



**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

Al contestar refiérase a: **ID-146284**

**AD-AFINPE-0089-2025**

7 de octubre de 2025

Máster

Mónica Gabriela Taylor Hernández, presidente

**PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102**

Licenciado

Gustavo Picado Chacón, gerente

**GERENCIA FINANCIERA-1103**

Licenciado

Jaime Barrantes Espinoza, gerente

**GERENCIA PENSIONES-9108**

Estimada señora y señores:

**ASUNTO: Oficio de Advertencia referente al estado actual de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social.**

De conformidad con las potestades y competencias que le confieren a los Órganos de Fiscalización y Control, los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el 2025, se procede a emitir la presente advertencia, con la finalidad de informar sobre el estado actual de la deuda del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social, a fin de que sea valorado para la toma de decisiones y acciones que compete a la Administración y se tomen las medidas que correspondan, para minimizar o eliminar los riesgos que deriven del tema.

En ese sentido, como primer aspecto, es importante conocer algunos antecedentes que permiten comprender la evolución, magnitud y complejidades de la deuda estatal con la CCSS, así como su impacto en la sostenibilidad financiera de los seguros sociales.

**1. Antecedentes**

Como punto de partida, al 31 de mayo de 2025, la deuda acumulada del Estado con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ascendía a ₡4,4 billones, equivalente al 8.62% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional estimado por el Ministerio de Hacienda. Este dato refleja el peso estructural de la deuda estatal en las finanzas públicas y su impacto directo sobre la sostenibilidad de los seguros sociales.

Sin embargo, el informe DFOE-FIP-IAA-00005-2025 de la Contraloría General de la República evidenció una discrepancia contable de ₡3,24 billones entre los registros de la CCSS y los del Poder Ejecutivo y FODESAF. Esta diferencia se debe a la aplicación de metodologías contables distintas: la CCSS utiliza el principio de devengo, mientras que Hacienda aplica el principio de caja, lo que limita la comparabilidad y la consistencia de la información financiera pública.

En seguimiento a este análisis, para el ejercicio económico 2026, el Ministerio de Hacienda ha presupuestado ₡85,000 millones para atender parcialmente esta deuda, lo que representa un 1.9% del total adeudado. Esta brecha presupuestaria plantea serias limitaciones para la recuperación efectiva de los recursos por parte de la CCSS, y adicionalmente repercutirá en el crecimiento de los saldos adeudados para el siguiente año.

Desde una perspectiva operativa, el comportamiento del flujo de efectivo del Seguro de Salud con corte al 31 de mayo del 2025 también refleja señales de alerta. Según el oficio GF-DFC-1946-2025 emitido por la Dirección Financiero Contable el 16 de julio del 2025, se registró una disminución del 4.26% en las cuotas estatales y una caída del 16.82% en los ingresos por atención médica a pensionados. Además, no se reportaron ingresos por convenios de pago durante el periodo con corte al 31 de mayo de 2025. En este contexto, dada la naturaleza de la deuda estatal en sus diferentes componentes y debido a la protección de los conceptos que regula, es necesario que se logre materializar por medio de las coordinaciones que competan su pago oportuno y continuo.

En cuanto a las gestiones de cobro, se han iniciado procesos administrativos y judiciales para recuperar montos derivados de leyes especiales, como la Ley N.º 10066 sobre sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y la Ley N.º 9028 de Control del Tabaco, con deudas pendientes de ₡1,191 millones y ₡65,432 millones respectivamente. No obstante, lo anterior, estas acciones han enfrentado resistencia, incluyendo solicitudes de revocatoria por parte del Ministerio de Salud. Sin embargo, la Gerencia Financiera de la CCSS rechazó oficialmente el alegato de nulidad mediante la resolución GF-2340-2025, emitida el 23 de julio de 2025, manteniéndose en firme el proceso de cobro judicial. Cabe señalar que, al respecto, esta Auditoría ha emitido los informes AFINPE-0051-2024, del 10 de septiembre de 2024, y AFINPE-0020-2025, del 28 de mayo de 2025, los cuales abordan específicamente la deuda estatal derivada de la Ley N.º 9028 (Control del Tabaco) y la Ley N.º 10066 (SEAN o “Ley del Vapeo”). En dichos informes se evidencian debilidades en la gestión institucional para la identificación, registro y recuperación de estos recursos, así como la ausencia de procedimientos actualizados y mecanismos de coordinación efectivos entre las áreas responsables, lo que ha dificultado la recuperación oportuna de los montos adeudados.

