



**AS-AFINPE-216-2022**  
13 de diciembre de 2022

Magister  
Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidenta  
**PRESIDENCIA EJECUTIVA-1101**

Licenciado  
Gustavo Picado Chacón, gerente  
**GERENCIA FINANCIERA-1103**

Estimado (a) señor (a):

**ASUNTO: Oficio de Asesoría sobre financiamiento del programa Asegurados por Cuenta del Estado.**

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría, para el período 2022 y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa sobre la situación presentada con la disminución total del presupuesto inicialmente establecido al programa Asegurados por Cuenta del Estado del Seguro de Salud por parte del Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares (FODESAF), el cual fue reasignado para otros fines.

Para contextualizar el tema, se tuvo conocimiento del oficio MTSS-DMT-OF-1386-2022 del 6 de octubre de 2022, suscrito por el ministro de Trabajo y Seguridad Social con el asunto: "Financiamiento con recursos FODESAF al programa Asegurados por cuenta del Estado (ACE)", dirigido a la Presidencia Ejecutiva de la Institución, en relación con el traslado de los recursos FODESAF para el financiamiento del programa Asegurados por cuenta del Estado, solicitando entre otros aspectos lo siguiente:

*"(...) Debe informarse que dada la discrecionalidad que tiene el FODESAF para financiar la población con estrato socioeconómico de pobreza o pobreza extrema, pero fuera de la condición de calle, según se concluye del criterio de la Procuraduría General de la República PGR-C-311-2021 del 18 de noviembre del 2021 y además de la obligación de garantizar una efectiva ejecución de los recursos destinados a la atención social, debiendo evitar al máximo la ociosidad de los mismos.*

*Del total de recursos asignados al programa Asegurados por cuenta del Estado, a través de oficio MTSS-DMT-OF-1314-2022 del 27 de setiembre de 2022 se comunicó de la disposición de utilizar un monto de ₡8 000 000 000,00 (OCHO MIL MILLONES DE COLONES), que serán remitidos al IMAS para dar cobertura a personas en condición de pobreza y pobreza extrema mediante el decreto ejecutivo N° 43670 de la creación del Beneficio temporal por inflación; quedando un remanente conforme a lo asignado de ₡28 296 320 216,00.*



Al respecto, se informa que de este remanente; se dispondrán de un total de  $\$28\,290\,000\,000,00$  (VEINTIOCHO MIL DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES DE COLONES); de los cuales serán remitidos al IMAS un monto de  $\$12\,000\,000\,000,00$  para dar cobertura a personas en condición de pobreza y pobreza extrema conforme al decreto ejecutivo N° 43670 de la creación del Beneficio temporal por inflación y a la CCSS  $\$16\,290\,000\,000,00$  para para el otorgamiento de pensiones del RNC establecida en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019- 2022 (PND-IP), siendo ésta una de las intervenciones estratégicas de la Administración.

Por lo expuesto, **deben elaborar y remitir a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; el documento presupuestario donde reflejen la disminución de dichos recursos.** (negrita y subrayado no responde al original)

En ese sentido, previo a la atención de lo solicitado es que la Gerencia Financiera en conjunto con la Dirección de Coberturas Especiales emitieron el oficio GF-3095-2022/GF-DCE-0187-2022 del 24 de octubre de 2022, con el asunto "Financiamiento con recursos FODESAF al programa Asegurados por cuenta del Estado (ACE). Oficio MTSS-DMT-OF-1386-2022", dirigido al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el cual muy bien se señaló por parte de las dependencias institucionales de la CCSS, la relevancia de disponer del financiamiento para brindar los servicios de salud de forma integral a esta población con condiciones económicas de pobreza y pobreza extrema, que abarca en la actualidad aproximadamente un total de 363.369 personas que disponen de este aseguramiento. Además, se hizo ver que con la solicitud planteada para disminuir los  $\$36\,290\,000\,000,00$  (treinta y seis mil doscientos noventa millones de colones exactos) del programa para otros fines, se estaría ante el escenario del no traslado de recursos presupuestarios desde el pasado mes de octubre del 2021 para este programa en específico.

