



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-122556**

AD-AFINPE-0096-2024

4 de septiembre de 2024

Máster
Vilma Campos Gómez, gerente
GERENCIA GENERAL-1100

Máster
Gabriela Artavia Monge, gerente
GERENCIA ADMINISTRATIVA-1104

Licenciado
Walter Campos Paniagua, director
DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL-1131

Estimadas (o) señoras (r):

ASUNTO: Oficio de Advertencia respecto a la implementación del pago de las incapacidades de riesgos de trabajo, de salario a subsidio, a los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro de 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 las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República en la norma 1.1.4 para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, mediante el cual dispone de manera expresa que entre los servicios que brindamos, se encuentran los Preventivos y de Asesoría, se procede a emitir el presente documento referente a la implementación del pago de las incapacidades de riesgos de trabajo, de salario a subsidio, a los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro de Social.

1. Antecedentes

- La Procuraduría General de la República (PGR) mediante el **Dictamen C-008-2000** del 25 de enero del 2000 referente a si era jurídicamente posible eliminar la práctica de la CCSS de pagar el subsidio por concepto de incapacidad, sea esta por enfermedad, maternidad o riesgos de trabajo, por medio de la planilla de salario, señaló como contrario al ordenamiento jurídico, el reconocimiento de tal auxilio como salario y que la Administración de la CCSS - desde la óptica jurídica -, estaba autorizada a eliminar dicha práctica, sin que existiera algún impedimento para ello.
- El 31 de mayo 2011 la Procuraduría General de la República, emite el **Dictamen C-118-2011**, en el cual concluye que el beneficio económico reconocido a los empleados de la Caja con ocasión al otorgamiento de una incapacidad no es salario, por lo que "no se encuentra afecto a las cargas sociales de ley, así como tampoco al impuesto al salario, ni puede tomarse en cuenta para el cálculo de prestaciones legales, aguinaldo, salario escolar ni vacaciones". Además, no solo reiteró las condiciones vinculantes del primer dictamen (C-008-2000), sino también las consecuencias para la CCSS derivadas del no acatamiento de tales disposiciones.

2. Sobre el seguimiento realizado por este Órgano de Fiscalización

Esta Auditoría en el marco de las competencias y potestades en materia de asesoría, consultoría, prevención de manera objetiva, independiente e imparcial establecidas en la Ley General de Control Interno, en procura de fortalecer el buen gobierno y sana administración de los recursos públicos, ha dado seguimiento al tema del pago de las incapacidades como subsidio, a través de los siguientes productos:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

- a) Informe **ASAAI-RH-18-2012** “Relación de Hechos sobre el cumplimiento del Dictamen C-008-2000 de la Procuraduría General de la República” del 07 de marzo 2012. El 07 de noviembre de 2016, mediante informe de seguimiento **SASAAI-12-018-05-2016**, esta Auditoría identificó que conforme a lo dispuesto por la Junta Directiva en la sesión 8831, artículo 25° se declaró la caducidad del procedimiento dando por atendido el punto 1, lo que derivó a que el punto 2 se estableciera como inaplicable.
- b) **ASAAI-RH-236-2017** “Relación de Hechos sobre la Caducidad del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad Disciplinaria y Patrimonial del 20 de diciembre de 2017.
- c) Informe **ASF-5-2018** “Evaluación de Carácter Especial sobre los costos de ejecución de la Póliza de Riesgos del Trabajo suscrita por la Caja Costarricense de Seguro Social en protección de sus trabajadores”, del 1 de febrero 2018, en el cual se evidenció que una de las principales debilidades de la Institución, era la inexistencia de un sistema de información que le permitiera registrar incidencias de riesgos de trabajo para la identificación de los casos por accidentes de trabajo y los casos de enfermedades laborales de funcionarios de la Institución, datos imprescindibles para conciliar y comparar la información que el INS comunica a la Caja. Además, se determinó la necesidad institucional de analizar técnica y financieramente la conveniencia de que la CCSS continuara o no asumiendo el pago de incapacidades por riesgo de trabajo de sus funcionarios, o por el contrario fuera el ente asegurador el que realizara el pago del subsidio y además, valorara técnica y financieramente, que el pago de incapacidades por Riesgos de Trabajo continuara siendo reconocido como parte del salario o bien, fuera reconocido como un subsidio, tal y como se hizo anteriormente con las incapacidades por enfermedad común.

