



AS-ASS-061-2022
12 de mayo de 2022

Doctor
Álvaro Ramos Chaves, presidente
PRESIDENCIA EJECUTIVA-1102

Doctor
Roberto Cervantes Barrantes, gerente
GERENCIA GENERAL-1100

Doctor
Randal Álvarez Juárez, gerente
GERENCIA MÉDICA-2901

Licenciado
Gustavo Picado Chacón, gerente
GERENCIA FINANCIERA-1103

Licenciado
Luis Fernando Campos Montes, gerente
GERENCIA ADMINISTRATIVA-1104

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de Asesoría relacionado con la posibilidad del traslado de la administración del Seguro Obligatorio de Automóviles y Seguro Obligatorio de Riesgos del Trabajo a la Caja Costarricense de Seguro Social.

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 gestión e impacto de la atención de pacientes relacionados con accidentes de tránsito en la Caja.

Al respecto, esta Auditoría Interna, en el periodo 2017 llevó a cabo el informe ASS-90-2017 del 11 de setiembre de ese año, "Auditoría de Carácter Especial sobre la Prestación de Servicios de Salud a pacientes producto de Accidentes de Tránsito", en el cual se recomendó al despacho de la Presidencia Ejecutiva iniciar un análisis sobre la viabilidad de que los riesgos excluidos fueran asumidos y gobernados por nuestra Institución, así plasmado en la recomendación número uno de dicho documento.

Lo descrito tomando en consideración aspectos que afectaban a la Institución, dado que en la mayoría de las ocasiones la Caja, es la encargada de asumir el costo de atención de los pacientes que agotan su póliza de Seguro Obligatorio de Automóviles, y los costos posteriores a su atención, curación, rehabilitación, incapacidades y en algunos casos se presentan usuarios que por algún grado de discapacidad permanente deben de acogerse a una pensión por invalidez, misma que también es asumida por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, a sabiendas que los accidentes de tránsito pertenecen a un riesgo excluido del Seguro de Enfermedad y Maternidad.



En esa oportunidad el informe ASS-90-2017 se consignó los siguientes argumentos para ser sometidos a análisis por parte de sus estimables despachos y así disponer de un criterio, con el fin de que la Institución valorara la opción de elaborar y presentar un proyecto de ley en nuestra Asamblea Legislativa que permitiera realizar las modificaciones necesarias para eventualmente efectuar el traslado a nuestra Institución:

“(…)

- *Que mediante Ley N° 8622 del 21 de noviembre de 2007, se aprobó el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de Norteamérica, cuyo Capítulo 12, anexo 12.9.2, sección H, artículo III.2. sub inciso b), en relación con el Transitorio III de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, Ley N° 8653 de 22 de julio de 2008, establece el marco de apertura para el ejercicio de la actividad aseguradora en las ramas de Seguro Obligatorio de Vehículos y de Seguro Obligatorio de Riesgos del Trabajo, por lo que el INS pasa a ser un asegurador más del mercado y por ende a competir sobre dichos seguros.*
- *Que de conformidad con lo resuelto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en resolución N° 2012-016628, dictada a las dieciséis horas y treinta minutos del veintiocho de noviembre del dos mil doce, al declarar, Sin Lugar, la Acción de Inconstitucionalidad promovida en contra de la apertura del mercado de los seguros, operada por virtud de la Ley No. 8622, la aprobación del Tratado de Libre Comercio implica cambiar el sistema jurídico que venía operando desde hace muchos años en nuestro país.*
- *Que ni el Hospital del Trauma ni la Red de Servicios Médicos del Instituto Nacional de Seguros disponen de unidades para la atención de urgencias las veinticuatro horas del días los siete días de la semana, y que la Caja Costarricense de Seguro Social es la institución con la mayor red de establecimientos de salud en el territorio nacional, lo que conlleva que en muchas ocasiones sean estos centros a los que los usuarios acudan requiriendo atención de urgencia o emergencia, personas que han sufrido Accidentes de Tránsito o debido a su actividad laboral.*
- *Que el monto establecido para el Seguro Obligatorio de Automóviles según la Superintendencia General de Seguros se mantiene en ₡6.000.000, el cual es insuficiente para cubrir la atención de las personas que presentan accidentes de tránsito.*
- *Que del párrafo tercero del artículo 73° Constitucional se deriva una obligación ineludible de recuperar todas las sumas utilizadas en el desarrollo de actividades riesgos excluidos de la prestación de los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, por cuanto en este momento el Seguro de Salud subsidia el Seguro Obligatorio de Automóviles.*
- *Por cuanto la Ley General de Tránsito establece que la CCSS debe pagar (con recursos del Seguro de Salud) un porcentaje de las incapacidades por accidentados de tránsito que se contraponen al artículo 73 de la Constitución Política...”*