En respuesta al citado oficio, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribió el oficio MTSS-DMT-OF-1614-2022 del 1 de noviembre de 2022, dirigido a la Gerencia Financiera y Dirección de Coberturas Especiales, en el cual se amplía información con relación al financiamiento para la cobertura de asegurados por cuenta del Estado, señalando entre otros aspectos, que el FODESAF tiene la obligación legal de financiar la población cuya condición se certifique en indigencia médica, situación que por el riesgo social que genera tiene el resguardo del FODESAF, y para los demás beneficiarios del programa ACE, se hace referencia al Reglamento del Seguro de Salud, artículo 62 punto 4 que establece lo siguiente:

*"Artículo 62.-De las contribuciones...  
(...) 4. Asegurados a cargo del Estado*

*La contribución para financiar el aseguramiento de esta población y la cubierta por el Estado por diversas leyes como Código de la Niñez y la Adolescencia, Internos en Centros Penales y otras Leyes Especiales existentes más las que a futuro llegaren a crearse, se determinará de conformidad con los cálculos realizados por la Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social.*

*Además, el aporte del Estado como tal de 0,25% se aplicará sobre toda la masa cotizante (totalidad de los ingresos de referencia sobre los cuales se calcula la cotización), derivada de las poblaciones de asegurados a cargo del Estado, Internos en Centros Penales y la cubierta por el Código de la Niñez y la Adolescencia y otras Leyes Especiales existentes más las que a futuro llegaren a crearse."*



En consiguiente, en dicho ofició se informó sobre este apartado en específico lo siguiente:

*“(...) La normativa citada es clara en establecer un financiamiento específico del programa ACE, mediante leyes especiales, por lo que la asistencia adicional que el FODESAF brinde tendrá la condición de ayuda complementaria.*

*Ahora bien, en el ámbito de la ejecución de los programas complementarios financiados con recursos FODESAF, las unidades ejecutoras, sin excepción, deben de cumplir requisitos legales que establece la DESAF, a efecto de resguardar el destino de los recursos a favor de los beneficiarios en pobreza básica y pobreza extrema.*

*Para ese año, la DESAF analizó el programa ACE y detectó cuatro factores de incumplimiento:*

- 1. Declarar Fuentes de financiamiento principales y adicionales*
- 2. Falta de validación del SINIRUBE respecto a la población seleccionada.*
- 3. Inconsistencia en el diseño del programa, al no aclarar el beneficiario temporal*
- 4. Incumplimiento en la firma del Convenio DESAF/CCSS*

*La falta de estos factores inhibe al programa ACE de ser considerado como programa complementario del FODESAF.*

*(...)”*

Además, es necesario traer a colación las otras interrogantes planteadas por la Institución, así como las respuestas otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según se detalla a continuación:

***¿A partir de qué momento, FODESAF comunicará la suspensión del aseguramiento por el Estado respecto a aquellas personas vulnerables que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema, pero no en condición de calle, y las cuales hasta la fecha siempre han tenido la posibilidad de optar por un Aseguramiento por el Estado bajo el financiamiento del FODESAF e incluso mantiene vigente tal cobertura en salud?  
¿Operará alguna disposición transitoria para el cierre del financiamiento y para la desafiliación de las personas que vienen con la cobertura del Aseguramiento por el Estado?***

*R/ Conforme a la Ley 5349, Ley de Universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es el órgano competente en la administración y ejecución del programa ACE.*

*Respecto a la DESAF, su competencia se limita a la administración de los recursos del FODESAF, verificando que los programas sociales, sin excepción, cumplan con las formas legales, con el fin de que los beneficios lleguen a la población en pobreza.*

*Si la CCSS tiene la necesidad de que se le considere dentro del presupuesto de programas complementarios, debe atender los factores señalados por la DESAF como “incumplimiento”, para que se analice nuevamente el diseño del programa; considerando adicionalmente la programación presupuestaria de cada año y sus limitaciones.*



**Con respecto a los recursos anualmente presupuestados por el FODESAF para la atención del Programa Asegurados por el Estado, se interpreta que no existe obligación del FODESAF de transferir recursos a la Caja sobre la población no habitante de calle, ¿será entonces una decisión exclusiva del FODESAF, tomar recursos de esos fondos anuales presupuestados, para destinarlos a otros programas no relacionados, tal es el caso de los 8,000 millones de colones indicados en su oficio, que serán trasladados al IMAS para la atención del decreto ejecutivo N° 43670 de la creación del Beneficio temporal por inflación?**