Se emitió una única recomendación dirigida a las Gerencias Financiera, Administrativa y Médica, a quienes se solicitó la conformación de un equipo de trabajo intergerencial, el cual podía involucrar otras instancias técnicas, con el fin de abordar y analizar en conjunto los hallazgos y situaciones expuestas en dicho informe, debiéndose efectuar acciones necesarias para la atención de aspectos como: el desarrollo e implementación de una solución tecnológica, el análisis y costo de siniestralidades de riesgos de trabajo, el desarrollo de estrategias para la reducción del costo de la póliza de riesgos, el análisis técnico, legal y financiero, a fin de determinar si el pago de subsidios por riesgo de trabajo lo continuaría realizando la institución o bien el ente asegurador. **Además, se requirió realizar la valoración técnica y financiera de que el pago de incapacidades por Riesgos de Trabajo continuara siendo reconocido como parte del salario; o bien, fuera reconocido como un subsidio, tal y como se hizo anteriormente con las incapacidades por enfermedad común.**

- d) **Oficio AI-729-2020** del 28 de abril 2020, en atención a lo dispuesto en el acuerdo cuarto, artículo 51 de la sesión de Junta Directiva 9085 relacionado con la renovación de la Póliza suscrita con el Instituto Nacional de Seguros (INS) por Riesgos del Trabajo Funcionarios CCSS-2020. **Esta Auditoría emitió asesoría en materia de legalidad sobre la aplicación del pago de incapacidades de riesgos del trabajo como salario y no como subsidio.**

A fin de proporcionar criterios y observaciones para la toma de decisiones, se solicitó al Jerarca conforme a los riesgos detectados, tomar en consideración la forma de pago de las incapacidades por riesgos del trabajo que se venían reconociendo como parte del salario, impactando en el pago del aguinaldo, salario escolar, vacaciones, aportes y cuotas por cargas patronales. Lo anterior, considerando lo que fue señalado por la Procuraduría General de la República, en los dictámenes C-008- 2000 del 25 de enero del 2000 y C-322-2003 del 9 de octubre del 2003, en donde se expuso que la enfermedad del trabajador es una causal de suspensión temporal de la relación laboral entre el patrono y el trabajador, por lo tanto, cesa la obligación del patrono del pago remunerativo, siendo el subsidio lo que debe cancelarse durante el periodo de incapacidad.

Finalmente, se sugirió a la Junta Directiva valorar tres propuestas de acuerdo, entre ellas; que se instruyera al Gerente General, para que, en conjunto con la Gerencia Médica, Gerencia Financiera, Gerencia Administrativa y la Dirección Administración y Gestión de Personal, presentaran ante Junta Directiva la propuesta para que el pago de las incapacidades por riesgos del trabajo de los funcionarios se realizara conforme a derecho.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

- e) Oficio de advertencia **AD-ASS-041-2022** del 22 de abril de 2022, relacionado con los resultados del tercer seguimiento al informe de Auditoría ASF-5-2018. Con esta misiva se advirtió a la Gerencia General y a la Dirección Administración y Gestión de Personal, realizar las coordinaciones pertinentes que permitieran disponer de la definición del sistema de información para el pago de las incapacidades por Riesgos del Trabajo, además del módulo para el registro de la siniestralidad en el Sistema Institucional de Salud Ocupacional (SISO) y el desarrollo de una estrategia para la reducción del costo de la póliza a partir del análisis de datos obtenidos de dicho sistema de información. Aspectos considerados de alta relevancia, los cuales, se encontraban en proceso de atención por la administración activa, pero que a ese momento no se encontraban atendidos en su totalidad.

