

# INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL PROCESO DE COBRO DE LAS OBLIGACIONES POR PARTE DE LA CCSS Y SU GOBERNANZA

**2024**

**12 de diciembre de 2024**  
**Informe n.º DFOE-BIS-IAD-00009-2024**

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa  
Área de Fiscalización para el Desarrollo del Bienestar Social  
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo  
**Contraloría General de la República**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS	9
<b>2. RESULTADOS</b>	<b>9</b>
Gestión de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS	9
La CCSS no implementa el cobro administrativo ni judicial para todas las obligaciones del Estado	9
La CCSS emite facturas por concepto de obligaciones del Estado con un atraso hasta de 4 meses o más	13
La CCSS no cuenta con objetivos y metas claras del proceso de cobro de las obligaciones del Estado	14
<b>3. CONCLUSIÓN</b>	<b>16</b>
<b>4. DISPOSICIONES</b>	<b>17</b>
<b>CUADROS</b>	
CUADRO 1 MONTO FACTURADO, COBRADO, PENDIENTE DE COBRAR E INTERESES DE LAS OBLIGACIONES SEM E IVM DEL ESTADO CON LA CCSS POR AÑO	11
CUADRO 2 MONTO Y PORCENTAJE DE LO FACTURADO, COBRADO Y PENDIENTE DE COBRAR DE LAS OBLIGACIONES SEM E IVM DEL ESTADO CON LA CCSS POR CONCEPTO EN EL PERIODO 2020-2023	12
CUADRO 3 COSTOS ANUALES DEL PROGRAMA ASEGURADOS POR CUENTA DEL ESTADO SEGÚN CCSS Y MONTOS ASIGNADOS PRESUPUESTARIAMENTE POR MTSS (DESAF)	12
CUADRO 4 CANTIDAD DE DÍAS PROMEDIO TRANSCURRIDOS ENTRE EL CIERRE DE MES Y LA FECHA DE LA FACTURA POR CONCEPTO, 2020-2023	13
<b>FIGURAS</b>	
FIGURA 1 PROCESO DE COBRO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON LA CCSS	8
FIGURA 2 IMPLEMENTACIÓN DE LA GOBERNANZA EN LA CCSS	15

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) cumple razonablemente con el marco normativo y técnico aplicable. El análisis consideró la revisión de las acciones ejecutadas por la CCSS desde el momento donde se factura la obligación hasta la recepción de los recursos, en rubros que afectan tanto el Seguro de Salud como el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). El período de análisis comprendió entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La CCSS es la institución que tiene a cargo el Seguro de Salud y el Régimen del IVM, lo cual le conlleva atender grupos poblacionales en lo que respecta a prevención, atención médica y pensiones. Actualmente los datos de la CCSS muestran un comportamiento creciente en las cifras que el Estado le ha dejado de pagar en su rol de responsable de la universalización de la seguridad social (no como patrono). Para el periodo 2020-2023, los saldos que no se han cobrado o se han dejado de pagar, crecieron 106,6%, alcanzando un monto de ¢3,6 billones a finales de 2023, que en perspectiva, equivale a un 7,3% del PIB, aproximadamente, y casi un 30% del Presupuesto Nacional para ese año, lo cual afecta las finanzas institucionales y por ende su sostenibilidad.

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que la CCSS incumple con todos los aspectos significativos del proceso de cobro de las obligaciones del Estado y su gobernanza, en los términos establecidos en los criterios de la presente auditoría.

Al respecto, la CCSS cobró el 44% de las obligaciones facturadas al Estado durante el periodo 2020-2023; lo que significa que dejó de cobrar ¢1,62 billones del total del monto facturado (¢2,89 billones) en dicho espacio de tiempo, lo cual ha generado que el remanente se acumule en el tiempo y genere intereses moratorios (¢323.557,66 millones en ese periodo). Aunado a lo anterior, existen conceptos por los cuales la CCSS **no ha recibido recursos** sobre las facturas emitidas en el periodo 2020-2023, entre ellos sobresale el caso por el concepto de "Asegurados por Cuenta del Estado" (ACE), sobre el cual la CCSS no ha recuperado los recursos facturados desde 2020 y cuyo monto asciende a ¢437.430,33 millones.

Además, se determinó que la CCSS no implementa el cobro administrativo en su totalidad de acuerdo con el procedimiento aplicable. Es así que no emite y notifica avisos de cobro, no eleva a los altos niveles los casos a cobro para valorar acuerdos de pago y omite la conformación del expediente; únicamente emite facturas y certifica las deudas como insumo del informe de deuda dirigido al Ministerio de Hacienda, que es remitido mensualmente a esa instancia. Asimismo, no implementa el cobro judicial para todos los casos (únicamente se tiene un caso en proceso de cobro judicial iniciado en el 2023, que representa un 2.03% del total facturado en ese año). Tampoco remite facturas de los montos que debe cobrar mensualmente al Estado por el

---

*“Traspaso del primer nivel de atención” y únicamente lo suma al registro de la deuda acumulada por este concepto.*

*Lo comentado obedece principalmente a que la CCSS se ha concentrado en la suscripción de un convenio con el Ministerio de Hacienda, sin que a la fecha se haya logrado, dejando de lado el cobro de las sumas no recuperadas del 2019 a la fecha y que los saldos pendientes de pago por parte del Estado sigan aumentando. Tampoco la CCSS ha delimitado roles y responsabilidades de las instancias internas que intervienen en la determinación de los montos sujetos a cobro.*