*R/ La DESAF tiene el deber inexorable de atender con prontitud la necesidad de las personas en pobreza, por lo que la distribución de los recursos complementarios se asigna conforme a las prioridades establecidas en la política social vigente, partiendo claramente en el cumplimiento cabal de los requisitos legales por parte de la unidad ejecutora respectiva.*

**4. Finalmente, se requiere conocer a raíz de las decisiones últimas que a lo interno del FODESAF y de ese estimable Ministerio se han adoptado en relación con el financiamiento del Programa Asegurados por el Estado, al cual desde el mes de octubre del año 2021 no se le han girado los recursos por Ley establecidos, ¿si ambas dependencias han valorado el impacto negativo que tales decisiones conllevan sobre una población con un alto grado de vulnerabilidad social y económico, la cual de no contar con esta modalidad de aseguramiento como la relacionada en el abordaje, no podrán tener acceso a los servicios de salud, representando un enorme impacto social y el retroceso que ello implica en los esfuerzos gubernamentales que se han venido desarrollando en materia de combate a la pobreza.**

*R/ La CCSS de conformidad con la normativa ampliamente citada, es el órgano responsable en la administración y ejecución del programa ACE; y dispone de forma ordinaria de fuentes directas de recursos para su financiamiento; cualquier análisis del impacto que pueda generar este programa social es competencia exclusiva de la CCSS, por lo que se reitera que de considerar cualquier ayuda complementaria del FODESAF, lo primero es atender los requerimientos legales y someterse a la limitación de recursos conforme a la programación anual.”*

De lo planteado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pareciera que la Institución debe cumplir con otros requisitos técnicos y legales para continuar con la cobertura total por parte del FODESAF, para aquella población que se encuentre en estrato socioeconómico de pobreza y pobreza extrema, siendo que de acuerdo con lo mencionado por esta instancia, se estarían responsabilizando únicamente de la población que se encuentre en condición de calle, lo cual posiciona a la Caja en una situación compleja ante el cambio de las autoridades de ese Ministerio en cuanto a los requisitos que debe cumplir la Caja para acceder a esos fondos..

Adicionalmente, se quiere aparentemente delegar a la Caja la atención de esta población con recursos inciertos, dado que no estaría siendo amparada por el programa asegurados por cuenta del Estado, es decir, aquella que no se encuentre en condición de calle, limitando la cobertura y atención médica para esta población. Adicionalmente, cabe señalar que esta situación afecta sensiblemente los recursos del seguro e incrementaría aceleradamente la deuda del Estado con la Institución, siendo que la Caja debe velar porque los recursos se administren adecuadamente y bajo los principios establecidos en la Constitución Política.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Aunado a lo anterior, cabe señalar que en acatamiento a la solicitud externada por el Ministro de Trabajo a la Presidencia Ejecutiva de la Institución, es que la Gerencia Financiera suscribe el oficio GF-3575-2022 del 17 de noviembre de 2022, dirigido a la Gerencia General con el asunto “Solicitud aprobación de Presupuesto Extraordinario 02-2022 del Seguro de Salud y Régimen No Contributivo de Pensiones”, en el cual se observa el ajuste presupuestario con los siguientes movimientos planteados:

Programa	Monto	Detalle
IMAS	8 000 000 000,00	Pago del Bono por Inflación.
IMAS	12 000 000 000,00	Cobertura a personas en condición de pobreza y pobreza extrema.
CCSS	16 290 000 000,00	Otorgamiento de Pensiones RNC.

Fuente: Elaboración propia, oficio GF-3575-2022 del 17 de noviembre de 2022.

Tal y como se observa en el cuadro anterior, los recursos presupuestarios por un monto total de ₡36 290 000000,00 (treinta y seis mil doscientos noventa millones de colones exactos) incorporados inicialmente en la partida presupuestaria Transferencias Corrientes Órganos Desconcentrados del Seguro de Salud correspondientes al programa Asegurados por Cuenta del Estado, fueron reasignados para el financiamiento del Pago del Bono por Inflación por un monto de ₡8 000 000 000,00 (ocho mil millones de colones exactos), Cobertura a personas en condición de pobreza y pobreza extrema un monto de ₡ 12 000 000 000,00 (doce mil millones de colones exactos) del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y para el Otorgamiento de Pensiones RNC un total de ₡16 290 000 000,00 (dieciséis mil doscientos noventa millones de colones exactos), lo que significa la disminución total de los recursos financieros presupuestados para el programa Asegurados por cuenta del Estado del periodo 2022, destinando su totalidad a otros fines.

