIERA Y PENSIONES

Lic. Jonathan Sánchez Fernández
Asistente de Auditoría

Lcda. Nazareth Ureña Sánchez
Asistente de Auditoría

Lic. Melvin Zúñiga Sedo, jefe
Subárea

Lic. Adrián Céspedes Carvajal, jefe
Área

ACC/MZS/JJSF/NUS/lbc



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