En su oportunidad, además de evidenciarse una afectación para nuestra Institución por la atención con recursos del Seguro de Enfermedad y Maternidad (SEM) de pacientes que agotaron su póliza del SOA, se evidenció también la inobservancia de la normativa nacional establecida para la administración y gobernanza del SEM, por cuanto la Constitución Política de Costa Rica, establece en el artículo 73: “...La Administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social. **No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales...**” (subrayado no es del original)



Además, la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, establece en el artículo 1:

“(...) La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales.

Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente. Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas...”
(resaltado no es del original).”

Así mismo, el Reglamento del Seguro de Salud estipula en el artículo 73°: *“Cuando los establecimientos de salud de la Caja prestaren atenciones en casos de siniestros cuyos lesionados están cubiertos por pólizas de riesgos excluidos de las coberturas del seguro de salud, conforme lo establecido en el artículo 16° del presente reglamento, deberán desplegarse en concordancia con lo establecido en el artículo 73°, párrafo tercero de la Constitución Política, todas las acciones necesarias para la recuperación de los recursos del Seguro de Salud invertidos en la prestación de tales atenciones. (...)”.*

Bajo este contexto, se tiene conocimiento del oficio GF-DCE-0362-2020 del 19 de noviembre de 2020, mediante el cual el Dr. Donald Alfonso Corella Elizondo, Dr. Manrique Manuel Sandí Arias, ambos funcionarios de la Gerencia Médica, así como el Msc. Juan A. Piedra Montero, Área Gestión de Riesgos excluidos y Lic. Miguel Cordero García, director de Coberturas Especiales, rindieron un informe ante el Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero en esa oportunidad, indicaron las acciones que se habían desarrollado en torno a la posibilidad de ejecutar el Traslado de Seguros Obligatorios a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Refirieron además en el oficio supra citado, que la Dirección Jurídica emitió el documento DJ-03164-2019 del 27 de setiembre de 2019, indicando en lo que atañe:

“(...) En principio, de conformidad con el marco jurídico actual, los riesgos de trabajo no pueden ser trasladados a la Caja, ya que por ley, su administración le compete al Instituto Nacional de Seguros, sin embargo, si los estudios actuariales y administrativos que se están realizando sobre el traslado de los riesgos de trabajo a la Caja, son positivos para la Institución, podrían gestionarse las reformas legales necesarias ante la Asamblea Legislativa para que los riesgos de trabajo se trasladen a la Caja Costarricense de Seguro Social, como en un inicio fue la intención del Constituyente...”

Además, el grupo de análisis indicó en el mismo oficio (GF-DCE-0362-2020), que la Dirección Actuarial y Económica de nuestra Institución emitió el informe técnico “Impacto en la sostenibilidad del Seguro de Salud por el traslado de los riesgos excluidos: riesgos del trabajo y accidentes de tránsito”, el cual, dentro de las conclusiones y recomendaciones, dispone:

“(...)”

- 1. Del criterio legal emitido por la Dirección Jurídica de la CCSS, se concluye que con el marco jurídico actual, los riesgos de trabajo y accidentes de tránsito no pueden ser trasladados a la CCSS, ya que, por ley, su administración le compete al Instituto Nacional de Seguros, sin embargo, si los estudios actuariales y administrativos que se están realizando sobre el traslado de estos riesgos a la CCSS, son positivos para la Institución, podrían gestionarse las reformas legales necesarias ante la Asamblea Legislativa para que los riesgos de trabajo y de accidentes de tránsito se trasladen a la Caja Costarricense de Seguro Social.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