*Por otra parte, se evidenció que la emisión de las facturas por parte de la CCSS para el cobro de las obligaciones del Estado presenta atrasos de hasta más de 4 meses en algunos conceptos como Paternidad Responsable, Leyes Especiales, Código de la Niñez y la Adolescencia, Cuota Estatal y Asegurados por el Estado, lo cual contribuye al no pago de las mismas. Además, no se han definido oficialmente los responsables de remitir las facturas, los destinatarios y la fecha de remisión, lo cual afecta la claridad del proceso e influye en un aumento de los costos de transacción.*

*Finalmente, en cuanto a la gobernanza, se determinó que la CCSS no cuenta con objetivos y metas claras y medibles sobre el proceso de cobro de las obligaciones del Estado; además no desarrolla actividades periódicas de evaluación y seguimiento sobre este proceso, mecanismos de coordinación entre las partes ni rendición de cuentas a las gerencias vinculadas y a la ciudadanía. Además, no ha definido dentro del procedimiento los roles de las unidades que intervienen la determinación de los montos, el momento de registro de la cuenta por cobrar y a partir de cuando suman intereses.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Se dispone a la CCSS actualizar e implementar el Procedimiento para la Gestión de las deudas del Estado con la CCSS para que se incluyan y ejecuten todas las actividades de control que aseguren su implementación y se definan los roles y responsabilidades de las unidades que intervienen en determinar montos a facturar, el plazo del trámite, el momento de registro de la cuenta por cobrar y el momento de rige en la suma de intereses. Asimismo se le dispone implementar el cobro por la vía administrativa y judicial, según corresponda, de todos los conceptos objeto de pago por parte del Estado, de conformidad con la determinación de los montos que efectúe la CCSS. También, definir e implementar un procedimiento para la gestión de la facturación de las obligaciones del Estado. Asimismo, se dispone establecer metas y objetivos de corto y mediano plazo, así como actividades periódicas de seguimiento, evaluación, coordinación entre las partes y rendición de cuentas, en el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS.*

---

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

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL PROCESO DE COBRO DE LAS OBLIGACIONES  
POR PARTE DE LA CCSS Y SU GOBERNANZA**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. El Órgano Contralor ejecutó esta auditoría conforme al Plan Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), con fundamento en las competencias que le confieren los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 12, 17 y 21 de su Ley Orgánica, N.º 7428.
- 1.2. A lo largo del tiempo, se han creado obligaciones para el Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) a partir de la emisión de normativa, entre ellas: cuota del Estado como tal, asegurados voluntarios, trabajadores independientes, convenios especiales, asegurados por cuenta del Estado, niñez y adolescencia, privados de libertad y trabajadoras domésticas, entre otros.
- 1.3. En los últimos años, los datos de la CCSS muestran un comportamiento creciente en las cifras que el Estado ha dejado de pagar para el Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), siendo que en el periodo 2020-2023 creció un 106,59%, alcanzando un monto de  $\text{¢}3,6$  billones a finales de 2023, que en perspectiva, equivale a un 7,3% del PIB, aproximadamente, y casi un 30% del Presupuesto Nacional para ese año.
- 1.4. En ese sentido, de contar la CCSS con una gestión pertinente, efectiva y sostenible del proceso de cobro de obligaciones del Estado con la seguridad social, las cuales se facturan mes a mes, es esperable que disminuya el deterioro en la recaudación de los recursos que deben destinarse a brindar los servicios de salud que demande la población, así como la atención de compromisos en el otorgamiento de las pensiones contributivas, lo cual redundaría en la calidad de vida de los grupos de valor.
- 1.5. Por otro lado, la postergación de medidas para el cobro de dichas obligaciones por parte de la CCSS aumenta la deuda del Estado con la CCSS, lo que puede afectar su sostenibilidad financiera, la cual es un requisito fundamental para garantizar a la población los servicios de salud.
- 1.6. Por ende, la Contraloría General considera relevante examinar las acciones y los controles que permiten gestionar el cobro de las obligaciones que mensualmente se factura al Estado y su gobernanza, de manera que se implementen las acciones

correspondientes para recuperar más recursos, y así disminuya el crecimiento de la deuda supracitada.

## **OBJETIVO GENERAL**

---

- 1.7. Determinar si el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS y su gobernanza cumple razonablemente con el marco normativo y técnico aplicable.

## **ALCANCE**

---

- 1.8. Comprenderá la revisión de las acciones ejecutadas por la CCSS en relación con el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con el Seguro de Salud y con el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, desde el momento donde se factura la obligación hasta que se reciban los recursos; así como la gobernanza, vigentes entre el 01 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, ampliándose en los casos que se consideró, tales como en el desarrollo de manuales de procedimientos, acciones de cobro de la CCSS y el saldo pendiente de pago por parte del Estado.

## **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.9. Los criterios de auditoría fueron presentados en reunión virtual realizada el 22 de mayo de 2024 al Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, Licda. Ivonne Ruiz Barquero, Directora de Coberturas Especiales, Lic. Yurgui Hidalgo Solís, Asistente Gerencia Financiera, Lic. Andrey Sánchez Duarte, Director Financiero Contable, Lic. Sergio Antonio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto, Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Director de Cobros, y Sra. Miriam Martínez Fallas, Asistente de la Dirección de Planificación. Posteriormente, fueron remitidos a ese Ministerio mediante oficio n.º 09448 (DFOE-BIS-0293) del 5 de junio de 2024.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.10. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la Contraloría General de la República y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó información suministrada por funcionarios de la CCSS mediante consultas planteadas por escrito a diferentes Gerencias y Direcciones Administrativas de esa institución, verificaciones de documentos, talleres de validación y el análisis de la normativa legal, técnica y buenas prácticas.