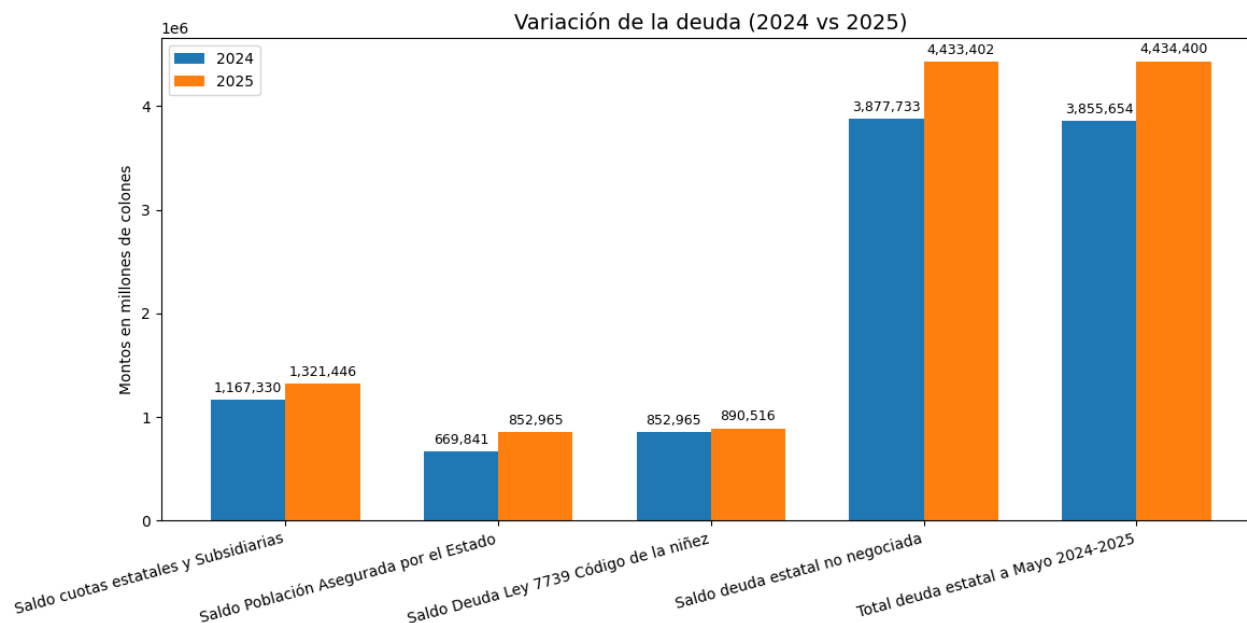
## 2. Sobre el incremento de la deuda estatal y la remisión de los informes de deuda al Ministerio de Hacienda

Se evidenció que con la entrada en operación del sistema ERP-SAP el pasado 2 de junio de 2025, se ha generado una afectación directa en la capacidad de la Administración para recopilar los datos necesarios que permitan efectuar la facturación correspondiente a la Deuda Estatal. Esta situación ha generado una interrupción en la emisión de informes por parte de la Dirección Financiero Contable, siendo el último corte disponible el correspondiente al 31 de mayo de 2025, es decir, previo a la implementación del nuevo sistema. En ese sentido, resulta relevante desde el punto de vista financiero y contable, disponer de reportes sobre la deuda estatal para los meses de junio, julio, agosto y setiembre del 2025, siendo que esta información es de particular relevancia para medir el comportamiento de los adeudos del Estado, la cual constituye una de las fuentes de ingresos para el financiamiento de los seguros de salud y pensiones.

En ese contexto, al 31 de mayo de 2025, la deuda acumulada del Estado costarricense con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ascendía a ₡4,4 billones de colones. De este monto, el 82.65% (₡3,66 billones) corresponde al Seguro de Salud, mientras que el 17.35% (₡770 mil millones) pertenece al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM). **Cabe señalar que casi la totalidad de la deuda un 99.98% no está negociada.**

A continuación, se expone un gráfico de columnas agrupadas, con el fin de visualizar comparativamente la evolución de algunos de los principales rubros de la deuda estatal entre los años 2024 y 2025 con corte al 31 de mayo para ambos años.

**Gráfico 1. Comparación de la deuda Estatal acumulada de sus principales rubros a mayo entre los años 2024 y 2025, montos en millones de colones.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes emitidos por la Dirección Financiero Contable de Deuda acumulada a mayo 2024 y 2025

Con respecto al total de deuda estatal del 31 de mayo del 2024 al 31 de mayo del 2025, se observa un incremento de ₡580 mil millones, pasando de ₡3,85 billones en 2024 a ₡4,43 billones en 2025, lo que representa una variación del 15.01%.