En materia de asignación presupuestaria, esta Auditoría Interna emitió el oficio de asesoría AS-AAFP-196-2022 del 7 de octubre de 2022, relacionado con “montos incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023 por concepto de transferencias a la CCSS”, en el cual se alertó la disminución en las Transferencias incorporadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2023, asimismo, se concluyó en valorar la posibilidad de solicitar criterio a la Dirección Jurídica Institucional para realizar un análisis de la fundamentación de cada uno de los rubros que se incluyen dentro de los compromisos que mantiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la Institución, con el propósito de conceptualizar y ampliar respecto a las condiciones de financiamiento, por cuanto es conveniente verificar si existe algún incumplimiento respecto a los porcentajes, montos o parámetros establecidos por ley, en relación con las cifras presupuestadas y establecer una línea de acción en apego a la legalidad que a su vez contribuya a mitigar el crecimiento acelerado de la deuda estatal.

La Constitución Política, en el título XIII la Hacienda Pública Capítulo I en el artículo 177° señala entre otros aspectos lo siguiente:

*“(…) Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder Ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado. (...)”*



El Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el Capítulo I “Principios Generales y campo de aplicación” en el artículo 11 bis- Aseguramiento por cuenta del Estado indica:

- a. **Definición:** *Es el aseguramiento por cuenta del Estado para la atención médica, comprende un régimen de protección especial que otorga el Estado a través de la Caja a aquellos núcleos familiares compuestos por personas que no tengan la obligación de cotizar en alguno de los regímenes contributivos que administra dicha Institución, y que se encuentren ya sea en condición de indigencia médica por tratarse de un núcleo familiar que no puede satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda y salud, por cuanto los ingresos son inferiores al salario más bajo de la última fijación de salarios mínimos, o bien se trate de un núcleo familiar que tenga ingresos iguales o superiores al salario más bajo de la última fijación de salarios mínimos, pero estos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, para cuya determinación se tomara en cuenta sus ingresos totales en relación con el número de miembros, sus edades, su situación socioeconómica y su nivel de vida en general.*
- b. **Del otorgamiento:** *Para optar por el Aseguramiento por Cuenta del Estado, el núcleo familiar debe haber sido declarado en condición de pobreza por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), o encontrarse incluido en la base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE).*

*Asimismo, la Caja podrá incluir a beneficiarios en forma provisional por un período máximo de tres meses, comunicando la situación al IMAS para que dicha Institución proceda con el análisis y resolución del caso en cuanto a la calificación definitiva de condición de pobreza.*

Consecuente con lo anterior, se tiene conocimiento del pronunciamiento PGR-C-311-2021 del 18 de noviembre 2021, emitido por la Procuraduría General de la República, donde dispone en lo que interesa:

*“...Al respecto, considera esta Procuraduría que FODESAF debe financiar los costos de aseguramiento de las personas que se encuentren en “indigencia médica”, en los términos en que la define el artículo 10 del decreto N°. / 17898, siempre que esas personas estén en una situación de pobreza o de pobreza extrema, requisito indispensable para tener acceso a los recursos de dicho Fondo...”*

Sigue indicando el referido pronunciamiento en su parte conclusiva que:

*“...FODESAF debe financiar los costos de aseguramiento de las personas que se encuentren en “indigencia médica”, en los términos en que la define el artículo 10 del decreto N°. 17898, siempre que esas personas estén en una situación de pobreza o de pobreza extrema, requisito indispensable para tener acceso a los recursos de dicho Fondo...”*

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°. 5662 en el Capítulo I artículo 2 y 3 respectivamente define:



*“Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes, a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos.”*

*“Con recursos del FODESAF se pagarán, de la siguiente manera, programas y servicios a las instituciones del Estado y a otras expresamente autorizadas en esta ley, que tienen a su cargo aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social (...).”*