- 
- 1.12. Por su parte, el 21 de octubre de 2024 se realizó un taller de validación de las situaciones encontradas con funcionarios de la Gerencia Financiera, con el fin de validar determinar las causas y las posibles soluciones sobre las temáticas encontradas.

## **GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA**

---

- 1.13. La CCSS es la institución que tiene a cargo el Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM)<sup>1</sup>, lo cual le conlleva atender grupos poblacionales en diferentes ámbitos, principalmente relacionados con prevención y atención médica de la población en general, y con pensiones.
- 1.14. Para cumplir ese mandato, la Constitución Política establece que dichos seguros serán regulados por un sistema de contribución forzosa y tripartita del Estado, patrono y trabajadores, y además, se crearán las rentas suficientes a favor de la CCSS para cubrir las necesidades actuales y futuras en el marco de la universalización de los seguros sociales.
- 1.15. En este contexto, a través de diferentes normas se han creado obligaciones que debe de atender el Estado para con la CCSS, algunas en forma de transferencia, pago de servicios y pago de primas<sup>2</sup> de seguro, tales como: recolectores de café, paternidad responsable, servidoras domésticas, fecundación in vitro, centros penales, convenios especiales, leyes especiales, asegurados voluntarios, Código de la niñez y la adolescencia, trabajadores independientes, cuota estatal y asegurados por cuenta del Estado.
- 1.16. El proceso de cobro establecido<sup>3</sup> por la CCSS comienza con la certificación de los montos, pasa por la comunicación de los montos (facturación), posteriormente se generan avisos de cobro, se abre la posibilidad de acuerdos de pago y termina en el cobro judicial, según se muestra en la siguiente figura:

---

<sup>1</sup> Mediante la Ley N.º 17 del 01 de noviembre de 1941, publicada en La Gaceta 247 del 04 de noviembre de 1941, derogada mediante artículo 72 el 22 de octubre de 1943, quedando vigente la Ley 17 reformada en dicho año, como Ley Constitutiva de la CCSS.

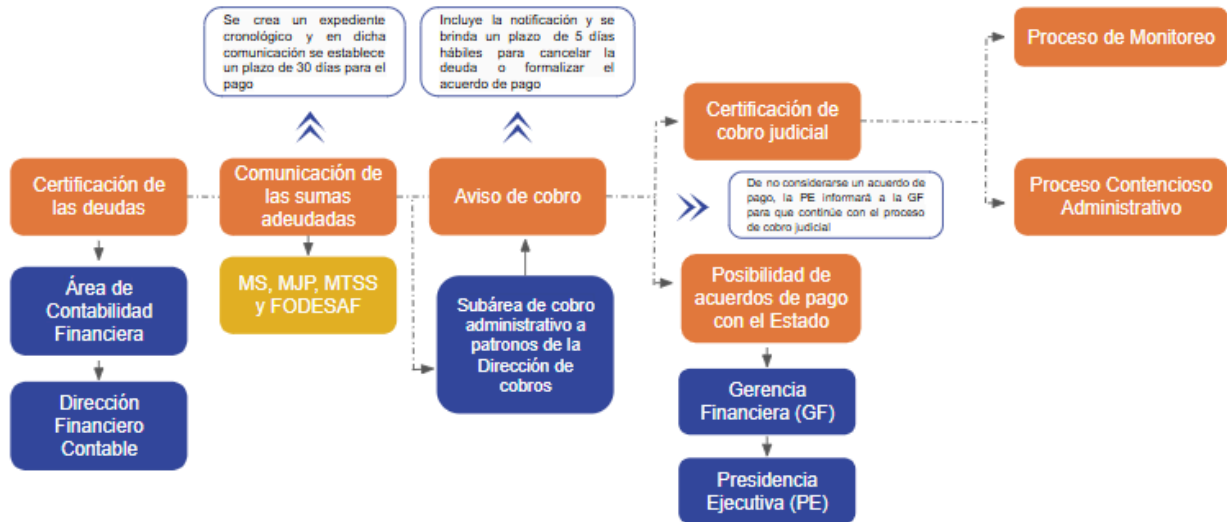
<sup>2</sup> Término que utiliza la Dirección Actuarial y Económica y que lo define como la aportación económica que paga el asegurado, patrono y/o Estado por la transferencia del riesgo bajo las coberturas que esta última ofrece a sus beneficiarios, durante un determinado período de tiempo.

<sup>3</sup> Procedimiento para la gestión de las deudas del Estado con la CCSS.



Figura n.º 1

Proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la CCSS.

## COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.17. La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones se efectuó el 2 de diciembre, a las 11:00 am por videoconferencia mediante la plataforma virtual Google Meet. Se realizó la presentación a los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social: la Licda. Angeline Badilla Berrocal, Asesora de la Presidencia; Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero; Lic. Edgar Ramírez Rojas, Jefe Dirección Financiera; Lic. Wilberth Venegas Wilson, asistente de la Gerencia Financiera; Lic. Luis Diego Calderón, Director de Cobros; Lic. Alberto Barrantes González, Jefe Área de Coberturas Especiales; Licda. Ivonne Ruíz Barquero, Directora de Coberturas Especiales; Lic. Luis Diego Sandoval, Director a.i. de Planificación Institucional; Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto; Licda. Natalie Fonseca Loaiciga, Asistente de la Dirección de Planificación Institucional; Lic. Randall Jiménez Saborio, Sub auditor de la Auditoría Interna; Lic. Melvin Zúñiga Sedó, Jefe sub área de la Auditoría interna; Lic. Adrián Céspedes, Auditoría interna; y el Lic. Jonathan Sánchez, Asistente de la Auditoría Interna.
- 1.18. La remisión del informe borrador se realizó a la Presidencia Ejecutiva de la CCS mediante el oficio N.º 20192 (DFOE-BIS-0543) del 29 de noviembre de 2024. En ese mismo oficio se concedió plazo hasta el viernes 6 de diciembre de 2024, para la remisión de observaciones oficiales con el debido sustento documental. Posteriormente, se recibió de esa entidad el oficio N.º PE-5220-2024 del 6 de diciembre de 2024, donde remitieron las observaciones al mencionado borrador de informe, las cuales fueron analizadas y atendidas mediante oficio N.º 20769 (DFOE-BIS-0569) del 12 de diciembre de 2024.



## SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.19. Para la lectura de este informe, considere las siglas enunciadas a continuación:

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
NCISP	Normas de control interno para el Sector Público, N-2-2009-CO-DFOE.

## 2. RESULTADOS

### Gestión de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS

- 2.1. La CCSS factura mensualmente al Estado las obligaciones que tiene éste con la seguridad social, a partir de ahí se genera la responsabilidad de pagar dichos montos, que de lo contrario, formarían parte de la deuda total, la cual al 31 de agosto de 2024 alcanza los ¢3,9 billones.
- 2.2. Los resultados que se exponen seguidamente, se relacionan con la emisión de la factura, como momento inicial del proceso de cobro, con la gestión de cobro propiamente que realiza la CCSS y con su rol de líder dentro de la gobernanza en el proceso de cobro, específicamente sobre los elementos de planificación-estrategia, seguimiento, evaluación, coordinación interinstitucional y rendición de cuentas.

### La CCSS no implementa el cobro administrativo ni judicial para todas las obligaciones del Estado

- 2.3. Se determinó que la CCSS no implementa el cobro administrativo en su totalidad de acuerdo con el procedimiento aplicable: no emite y notifica avisos de cobro, no eleva a los altos niveles los casos a cobro para valorar un acuerdos de pago y omiten la conformación de expediente; únicamente emite facturas, certifica deudas como insumo del informe de deuda dirigido al Ministerio de Hacienda.
- 2.4. Además, no implementa el cobro judicial para todos los casos; a la fecha, únicamente tienen un caso en proceso iniciado en marzo de 2023, el cual se relaciona con Asegurados por cuenta del Estado, por la suma de ¢16.662,65 millones. En el año 2021, se trasladaron a la Dirección Jurídica 2 casos más; sin embargo, estos fueron devueltos a la Gerencia Financiera, con el fin de agotar la vía administrativa.
- 2.5. Asimismo, la CCSS no emite facturas para el caso particular del Traslado del primer nivel de atención, pero sí lo incorpora al monto de la deuda, específicamente en los informes de deuda que remite al Ministerio de Hacienda cada mes. Esto, según indica la Administración, porque dicha obligación se encuentra en proceso en el Tribunal

Contencioso Administrativo y están a la espera de que el Tribunal resuelva los planteamientos hasta ahora formulados por las partes, situaciones que no son de recibo, ya que no los factura, pero sí los suma al total de la deuda.

- 2.6. Lo anterior, no se ajusta según lo establecido en los dos marcos regulatorios formalizados por la CCSS, con respecto al tema, a saber: Procedimiento para la Gestión de las deudas del Estado con la CCSS del 15 de octubre de 2020 y la Circular GIT-0024-2021 | GL-0026-2021 | GA-0022-2021 | GF-0054-2021 | GM-0345-2021-GP-0057-2021 de fecha 13 de enero de 2021; este último regula el proceso de cobro judicial.
- 2.7. Adicionalmente, se identificó que la CCSS omite elementos de control interno que aseguren razonablemente el proceso de cobro<sup>4</sup>, como por ejemplo no ha definido dentro del procedimiento los roles de las unidades que intervienen en determinar el monto, el momento de registro de la cuenta por cobrar y a partir de cuando suman intereses.
- 2.8. Estas incongruencias obedecen principalmente a que la CCSS se ha concentrado en la suscripción de un convenio con el Ministerio de Hacienda, sin que a la fecha se haya logrado, dejando de lado el cobro de las sumas no recuperadas del 2019 a la fecha y que los saldo pendientes de pago por parte del Estado sigan aumentando. Tampoco la CCSS ha delimitado roles y responsabilidades de las instancias internas que intervienen en la determinación de los montos sujetos a cobro.
- 2.9. En el contexto de las obligaciones del Estado con la CCSS, la suscripción de convenios debe ser entendida como un mecanismo de coordinación<sup>5</sup> entre las administraciones que les permite establecer condiciones y elementos relativos a los rubros adeudados, más no se constituye un mecanismo - per se - para la determinación de la deuda, tal como lo han pretendido aplicar la CCSS y el Ministerio de Hacienda, sin obtener los resultados esperados.
- 2.10. Es decir, la suscripción de convenios no es por sí misma una condición para la determinación de la deuda, sino es un mecanismo de coordinación mediante el cual es posible establecer una serie de aspectos relativos al objeto de la deuda y a la relación entre las partes.
- 2.11. Así, la CCSS en calidad de acreedor, en virtud de la función de administración y gobierno de los seguros sociales, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política, debe de hacer valer el cobro de los rubros que le adeuda el Ministerio de Hacienda, en resguardo del interés público asociado a la prestación de los servicios de salud, según lo dispone su Ley Constitutiva.
- 2.12. Lo anterior deja en evidencia que la posición de la CCSS de negociar la determinación del monto con el Ministerio de Hacienda, con el fin de firmar un convenio, ha contribuido a que el proceso de cobro no continúe a las vías correspondientes, al punto de no recibir pagos por esa deuda que va acumulando y sumando intereses.