Este comportamiento está estrechamente relacionado con el aumento en estos cinco principales rubros. El saldo por cuotas estatales y subsidiarias aumentó de ₡1,16 billones a ₡1,32 billones, con una variación absoluta de ₡150 mil millones (13.2%), representando el 29.8% del total de la deuda estatal en 2025. La deuda asociada a la Ley 7739 (Código de la Niñez) creció en ₡140 mil millones (15.79%), alcanzando ₡1,03 billones y representando el 23.25% del total. El rubro correspondiente a la población asegurada por el Estado mostró el mayor crecimiento porcentual (27.34%), pasando de ₡669 mil millones a ₡852 mil millones, equivalente al 19.24% de la deuda total. Por su parte, los traspasos programados del Ministerio de Salud aumentaron en ₡34 mil millones (5.6%), alcanzando ₡653 mil millones y representando el 14.73% del total. Finalmente, la deuda por leyes especiales se incrementó en casi ₡18 mil millones (6.53%), totalizando ₡292 mil millones, lo que equivale al 6.61% de la deuda estatal a mayo de 2025. Importante resaltar que estos cinco rubros concentran más del 93% del total de la deuda estatal, sin embargo, no son los únicos que contribuyen a la variación observada.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincss@ccss.sa.cr](mailto:coincss@ccss.sa.cr)

**Tabla 1. Comparación de los rubros de la deuda Estatal acumulada a mayo entre los años 2024 y 2025, montos en millones de colones.**

| Concepto                                          | Seguro de Salud |                | Seguro de IVM |              | Total          |                |
|---------------------------------------------------|-----------------|----------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
|                                                   | 2024            | 2025           | 2024          | 2025         | 2024           | 2025           |
| Saldo cuotas estatales y Subsidiarias             | ₡ 539,585.90    | ₡ 584,552.30   | ₡ 627,744.50  | ₡ 736,893.80 | ₡ 1,167,330.40 | ₡ 1,321,446.10 |
| Saldo Deuda Ley 7739 código de la niñez           | ₡ 890,516.10    | ₡ 1,031,094.08 | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 890,516.10   | ₡ 1,031,094.08 |
| Saldo Población Asegurada por el Estado           | ₡ 669,841.70    | ₡ 852,965.25   | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 669,841.70   | ₡ 852,965.25   |
| Saldo traspaso programados ministerio de salud    | ₡ 618,397.60    | ₡ 653,023.60   | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 618,397.60   | ₡ 653,023.60   |
| Saldo Deuda leyes especiales                      | ₡ 274,945.40    | ₡ 292,907.15   | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 274,945.40   | ₡ 292,907.15   |
| Saldo no negociado convenio año 2007              | ₡ 93,838.90     | ₡ 96,693.80    | ₡ 135.70      | ₡ 135.74     | ₡ 93,974.60    | ₡ 96,829.54    |
| Saldo Deuda Ley control del Tabaco 9028           | ₡ 54,963.90     | ₡ 71,203.95    | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 54,963.90    | ₡ 71,203.95    |
| CxC cuota complementaria base mínima contributiva | ₡ 47,319.20     | ₡ 49,004.26    | ₡ 18,506.10   | ₡ 19,165.19  | ₡ 65,825.30    | ₡ 68,169.45    |
| CxC al Estado Base Mínima Contributiva            | ₡ 14,243.20     | ₡ 14,759.99    | ₡ 18,768.50   | ₡ 19,449.47  | ₡ 33,011.70    | ₡ 34,209.46    |
| CxC Ministerio Hacienda FIV                       | ₡ 21,561.90     | ₡ 22,395.85    | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 21,561.90    | ₡ 22,395.85    |
| Saldo deuda ley control al Vapeo                  | ₡ -             | ₡ 1,478.66     | ₡ -           | ₡ -          | ₡ -            | ₡ 1,478.66     |
| Pago contratación de entidad verificadora indep.  | ₡ 1,180.20      | ₡ 1,221.25     | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 1,180.20     | ₡ 1,221.25     |
| Saldo Ley de Paternidad Responsable               | ₡ 265.80        | ₡ 458.02       | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 265.80       | ₡ 458.02       |
| Saldo Servidoras Domésticas                       | ₡ -             | ₡ -            | ₡ 101.30      | ₡ 183.91     | ₡ 101.30       | ₡ 183.91       |
| CxC Ministerio De Trabajo Recolectores de Café    | ₡ 1.10          | ₡ -            | ₡ -           | ₡ -          | ₡ 1.10         | ₡ -            |
| Saldo no negociado convenio año 2011              | -₡ 7,687.80     | -₡ 7,687.77    | -₡ 6,495.60   | -₡ 6,495.63  | -₡ 14,183.40   | -₡ 14,183.40   |
| Saldo deuda estatal no negociada                  | ₡ 3,218,973.10  | ₡ 3,664,070.39 | ₡ 658,760.50  | ₡ 769,332.49 | ₡ 3,877,733.60 | ₡ 4,433,402.87 |
| Saldo deuda estatal negociada                     | -₡ 22,078.80    | ₡ 997.25       | ₡ -           | ₡ -          | -₡ 22,078.80   | ₡ 997.25       |
| Total deuda estatal a Mayo 2024-2025              | ₡ 3,196,894.30  | ₡ 3,665,067.64 | ₡ 658,760.50  | ₡ 769,332.49 | ₡ 3,855,654.80 | ₡ 4,434,400.12 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los Informes emitidos por la Dirección Financiero Contable de Deuda acumulada a mayo 2024 y 2025