En seguimiento al oficio de advertencia supra citado, el 24 de agosto de 2023, se emitió el documento **SAD-ASS-2022-041-01-2023**, en el cual, una vez analizadas las acciones efectuadas por la administración, se concluyó que la situación y el riesgo advertido se mantenían pendientes de gestionar, señalando como **pendiente la definición de la plataforma para el pago de las incapacidades por riesgos del trabajo**, así como el evidenciar que el **registro de siniestralidad** quedara completamente cubierto mediante la operación del Sistema Institucional de Salud Ocupacional (SISO). Además, de la **definición de estrategias para la prevención de accidentes laborales para la reducción del costo de la póliza de Riesgos del Trabajo**, a través de un sistema de información preciso, confiable y pertinente, para la toma de decisiones que permitan acercarse al objetivo.

- f) En línea con lo anterior, esta Auditoría determinó que la Administración mantenía pendientes de resolver diversos aspectos, los cuales podrían convertirse en generadores de riesgo en vista de su complejidad y articulación de esfuerzos entre las instancias involucradas, por lo que se dispuso como estrategia para verificar las acciones puntuales para la atención de los aspectos señalados como pendientes, los reportes de monitoreo, a la fecha se han emitido los siguientes monitoreos:

- **MONITOREO-AINNOVAC-0012-2023**, del 13 de mayo 2023, esta Auditoría comunicó a la Administración la pertinencia y necesidad de que los esfuerzos y acciones institucionales desarrolladas para reducir el costo de la póliza institucional (la cual estaba experimentando una tendencia al alza) fuesen liderados desde una instancia institucional conformada o bien definida para tales efectos, de forma que la Gestión de Riesgos del Trabajo fuera vista como un proceso transversal a nivel institucional, esto por cuanto el Área de Estructuras Organizacionales expuso una serie de criterios que no concluyeron en la definición de esa instancia, aspecto señalado por esta Auditoría en sus productos elaborados sobre el tema.
- **MONITOREO-AINNOVAC-0018-2023**, del 5 de julio 2023, este órgano auditor informó sus consideraciones en relación a la ampliación del criterio aportado por el Área de Estructuras Organizacionales, donde se observó que esa área técnica recomendó la gestión administrativa de incapacidades a través de la Subárea de Gestión de Recursos Humanos y sus sedes locales, mientras que los aspectos relativos a la facturación y cobro de servicios médicos se valorara su asignación en la Dirección de Coberturas Especiales y el Área de Riesgos Excluidos, sometiendo a valoración el proceso de reestructuración para el nivel central que se encuentra en curso por la institución, lo cual influye en la complejidad del abordaje que el tema demanda.
- **MONITOREO-AINNOVAC-0026-2023**, del 5 de octubre 2023, esta Auditoría conoció solicitud de criterio de la Gerencia General y Dirección de Sistemas Administrativos sobre un plan de acción para consolidar la ubicación organizacional del proceso de gestión de Riesgos del Trabajo Institucional, para lo cual, en el contexto de Riesgos del Trabajo, esta Auditoría ha sugerido que dicha gestión sea vista como un proceso transversal a nivel institucional, procurando la eficiencia en el uso de los recursos institucionales, por lo que es necesario que sea analizada y puesta en conocimiento de la Junta Directiva, las consideraciones señaladas en el presente oficio, referente al plan de acción solicitado a la Dirección de Sistemas Administrativos, con el apoyo del Área de Estructuras Organizacionales, mediante la creación del Perfil Funcional y lo concerniente a la Dirección Administración y Gestión de Personal, a través de los requerimientos solicitados por la Gerencia Administrativa, llamada a ejercer un rol de liderazgo y coordinación sobre sus unidades adscritas, para el desarrollo de las soluciones propuestas en el contexto de este tema.