2. *Para el caso del riesgo excluido de accidentes de tránsito, el Seguro está asumiendo el costo de casi un 60% de las atenciones médicas que se proporcionan en los centros de salud de la CCSS.*
3. *El no reporte de los accidentes de tránsito al INS por parte de los afectados, es la segunda causa, después del agote o insuficiencia de la cobertura, por la cual la CCSS asume costos por concepto de accidentes de tránsito.*
4. *Para el caso del riesgo de trabajo, el Seguro está asumiendo el costo de alrededor de un 20% de las atenciones médicas que se proporcionan en los centros de salud de la CCSS.*
5. *Para ambos seguros, SOA y RT el Instituto Nacional de Seguros obtiene márgenes de ganancia, siendo el Seguro de Riesgos de Trabajo el que genera una ganancia más amplia, con respecto al Seguro de accidentes de tránsito.*
6. *El efecto a nivel de las finanzas de Seguro de Salud por el traslado del riesgo de accidente de tránsito es positivo para el periodo en estudio (2020-2032), pues el aumento del gasto corresponde a un 1.27% en promedio y el aumento del ingreso es de 3.18% en promedio.*
7. *El efecto a nivel de las finanzas de Seguro de Salud por el traslado de riesgos de trabajo es positivo para el periodo en estudio (2020-2032), pues el aumento del gasto corresponde a un 3.29% en promedio y el aumento del ingreso es de 5.16% en promedio.*
8. *En consecuencia, el traslado de ambos riesgos de manera simultánea tiene un efecto positivo en la sostenibilidad financiera del Seguro de Salud...*

Por tal motivo concluye el grupo de trabajo que: *“(...) Se recomienda solicitar a la Junta Directiva la conformación de un equipo de trabajo de alto nivel, conformado por funcionarios expertos de todas las instancias involucradas, quienes tendrían a su cargo el análisis detallado y la realización de los estudios pormenorizados definitivos y concluyentes, que permitan tomar las decisiones correspondientes sobre este tema...”*

Posteriormente, en misiva GG-3909-2021 del 22 de noviembre de 2021, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General informó al Lic. Ronald Lacayo Monge, Gerente Administrativo en su momento y al Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero sobre la atención de recomendación 4 del informe de Auditoría ASS-90-2017, indicando que la Dirección Jurídica, emitió criterio en los oficios, DJ -0375-20 y DJ-1 543-2018; en los cuales concluyó que el subsidio económico en caso de incapacidad temporal es complementario al que brinda la Caja de acuerdo con el artículo 73 de la Ley No. 9078; por lo que presenta roces de constitucionalidad y legalidad, por ser un riesgo no cubierto por los seguros sociales que administra y gobierna la Caja, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política, ni por los artículos 1 y 3 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Adicionalmente solicitó el Dr. Cervantes Barrantes que:

“(...) considerando la relevancia del tema a partir del eventual roce constitucional, se les instruye para que en conjunto se realicen las valoraciones que se estimen pertinentes, se actualicen todos los aspectos que requieran actualización en relación con el tema y se prepare un informe con todos los pormenores del caso para ser presentados a Junta Directiva, de manera tal que permita a ese órgano colegiado una adecuada toma de decisiones...”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Posteriormente en oficio GA-DJ-09025-2021 del 10 de diciembre de 2021, el Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico con rango Subgerente, informó al Lic. Ronald Lacayo Monge, ex Gerente Administrativo, que estaba pendiente solicitar a la Junta Directiva la autorización correspondiente, a fin de interponer la acción de inconstitucionalidad, destacando lo siguiente:

“(...)

I -La Dirección Jurídica brindó asesoría mediante los Oficios DJ -0375-20 y DJ-1 543-2018, se indicó que el subsidio económico en caso de incapacidad temporal es complementario al que brinda la Caja de acuerdo con el artículo 73 de la Ley No. 9078, presenta roces de constitucionalidad y legalidad, por ser un riesgo no cubierto por los seguros sociales que administra y gobierna la Caja, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política ni por los artículos 1 y 3 de la Ley Constitutiva.

II. Se elaboro por parte del Área Gestión Judicial de la Dirección Jurídica, borrador de reclamo administrativo en contra del Instituto Nacional de Seguros, insumo y documento base de la eventual acción de inconstitucionalidad contra del artículo 73 de la ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial, N° 9078, por violación del artículo 73 de la constitución política.

III. El Lic. Guillermo Mata en representación de la Dirección Jurídica, se integró al equipo de trabajo que elaboró borrador de “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE TRANSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL, N° 9078, POR VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”.