Además de los principales rubros analizados previamente, los componentes secundarios, aunque representan montos menores, ofrecen señales importantes sobre la estructura y dinámica de la deuda estatal. Estos conceptos reflejan obligaciones específicas, como ajustes por leyes especiales, cuentas por cobrar vinculadas a bases mínimas contributivas y obligaciones con entidades estatales, que evidencian áreas donde persisten rezagos administrativos o compromisos normativos. Su comportamiento, aunque menos impactante en términos absolutos, permite identificar patrones de gestión y posibles riesgos acumulativos que complementan la lectura de los rubros principales, aportando una visión más integral del endeudamiento

En relación con lo anterior, mediante oficio GF-DFC-2130-2025 del 26 de septiembre de 2025, el Licenciado Andrey Sánchez Duarte director de la Dirección Financiero Contable instruyó a la Licenciada Alexandra Guzmán Vaglio jefe del Área Contabilidad Financiera, la activación de una contingencia para registrar y facturar la cuota estatal de junio, julio y agosto de 2025. En el documento se indica:

*“...considerando los ajustes operativos y el proceso de estabilización derivados de la implementación del sistema y con el fin de garantizar la continuidad del proceso de cobro y registro contable, se solicita respetuosamente la activación de la contingencia que permita realizar el registro y facturación de la cuota estatal correspondiente a los meses de junio, julio y agosto de 2025, en tanto se consolidan los procesos internos y se estabiliza la operativa bajo el nuevo modelo.”*

La Ley General de Control Interno (Ley N.º 8292) en su artículo 12, establece lo siguiente:

*“[...]Corresponde a la administración activa establecer, mantener, ejecutar y perfeccionar un sistema de control interno adecuado para asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales. Dentro de este sistema deberá identificar y analizar los riesgos relevantes que puedan afectar el logro de los objetivos, así como definir las medidas necesarias para su mitigación[...].”*

Por su parte, la Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo 177, dispone:

*“[...]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 del 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 marco jurídico antes citado reafirma la responsabilidad del Estado y de la Administración Activa de analizar y gestionar los riesgos institucionales que puedan comprometer el logro de los objetivos de la seguridad social, así como de garantizar el financiamiento oportuno y suficiente de las obligaciones estatales con la CCSS. El incremento sostenido de la deuda estatal constituye un riesgo relevante que limita la capacidad institucional para fortalecer infraestructura, renovar equipo médico y asegurar la estabilidad del recurso humano, generando efectos directos sobre la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del mandato constitucional en materia de seguridad social.

### CONSIDERACIONES FINALES:

Como fue expuesto, la deuda del Estado con la Caja asciende a ₡4,43 billones de colones, distribuidos en ₡3,6 billones para el Seguro de Salud y alrededor de ₡770 mil millones del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Este es un tema prioritario y relevante para la Institución, por lo que resulta fundamental su normalización, tal como ha sido señalado por esta Auditoría en diferentes productos como los oficios AS-AFINPE-0097-2024, del 5 de agosto de 2024, y AS-AFINPE-0045-2025, del 28 de abril de 2025, en ese sentido, es relevante que la Administración efectúe un abordaje del más alto nivel para poder solventarlo.