3. Sobre las últimas acciones ejecutadas por la Administración

Esta Auditoría tuvo conocimiento del oficio **GA-DAGP-1177-2024** del 04 de julio del 2024, remitido a la Máster Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente ejecutiva por parte del Lic. Walter Campos Paniagua, director de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, respecto a los resultados de la implementación de las incapacidades por riesgo de trabajo de las personas trabajadoras de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el cual informó que la Dirección de Administración y Gestión de Personal, aplicó lo pertinente en cuanto al trámite y pago de las incapacidades por riesgos del trabajo a las personas trabajadoras en la Caja Costarricense de Seguro Social, como subsidio; toda vez que, las unidades de Gestión de Recursos Humanos, se encuentran efectuando dicho proceso de forma manual, según lo comunicado en la circular GA-DAGP-0211-2024 del 08 de febrero del 2024 con el asunto “Disposiciones relacionadas con el trámite de las incapacidades por riesgo de trabajo de las personas trabajadoras de la Caja Costarricense de Seguro Social”, y que a partir de la segunda bisemana de febrero 2024 y hasta la primera de junio 2024, se visualizó que 59 centros de trabajo registraron un total de ₡236.43 millones de colones por concepto de pago de subsidios.

Además, el Lic. Campos señala que el acuerdo segundo del artículo 5° de la sesión 9255 celebrada el 28 de abril 2022 se encuentra pendiente de cumplimiento, específicamente lo relacionado con el levantamiento de los requerimientos técnicos para la parametrización de la plataforma tecnológica que permita proceder con la migración del pago de incapacidades de riesgos del trabajo de salarios a subsidio a las personas trabajadoras de la Caja Costarricense de Seguro Social, conforme a lo establecido en la normativa institucional y la legislación vigente; toda vez que, para el establecimiento de dichos insumos se requiere que el Área de Estructuras Organizacionales, defina el perfil funcional del proceso y determine las instancias técnicas encargadas de administrar lo relativo a riesgos de trabajo.

En esta misma línea, se observó el oficio **DSA-AEOR-0090-2024** del 12 de agosto de 2024, dirigido a la Máster Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente ejecutiva por parte de la Lcda. Lissette Vega Valverde, jefe del Área Estructuras Organizacionales de la Dirección Sistemas Administrativos, en el cual se manifiesta lo siguiente:

“(…)

el equipo DSA-AEOR se encuentra trabajando en los ajustes del flujo de proceso para el trámite y pago de las incapacidades por riesgos del trabajo y en una etapa final para la conclusión del documento organizativo “Perfil Funcional Gestión y Pago de Incapacidades por Riesgos del trabajo”, según las observaciones planteadas por la DAGP y la información recopilada recientemente.

*En relación con lo expuesto, **es importante mencionar que la elaboración de dicho documento organizativo corresponde a una medida contingencial**, a efecto de atender con brevedad lo requerido por Institución en relación con el trámite y pago de incapacidades por riesgos del trabajo, ya que este tipo de herramienta administrativa de orden funcional, contiene el detalle de los actores que intervienen en el proceso, las competencias y funciones sustantivas que deben atenderse para lo correspondiente, permitiendo la adaptación interfuncional e intergerencial.*

*Reiterando en que una vez se disponga de la estrategia a seguir para la actualización de la estructura organizacional del nivel central, **se retome el tema en cuestión como parte de un análisis integral de la organización, que permita determinar la ubicación organizacional adecuada**, ya sea desde la DAGP u otra instancia de conformidad con la naturaleza de las competencias y responsabilidades”.*
(La negrita es propia)



4. CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como lo señala el Lic. Walter Campos Paniagua, director de la Dirección Administración y Gestión de Personal en el oficio **GA-DAGP-1177-2024**, antes mencionado, a la fecha continúa pendiente el levantamiento de los requerimientos técnicos para la parametrización de la plataforma tecnológica que permita proceder con la migración del pago de incapacidades de riesgos del trabajo de salarios a subsidio que fue acordado por la Junta Directiva en el artículo 5° de la sesión 9255 del 28 de abril 2022, así como de la definición del perfil funcional del proceso y de las instancias técnicas encargadas de administrar lo relativo a riesgos de trabajo por parte del Área de Estructuras Organizacionales.