---

<sup>4</sup> Ley General de Control Interno, N.º 8292. Artículo 8 y 15, inciso a).

<sup>5</sup> Sentencia número 01019 de la Sala Primera de la Corte emitida al ser las 04:25 horas del 21 de diciembre del 2005.

- 2.13. Asimismo otros factores que inciden en lo señalado es que la Caja no cuenta con un área responsable para el cobro, siendo la Dirección Financiero Contable de la Gerencia Financiera quien asume, a diferencia de las obligaciones obrero patronales, donde existe una Dirección de Cobros responsable de dicho proceso.
- 2.14. En consecuencia, los incumplimientos detectados generan que la gestión de cobro sea débil, lo cual no permite recuperar los montos de las cuentas por cobrar de dichas obligaciones, así como tampoco contribuye a disminuir el crecimiento de la deuda que el Estado tiene con la CCSS por las diferentes obligaciones que le corresponden.
- 2.15. Al punto que la CCSS cobró el 44% de las obligaciones facturadas al Estado durante el periodo 2020-2023; lo que significa que dejó de cobrar ¢1,62 billones del total del monto facturado (¢2,89 billones) en dicho espacio de tiempo, tal como se detalla en el siguiente cuadro, lo cual ha generado que el remanente se acumule en el tiempo y genere intereses por la moratoria.

**Cuadro n.º 1**

**Monto facturado, cobrado, pendiente de cobrar e intereses de las obligaciones SEM e IVM del Estado con la CCSS por año  
(En millones de colones)**

Año	Monto Facturado	Monto cobrado	% cobrado	Monto pendiente de cobro	% pendiente de cobro	Intereses generados	Intereses cobrados
2020	622.201,52	222.455,10	35,75%	399.746,42	64,25%	45.984,87	52.046,21
2021	704.351,08	395.888,91	56,21%	308.462,17	43,79%	49.036,02	42.765,03
2022	750.659,04	350.878,29	46,74%	399.780,75	53,26%	83.475,88	51.657,67
2023	819.202,37	306.525,44	37,42%	512.676,93	62,58%	145.060,89	61.207,37
<b>Suma total</b>	<b>2.896.414,01</b>	<b>1.275.747,74</b>	<b>44,05%</b>	<b>1.620.666,27</b>	<b>55,95%</b>	<b>323.557,66</b>	<b>207.676,29</b>

**Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS.**

- 2.16. Asimismo, se observa que el porcentaje de cobro disminuyó a partir del 2022, al punto de pasar de cobrar el 56% de dichas facturas en el 2021, al 37% en el año 2023, reflejando una disminución de 19 p.p. lo que significa que se ha dejado de cobrar cada vez más recursos en los últimos 3 años.
- 2.17. Aunado a lo anterior, existen conceptos por los cuales la CCSS no ha recibido la totalidad de los recursos sobre las facturas emitidas en el periodo 2020-2023, tal como se detalla en el Cuadro n.º 3; entre ellos el “Código de la Niñez y Adolescencia” y “Fecundación In Vitro” (10% y 25%, respectivamente), para los que señalan limitaciones presupuestarias. No obstante, también existen casos de éxito donde la deuda del Estado a diciembre 2023 es cero, tales como “Recolectores de café” y “Centros Penales”, donde contar con un convenio donde establezcan las responsabilidades de las partes, con recursos presupuestados y disponibles, facturas remitidas oportunamente e información insumo clara, marcan la diferencia para que se lleven al día.

**Cuadro n.º 2**

**Monto y porcentaje de lo facturado, cobrado y pendiente de cobrar de las obligaciones SEM e IVM del Estado con la CCSS por concepto en el periodo 2020-2023 (En millones de colones)**

Concepto	Monto Facturado	Monto Cobrado	Porcentaje cobrado	Monto pendiente de cobro	Porcentaje pendiente de pago
Recolectores de Café	904,79	904,79	100,00%	0,00	0,00%
Paternidad Responsable	1.640,86	1.464,92	89,28%	175,94	10,72%
Servidoras Domésticas	2.887,65	2.720,94	94,23%	166,71	5,77%
Fecundación In Vitro	25.398,21	6.525,18	25,69%	18.873,03	74,31%
Centros Penales	36.773,82	36.773,82	100,00%	0,00	0,00%
Convenios Especiales	108.212,74	72.666,70	67,15%	35.546,04	32,85%
Otras Leyes Especiales	160.255,22	59.864,86	37,36%	100.390,36	62,64%
Asegurado Voluntario	226.814,75	152.103,11	67,06%	74.711,63	32,94%
Código de la Niñez y la Adolescencia	427.712,55	44.553,54	10,42%	383.159,01	89,58%
Asegurados por el Estado	437.430,33	0,00	0,00%	437.430,33	100,00%
Trabajador Independiente	579.011,97	343.637,39	59,35%	235.374,58	40,65%
Cuota Estatal	889.371,13	554.532,49	62,35%	334.838,64	37,65%
<b>Suma total</b>	<b>2.896.414,01</b>	<b>1.275.747,74</b>	<b>44,05%</b>	<b>1.620.666,27</b>	<b>55,95%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS

2.18. Por otra parte, sobresale el caso por el concepto de “Asegurados por Cuenta del Estado” (ACE), sobre el cual la CCSS no ha recuperado los recursos facturados desde 2020 a 2023, y cuyo monto asciende a ¢437.430,33 millones, tal como se observa en el cuadro anterior. Este concepto tiene la particularidad de que, a pesar de existir recursos presupuestados para su pago, los mismos no se han girado, tal como se detalla a continuación:

**Cuadro n.º 3**

**Costos anuales del Programa Asegurados por Cuenta del Estado según CCSS y montos asignados presupuestariamente por MTSS (DESAF) (Montos en millones)**

Año	Estimado anual según CCSS	Monto inicial DESAF	Monto final DESAF	Relación Inicial DESAF vs estimación CCSS	Giro real
2020	¢ 103.258	¢36.715	¢36.715	35,6%	¢36.715
2021	¢ 102.537	¢36.715	¢36.715	35,8%	¢16.812
2022	¢ 103.259	¢36.715	¢425	35,6%	¢0
2023	¢ 126.249	¢36.715	¢2.715	29,1%	¢0
2024	¢ 91.640	¢1.000	--	1,1%	¢0 (1)
<b>Promedio</b>	<b>¢98.882</b>	<b>¢31.613</b>	<b>¢25.000,0</b>	<b>31,9%</b>	<b>¢18.137</b>

(1) Datos a agosto de 2024, según la CCSS.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS

**La CCSS emite facturas por concepto de obligaciones del Estado con un atraso hasta de 4 meses o más**

2.19. Se encontró que la emisión de las facturas por parte de la CCSS para el cobro de las obligaciones del Estado presenta atrasos de 4 o más meses para algunos conceptos, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.º 4**  
**Cantidad de días promedio transcurridos entre el cierre de mes y la fecha de la factura por concepto, 2020-2023**

Concepto	2020	2021	2022	2023
Recolectores de Café	9,67	13,25	9,86	11,55
Centros Penales	16,92	13,50	14,00	13,58
Convenios Especiales	56,67	16,75	16,42	14,08
Trabajador Independiente	54,42	18,54	16,58	14,08
Asegurado Voluntario	54,75	19,67	17,79	15,83
Fecundación In Vitro	-	34,75	81,09	21,42
Servidoras Domésticas	41,50	32,42	43,08	35,75
Cuota Estatal Poderes de la República	21,09	15,88	31,25	41,73
Cuota Estatal	44,04	46,17	47,17	45,17
Ley Control del Tabaco	32,25	34,83	66,83	49,83
Cuota Estatal Pensiones RNCP e IVM	34,25	47,75	118,83	72,42
Paternidad Responsable	-	-	155,67	73,25
Otras Leyes Especiales	38,67	41,58	267,17	122,50
Código de la Niñez y la Adolescencia	38,08	44,08	299,25	126,17
Cuota Estatal Otras Masas	45,25	48,75	335,92	170,42
Asegurados por el Estado	38,08	44,08	302,61	237,22

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CCSS.

2.20. Con lo anterior, se evidencia que los conceptos de “Otras Leyes Especiales”, “Código de la Niñez y la Adolescencia”, “Cuota Estatal Otras Masas” y “Asegurados por el Estado”, son los rubros que presentan los mayores atrasos en la emisión de la factura, llegando a alcanzar un promedio de 300 días para el año 2022.

2.21. Por su parte, existen otros rubros, tales como “Recolectores de Café”, “Centros Penales”, “Convenios Especiales”, “Trabajador Independiente”, “Asegurado Voluntario” y “Fecundación In Vitro”, donde se remitió la factura en promedio durante los primeros 30 días luego del cierre de mes, según la Administración dado que para estos casos se cuenta con información previamente validada y convenios de coordinación entre las instituciones, lo cual demuestra que no es una situación generalizada para todas las obligaciones del Estado.

- 2.22. Estas debilidades obedecen a la falta de estructuración del proceso de facturación en la CCSS, toda vez que no se han definido los responsables de remitir las facturas, los destinatarios y las fechas de remisión. Asimismo, los conceptos difieren entre sí, para algunos la información la genera la entidad a la que se le factura y para otros casos la CCSS ejecuta un proceso de mayor depuración para obtener la cifra, lo cual se debe de considerar al momento de definir los responsables de emitir, destinatarios y plazos.
- 2.23. Al respecto, es responsabilidad del jerarca y titular subordinado documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones<sup>6</sup>.
- 2.24. De lo contrario, de mantenerse estas situaciones, se pueden presentar limitaciones presupuestarias para cancelar facturas de años anteriores y falta de claridad en el proceso, lo que conlleva a que aumenten los recursos destinados a atender cada una de las facturas.