Por otra parte, resulta de particular importancia considerar la afectación operativa derivada de la implementación del sistema ERP-SAP, en virtud de que debido a su implementación se han venido generando una serie de interrupciones en la trazabilidad contable de la deuda estatal; situación que se ha materializado con la ausencia de reportes actualizados de esa deuda posteriores al 31 de mayo de 2025, que fue precisamente el último informe de la deuda que se emitió previo al 2 de junio, fecha en la cual se produjo la salida en vivo del citado ERP-SAP,

La situación anterior, limita la capacidad institucional para robustecer las acciones estratégicas por parte del Gobierno Corporativo de los seguros sociales, y a su vez no permite responder de manera oportuna a requerimientos externos, tales como: las solicitudes planteadas por el propio Ministerio de Hacienda, los requerimientos de la Contraloría General de la República, Auditorías Externas, Superintendencia de Pensiones y otras entidades de similar naturaleza. En ese contexto, la Gerencia Financiera se encuentra limitada de disponer de información confiable y oportuna para ejercer una gestión cobratoria eficaz de las obligaciones financieras que el Estado mantiene con la CCSS, aspecto que resulta de particular relevancia, en virtud de que dichas transferencias servirán de insumos para obtener los recursos necesarios para el normal funcionamiento de los servicios de salud y pensiones, que constituyen la razón de ser de la seguridad social.

En síntesis, el aumento de la deuda estatal impacta en la situación financiera de los seguros de salud y pensiones, dado el incremento en los gastos producto de los cambios demográficos y del perfil de morbi mortalidad, así como el incremento acelerado de la esperanza de vida al nacer y del envejecimiento poblacional.

Adicionalmente, derivado de lo anterior, se tiene que el cambio del perfil epidemiológico conlleva un incremento de las denominadas enfermedades crónicas no transmisibles, como las patologías cardiovasculares, diabetes, enfermedades oncológicas y accidentes de tránsito; por su parte el envejecimiento poblacional presenta desafíos para el seguro de pensiones, por cuanto habrá que enfrentar una mayor cantidad de años el otorgamiento de una pensión en sus múltiples modalidades a la población beneficiaria.

En virtud de que el sistema de seguridad social en Costa Rica, está caracterizado como un modelo de contribución colectiva, basado en los principios de solidaridad, obligatoriedad, igualdad, accesibilidad y subsidiaridad, resulta de particular importancia que el Estado cumpla a cabalidad con sus obligaciones financieras, y considerando que



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [coincecss@ccss.sa.cr](mailto:coincecss@ccss.sa.cr)

existe una responsabilidad constitucional por parte del Estado de financiar los seguros sociales y con ello contribuir en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la búsqueda de la justicia social, garantizando a los contribuyentes el acceso a los servicios de salud y pensiones que otorga la CCSS. En ese sentido, hacer realidad el espíritu del constituyente establecido en el artículo 73 de nuestra Carta Magna, el cual establece la obligación del Estado de velar por la protección del derecho a la vida y a la salud, así como a la obtención de una pensión por las contingencias de invalidez, vejez o muerte, constituye la obligatoriedad que cada uno de los contribuyentes de la seguridad cumplan sus compromisos financieros, sean patronos, trabajadores independientes y el propio ESTADO, motivo del presente oficio.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación indicada en el presente oficio, con el propósito de que se tomen las acciones que correspondan, en cuanto a los elementos expuestos que permiten concluir que la gestión de la deuda estatal con la CCSS se encuentra en un momento crítico, marcado por desafíos operativos, divergencias contables, limitaciones presupuestarias y situaciones de carácter político, que ameritan una profunda reflexión y un proceso de concertación y negociación capaz de generar acuerdos que promuevan el flujo de los recursos del Estado que requiere la seguridad social producto de una demanda por servicios de salud y pensiones que crece sostenidamente. En consecuencia, resulta evidente que la Administración Activa, debe valorar de manera impostergable la adopción de medidas que fortalezcan la trazabilidad contable, la articulación interinstitucional y la recuperación efectiva de los recursos adeudados, en función de la relevancia estratégica que este tema representa para la estabilidad financiera del sistema de salud y pensiones.

Al respecto se deberá informar a esta Auditoría sobre las acciones ejecutadas para mitigar los riesgos descritos y brindar atención de la situación comunicada, esto, **en el plazo de 2 meses** a partir del recibido de este documento.

Atentamente

### AUDITORÍA INTERNA



M.Sc. Olger Sánchez Carrillo  
**Auditor**

OSC/RJS/ACC/MZS/JJC/ayms

C. Licenciado José Luis Quesada Martínez, jefe, Área Administración de Riesgos, Dirección Actuarial y Económica-1112.  
Auditoría Interna 1111

Referencia: ID-146284