A su vez, según lo indicado por la Lcda. Lissette Vega Valverde, jefe del Área Estructuras Organizacionales en el oficio **DSA-AEOR-0090-2024**, antes indicado, se encuentran trabajando en los ajustes del flujo de proceso para el trámite y pago de las incapacidades por riesgos del trabajo. Reiterando que una vez se disponga de la estrategia a seguir para la actualización de la estructura organizacional del nivel central, es necesario que se retome el tema en cuestión como parte de un análisis integral, que permita determinar la ubicación organizacional adecuada, ya sea desde la DAGP u otra instancia de conformidad con la naturaleza de las competencias y responsabilidades.

En línea con lo anterior, cabe indicar que la institución desde el año 2011 ha venido ejecutando acciones para fortalecer la estructura que ostenta el Nivel Central de la CCSS, mediante el “Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central”, sin embargo, a la fecha su ejecución no ha sido completada; y su avance interfiere en la toma de decisiones sobre actividades o procesos vinculados directamente con la conclusión de dicho proyecto.

Además, conforme ha sido señalado en forma reiterativa por esta Auditoría en los diferentes productos que se han emitido en relación con la implementación del pago de las incapacidades de riesgos de trabajo, de salario a subsidio, es de suma importancia priorizar la Gestión de Riesgos del Trabajo como un proceso transversal de relevancia institucional, que permita darle una continuidad como gestión integral; desde la implementación de las estrategias para la reducción del costo de la póliza de riesgos de trabajo, el registro de las incapacidades laborales, el seguimiento y la automatización para el pago de los subsidios a los trabajadores, acordes con la definición de la o las instancias competentes.

Al respecto, preocupa a esta Auditoría, que a pesar de los años transcurridos desde que la administración tuvo conocimiento sobre los criterios de la Procuraduría relacionados con el reconocimiento de incapacidades como parte del salario, a la fecha continué sin atenderse el tema en su totalidad. Ante esta situación, es determinante que la Administración desde las instancias competentes tome las medidas necesarias que brinden el control y seguimiento necesario para impulsar y concretar este proceso transversal de relevancia institucional. A fin de garantizar la transparencia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos, de la mano con los dictámenes que fueron emitidos por la Procuraduría General de la República, en su oportunidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, toma especial relevancia señalar que, la falta de implementación de las recomendaciones emitidas por este Órgano de Fiscalización puede resultar en responsabilidades administrativas y patrimoniales para los funcionarios involucrados, debido al incumplimiento de labores como a las consecuencias financieras que represente la atención del tema para la institución.

De conformidad con los elementos analizados en el presente documento, se advierte y previene a la Administración Activa para que realice una valoración de los aspectos señalados a fin de que se ejecuten las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto por la Procuraduría General de la República en apego al deber de probidad, al ordenamiento jurídico y técnico, a las sanas prácticas y al buen gobierno.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

De lo actuado favor informar a esta Auditoría Interna en un **plazo de 5 meses**.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo

Auditor

OSC/RJS/AMCC/MZS/KMN/ams

- C. Máster Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidente, Presidencia Ejecutiva-1102
Licenciado Sergio Chacón Marín, director, Dirección Sistemas Administrativos-1114
Licenciada Lissette Vega Valverde, jefe Área Estructuras Organizacionales-1100
Ingeniera Susan Peraza Solano, directora, Dirección de Planificación Institucional-2902
Auditoría

Referencia: ID-122556