### **La CCSS no cuenta con objetivos y metas claras del proceso de cobro de las obligaciones del Estado**

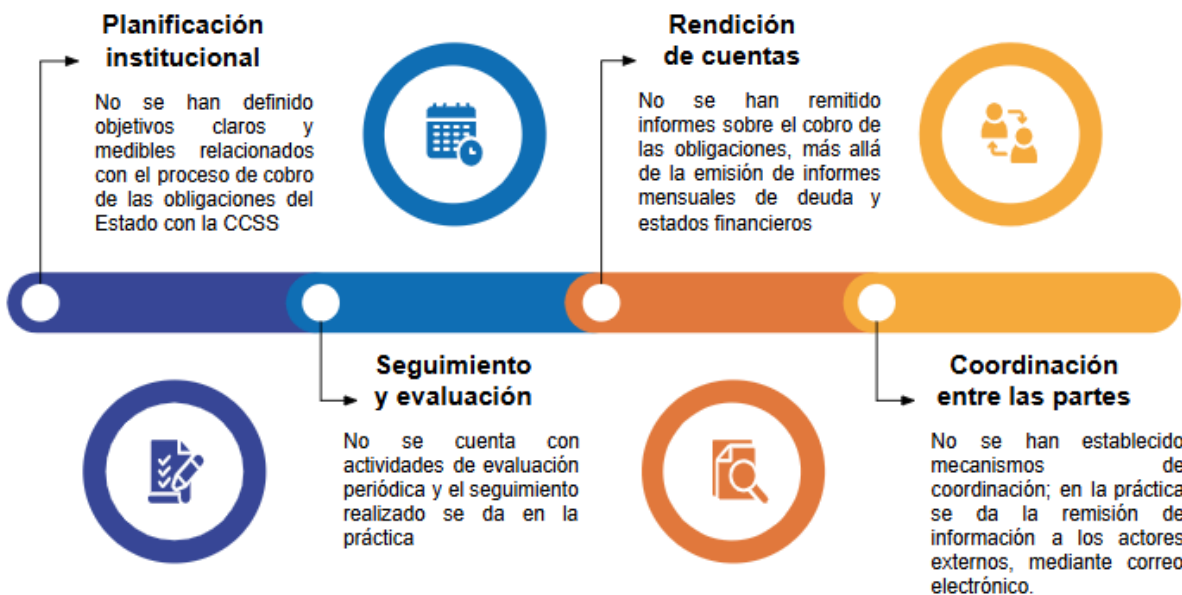
- 2.25. La Caja no cuenta con objetivos y metas claras y medibles relacionadas con dicho proceso de cobro; además, no desarrolla actividades periódicas de evaluación y seguimiento sobre este proceso, mecanismos de coordinación entre las partes ni rendición de cuentas a las gerencias vinculadas y a la ciudadanía.

---

<sup>6</sup> Ley General de Control Interno, N.º 8292. Artículo 15, inciso a).

**Figura n.º 2**

**Débil gobernanza en el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS**



**Fuente:** Elaboración propia con información suministrada por la CCSS.

- 2.26. En ese sentido, no se evidenciaron actividades de seguimiento ni evaluaciones periódicas sobre el proceso de cobro de las obligaciones del estado con la CCSS, más que la realización de auxiliares a nivel contable y la emisión de los informes de deuda<sup>7</sup>, mismos que no permiten evaluar dicho proceso.
- 2.27. Tampoco se refleja una rendición de cuentas, esto por cuanto esa institución no la solicita a las Gerencias vinculadas con el proceso de cobro y tampoco se realizan a nivel interno y a la ciudadanía. Si bien, en la práctica emiten alguna documentación tal como se mencionó anteriormente (por ejemplo: Informes de ejecución y liquidación presupuestaria del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, así como estados financieros institucionales del Seguro de Salud y el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte), esta no permite visualizar información relevante en la gestión de cobro, como porcentaje de cobro, acciones realizadas, resultados de dichas acciones, entre otros.
- 2.28. Por último, no se han definido mecanismos de coordinación entre las partes, que considere al menos canales formales de comunicación, así como tampoco han girado instrucciones de coordinar periódicamente con cada una de las instituciones a las que se les factura mensualmente el cobro de las obligaciones del Estado.
- 2.29. Al respecto, el marco aplicable establece que la planificación institucional debe sustentarse en un proceso que considere entre otros aspectos, objetivos y metas claras y medibles, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y

<sup>7</sup> Los informes de deuda corresponden a documentos emitidos mensualmente por la Dirección Financiero Contable y dirigidos a la Dirección General de Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda, con el cual comunican los saldos adeudados a la fecha por cada uno de los rubros.



externo en que la institución desarrolla sus operaciones, y en consecuencia, de los riesgos correspondientes<sup>8</sup>.

- 2.30. Asimismo, lo señalado no se ajusta a lo dispuesto en las Normas de Control Interno para el Sector Público, las cuales establecen que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del Sistema de Control Interno, actividades permanentes y periódicas de seguimiento para valorar la calidad en todas las actividades y actuaciones de la organización. También, establecen entre otros aspectos que se debe disponer y ejecutar un proceso periódico, formal y oportuno de rendición de cuentas sobre el diseño, el funcionamiento y la evaluación, ante los diversos sujetos interesados<sup>9</sup>.
- 2.31. Además, se contrapone al derecho fundamental de los administrados al buen funcionamiento de los servicios públicos desarrollado por la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>, el cual presupone el cumplimiento del principio de coordinación administrativa, según el cual debe existir una articulación armónica de las actividades de todos los entes y órganos públicos al ejercer sus competencias y prestar los servicios que el ordenamiento jurídico les ha asignado a efecto de asegurar una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de sus funciones<sup>11</sup>.
- 2.32. Las situaciones descritas se deben a que la CCSS no ha reunido los esfuerzos para contar con actividades periódicas sobre el proceso de cobro de las obligaciones del Estado, de manera que priorice desde su planificación institucional una facturación y cobro oportuno, bajos costos de transacción, mecanismos de coordinación interna y externa e instrumentos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- 2.33. En consecuencia, el no contar con un direccionamiento oficial sobre el quehacer institucional, así como actividades de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, podría impedir la recaudación de una mayor cantidad de recursos. Además, la imposibilidad de evaluar la gestión y limitar la transparencia del proceso y acceso a la información.
- 2.34. A su vez, la ausencia de mecanismos de coordinación entre las partes, puede resultar en retrasos en trámites, limitada comunicación y claridad que se requiere para facilitar la gobernanza en el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS.