La Ley N°. 7374 de 3 de diciembre de 1993, denominada “Préstamo BID, Programa Servicios Salud y Construcción Hospital Alajuela” dispuso, en su artículo 6, que **FODESAF** debía cubrir el costo de atención de la población indigente, estableciendo el citado artículo:

*“...El costo de atención de la población indigente se cubrirá con los recursos provenientes de las partidas del Fondo de Asignaciones Familiares, para lo cual se utilizará como referencia el porcentaje de cotización media, calculado por la Dirección Técnica Actuarial de la Caja Costarricense de Seguro Social...”*

Cabe señalar, los esfuerzos que ha venido realizando la Gerencia Financiera ante las autoridades de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, FODESAF, IMAS y SINIRUBE, con la finalidad de buscar el camino que conlleve a disponer del financiamiento para la cobertura de una población que históricamente ha sido categorizada como una de las más vulnerables y sensibles en el país, que ha requerido de los servicios médicos integrales que brinda la Institución, pero que requiere indiscutiblemente de los recursos presupuestarios para hacer frente con sus obligaciones. Sin embargo, tal y como ha sido expresado en los documentos mencionados en este oficio, esas acciones no han sido suficientes para lograr una posición que favorezca a ambas instituciones y continuar con la cobertura de toda la población en condición de pobreza, pobreza extrema e indigencia.

En línea con lo anteriormente expuesto, es importante traer a colación los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2022, que se llevó a cabo el pasado mes de Julio, referente al comportamiento de la pobreza en el país, los cuales revelan, que el porcentaje de hogares costarricenses en pobreza es de 23%, convirtiéndose en la segunda cifra más alta a nivel histórico en el país. Este porcentaje equivale a 399 439 hogares en situación de pobreza, 15 934 hogares más en comparación al año 2021.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría Interna considera oportuno que la Administración Activa valore la participación estratégica de la Presidencia Ejecutiva en procura de generar estrategias alternativas que permitan esclarecer el tema del financiamiento para continuar con la cobertura total de esta población, cuya condición debe haber sido declarada como pobreza por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), o encontrarse incluido en la base de datos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), siendo que en caso de no lograr llegar a un consenso para el traslado de los recursos presupuestados necesarios podría implicar un retroceso de los esfuerzos realizados en el avance de la cobertura de esta población que tanto lo requiere, importante impacto en el ámbito social, y en la protección en salud que se le debe brindar a toda la población, principio establecido constitucionalmente.



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Asimismo, se podría valorar la participación de la Dirección Jurídica Institucional para que, en caso de considerarlo necesario, apoye desde su ámbito de competencia en la emisión de criterios o análisis jurídicos que correspondan para atender los planteamientos realizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En ese sentido, y debido a la sensibilidad del tema es preciso anticiparse a los riesgos reputacionales, legales, económicos, sociales entre otros que podrían presentarse si no se brinda la atención oportuna a este tema a través de información clara y precisa para el programa de asegurados por cuenta del Estado.

Es fundamental fortalecer las coordinaciones de Alto Nivel con todas las partes involucradas en este proceso, a fin de que se puedan encontrar mecanismos alternos, viables y oportunos que permitan consolidar acuerdos que beneficien el futuro del programa de asegurados por cuenta del Estado, ya sea con la creación de un convenio que establezca las condiciones mínimas para definir los recursos presupuestarios y condiciones de aseguramiento de la población en pobreza, pobreza extrema e indigencia, u otra alternativa que se estime conveniente.

Debido a lo anterior, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa Administración Activa, para que realice una valoración de los aspectos señalados, y se pueda solventar el financiamiento para la población con estrato socioeconómico en condición de pobreza, pobreza extrema e indigencia por parte del Estado con la Institución.

Atentamente,

**AUDITORÍA INTERNA**

**M. S.c. Olger Sánchez Carrillo**  
**Auditor**

OSC/RJS/ACC/EMVG/CMQ/lbc

- C. Licenciado Sergio Gómez Rodríguez, director, Dirección Presupuesto- 1126.
  - Licenciado. Miguel Cordero García, director, Dirección Coberturas Especiales- 1130.
  - Licenciado Gilberth Alfaro Morales, director, Dirección Jurídica- 1171.
- Auditoría

Referencia: ID-79073