IV. Se brindó asesoría mediante oficio DJ-06885-2019 emitido por el Lic. Mario Cajina Chavarría, Jefe del Área Gestión Judicial de la Dirección Jurídica, en donde se recomienda interponer el citado reclamo administrativo hasta tanto se tenga el aval y la autorización de la Presidencia Ejecutiva para plantear la acción de inconstitucionalidad, ya que se requiere un acuerdo de Junta Directiva que autorice al presidente ejecutivo en dicho sentido...”

Por otra parte, en el oficio DCE-AGRE-0120-2022 del 22 de marzo de 2022, suscrito por el MSc. Juan Alberto Piedra Montero, Jefe Área Gestión de Riesgos Excluidos, solicitó al Lic. Ubaldo Enrique Carrillo Cubillo, Director Administración de Pensiones y Lic. Marco Vinicio González Jiménez, Jefe Área de Gestión de Informática de la Gerencia de Pensiones, brindar información sobre los avances en cuanto a la integración del Módulo Informático Facturación Riesgos Excluidos (MIFRE), con los datos registrados en el Sistema Integrado de Pensiones (SIP) de las personas pensionadas por invalidez a causa de accidentes de tránsito, por pólizas agotadas del Seguro Obligatorio para los Vehículos Automotores (SOA), con el fin de documentar ante la Superintendencia General de Seguros (SUGESE), los costos invertidos por la Caja Costarricense de Seguro Social en este tipo de casos.

Finalmente, este Órgano Fiscalizador tuvo conocimiento del oficio PE-1179-2022 del 5 de mayo de 2022, suscrito por el Dr. Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo a esa fecha, mediante el cual instruyó al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, para que procediera a valorar se incorporen insumos en concordancia con las recomendaciones vertidas por la Dirección Actuarial y Económica, a saber; propuestas concretas de reforma legal, estudios técnicos sobre la viabilidad administrativa de asumir los servicios y otros que se estimen necesarias como la actualización del oficio DAE-0100-2020, a fin de que el tema pueda ser presentado al Presidente Ejecutivo entrante para su valoración.

Lo descrito plantea una serie de retos para nuestra Institución, siendo que la inyección de recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Automóviles y Riesgos del Trabajo permitiría según el criterio técnico de las instancias competentes, desarrollar toda la logística, análisis de recursos tanto humanos como físicos, insumos, equipamiento e infraestructura para otorgar atención oportuna a los usuarios que sufren accidentes de tránsito o riesgos de trabajo, y fortalecer así las finanzas de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como una trazabilidad de estos pacientes desde el inicio de su atención y posterior al agotamiento de su póliza SOA, permitiendo a nuestra Institución conocer realmente el costo de atención de este tipo de usuarios.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Según los cálculos efectuados por la Dirección Actuarial, el eventual traslado de estos seguros impactaría positivamente los ingresos de nuestra Institución, sin detrimento de la atención normal de las patologías cotidianas que se atienden en nuestros establecimientos de salud, ya que según los cálculos de esa Dirección en el caso del traslado de los seguros del SOA el aumento del gasto corresponde a un 1.27% en promedio y el aumento del ingreso es de 3.18% en promedio, mientras que en lo concerniente a riesgos del trabajo el aumento del gasto corresponde a un 3.29% en promedio y el aumento del ingreso es de 5.16% en promedio.

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 continúe con la ejecución de acciones, a fin de cumplir con los aspectos pendientes que permitirían a nuestra Institución fortalecer sus recursos financieros, así como la oportunidad de los sistemas que recopilan la información que será brindada a SUGESE sobre el costo real de los pacientes atendidos producto de un accidente de tránsito.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Lic. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/EAM/RJM/EMS/lbc

- C. Doctor Donald Alfonso Corella Elizondo, asistente, Gerencia Médica-2901.
 - Doctor Manrique Manuel Sandí Arias, asistente, Gerencia Médica-2901.
 - Licenciado Gilbert Alfaro Morales, director, Dirección Jurídica-1171.
 - Licenciado Miguel Cordero García, director, Dirección de Coberturas Especiales-1130.
 - Máster. Juan Piedra Montero, jefe, Área Gestión de Riesgos Excluidos, Dirección de Coberturas Especiales-1130.
- Auditoría

Referencia: ID-71608