### 3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada se concluye que la CCSS incumple el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS, en todos sus aspectos significativos, con los criterios de auditoría.

---

<sup>8</sup> Normas de Control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) Norma 1.9 Vinculación del SCI con la calidad. Norma 3.3. sobre la vinculación con la planificación institucional.

<sup>9</sup> Normas de Control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) Norma 6.1 sobre el seguimiento.  
Norma 1.7 sobre la evaluación y rendición de cuentas.

<sup>10</sup> Por ejemplo, mediante la resolución de la Sala Constitucional, N.º 7532-2004 de las 17:03 horas del 13 de julio de 2004.

<sup>11</sup> Resolución Sala Constitucional, N.º 18896 de fecha 21 de noviembre de 2014.

- 3.2. Lo anterior se debe a que la CCSS no está cumpliendo con el proceso de cobro establecido formalmente, principalmente porque no pone en marcha las actividades definidas en su propia normativa para recuperar los montos facturados al Estado; asimismo, no ha implementado otros elementos significativos de control interno, los cuales permitan asegurar razonablemente el proceso y así incrementar el porcentaje de cobro por estos rubros.
- 3.3. Además, presenta falencias en el tema de la facturación, tales como emitir la factura para algunos conceptos hasta 4 meses después del cierre de mes, así como la falta de la definición formal de procesos relacionados como el responsable de remitir la factura, los destinatarios y fecha de remisión.
- 3.4. Por último, se presentan situaciones que afectan la gobernanza del proceso de cobro, siendo así que no han definido objetivos y metas claras y medibles relacionadas con este proceso, no evalúa, no da seguimiento, no ha definido mecanismos para la coordinación interinstitucional y no hay rendición de cuentas detallada.
- 3.5. Todo lo anterior deberá solventar con el fin de ejecutar el proceso de cobro amparados en el marco normativo vigente; el cual permita mejorar los porcentajes de cobro, las coordinaciones intra e interinstitucionales, la oportunidad de la remisión de la factura, y que en caso de no llegar a acuerdos de pago, se continúe el proceso de cobro hasta agotar la vía administrativa, y si corresponde, llevarlo a la vía judicial, de tal forma que no pasen los años sin llegar a una solución y se continúe incrementando la deuda del Estado con la Caja.

## **4. DISPOSICIONES**

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

---

## **AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

---

- 4.4. Actualizar e implementar el Procedimiento para la Gestión de las deudas del Estado con la CCSS para que se incluya lo siguiente: definición de roles y responsabilidades de las unidades que intervienen en determinar montos a facturar, el plazo del trámite de cobro, el momento de registro de la cuenta por cobrar, el momento de rigir en la suma de intereses y las actividades de control que aseguren el cobro de las obligaciones del Estado por la vía administrativa, y de no recuperar los recursos proceder al cobro judicial, aplicable a todos los conceptos que la CCSS cobra al Estado. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General:
- I. A más tardar al 30 de junio de 2025, una certificación que haga constar la actualización del procedimiento señalado.
  - II. A más tardar el 31 de octubre de 2025, una certificación que acredite su implementación. (Ver párrafos del 2.1 al 2.18)
- 4.5. Implementar el cobro por la vía administrativa y judicial, según corresponda, de todos los conceptos objeto de pago por parte del Estado, de conformidad con la determinación de los montos que efectúe la CCSS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General:
- I. A más tardar al 16 de mayo de 2025, un informe de avance sobre las acciones implementadas para el cobro administrativo y la apertura del cobro judicial en los casos en que proceda.
  - II. A más tardar el 4 de agosto de 2025, un segundo informe de avance sobre las acciones implementadas para el cobro administrativo y la apertura del cobro judicial en los casos correspondientes. (Ver párrafos del 2.1 al 2.18)
- 4.6. Definir, divulgar e implementar un procedimiento para la gestión de la facturación de las obligaciones del Estado con la CCSS, que incluya entre otros elementos la definición oficial de los responsables de emitir las facturas, los destinatarios y la programación de las fechas de remisión. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General:
- I. A más tardar al 15 de julio de 2025, una certificación que haga constar la definición y divulgación del procedimiento solicitado.
  - II. A más tardar el 31 de octubre de 2025, una certificación que acredite su implementación. (Ver párrafos del 2.19 al 2.24)

**A LA INGENIERA SUSAN PERAZA SOLANO EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CCSS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO Y AL LIC. GUSTAVO PICADO CHACÓN EN SU CALIDAD DE GERENTE FINANCIERO O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.**

4.7. Diseñar, oficializar e implementar de manera conjunta, las metas y objetivos de corto y mediano plazo, así como actividades periódicas de seguimiento, evaluación, coordinación entre las partes y rendición de cuentas en el proceso de cobro de las obligaciones del Estado con la CCSS. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General:

I. A más tardar al 30 de mayo de 2025, una certificación que haga constar el diseño y oficialización de lo requerido en la disposición.

II. A más tardar el 29 de agosto de 2025, una certificación que acredite el avance en su implementación. (Ver párrafos del 2.25 al 2.34)

Licda. Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**

Licda. Hellen Bolaños Herrera  
**Asistente Técnico**

Lic. Carlos Durán Hernández  
**Coordinador**

Licda. Teresita León Peralta  
**Colaboradora**

Máster. Rodrigo Paniagua Paez  
**Colaborador**

Licda. Karla Salas Solano  
**Asesora Legal**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

ltrs

G: 2023004388-1