

DJ-005 -2004

13 de febrero del 2004

Señor

MSc. Javier Cascante E., *Superintendente*

Superintendencia de Pensiones

Estimado señor:

Con la aprobación del Director de la División Jurídica me refiero a la consulta que planteara en relación con los recursos que la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) ha manejado desde hace más de un año provenientes del Régimen de Riesgos del Trabajo (RT), que administra el Instituto Nacional de Seguros (INS), y que aún no se han individualizado en las cuentas de los afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (ROPC), a la luz de las opiniones vertidas sobre el particular por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR).

A. Sobre el Criterio de la Procuraduría General de la República.

Mediante la Opinión Jurídica número OJ-105-2003 de fecha 04 de julio del 2003, la Procuraduría General de la República atendió la consulta que realizaron en forma conjunta la CCSS y el INS a efecto de conocer su criterio en relación con los siguientes aspectos:

"a. Que tanto la CCSS como el INS participen solidariamente asumiendo las sumas que resulten incobrables (50% cada Institución), en aquellos casos en que a pesar de las gestiones cobratorias pertinentes, al final del proceso no sean recuperados.

b. De no ser posible lo expuesto en el punto a), solicitamos su colaboración en el sentido de que esa Procuraduría se pronuncie sobre el procedimiento idóneo para tratar lo referente a dichas sumas incobrables."

El análisis del Ente Procurador se realizó tomando en cuenta que la solución al asunto en estudio debe ser concordante con los principios de legalidad financiera, buena fe y equidad. Además, en su estudio consideró la naturaleza del SICERE, el uso que puede realizar la CCSS de los recursos tanto de los seguros sociales como de sus reservas, y la naturaleza de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores y su destino.

En ese sentido, planteó dos posibles escenarios según el estado actual de los recursos en cuestión y estableció los aspectos a tomar en cuenta para su respectiva solución, de la siguiente manera:

1. *Escenario 1.* Que los recursos aportados por el INS fueron acreditados a las cuentas individuales de los trabajadores.

En este caso la Procuraduría General establece que:

- a. La CCSS no tendría fundamento jurídico para participar solidariamente asumiendo las sumas que resulten incobrables por cuanto las sumas pagadas de más por parte del INS no ingresaron al patrimonio de la entidad aseguradora sino que se imputaron a las distintas cuentas individuales de los trabajadores.
 - b. El obligar en dichas circunstancias a la CCSS a devolver las sumas pagadas de más por el INS implicaría, necesariamente, que tendría que recurrir a los fondos destinados a los seguros sociales y a sus reservas, lo que conllevaría un quebranto al Derecho de la Constitución y al principio de legalidad financiera.
 - c. Las acciones cobratorias de los recursos pagados de más por el INS y que fueron erróneamente acreditados en las cuentas individuales, deben ejercerse contra los patronos morosos de conformidad con los artículos 13 y 57 de la ley de Protección al Trabajador, puesto que el INS en este caso, por principio de legalidad financiera, no puede realizar pagos en nombre de un tercero.
 - d. Las acciones cobratorias también deberían ejercerse contra los trabajadores que se beneficiaron sin causa pero tomando en cuenta que de ninguna manera podrían afectar las cuentas individuales en virtud de lo dispuesto por los artículos 52 y 54 de la Ley de Protección al Trabajador.
2. *Escenario 2.* Que los recursos no han sido acreditados en las cuentas individuales de los trabajadores, sino que están en poder de la CCSS.

En este caso la Procuraduría General establece que:

- a. La entidad aseguradora está en el deber legal de devolverlos al INS, ya que dichos recursos, de ninguna manera, se pueden destinar a sufragar sus actividades principales y secundarias. Si la entidad aseguradora intentara apropiarse de ellos, evidentemente existiría un enriquecimiento sin causa, situación contraria a los principios de legalidad financiera, buena fe y de equidad.

Para el caso de los incobrables, señala el Ente Procurador que ambas instituciones se encuentran obligadas a realizar el máximo esfuerzo para recuperar todos los créditos adeudados aún aquellos casos de difícil cobro. Como conclusión se establece que en el supuesto de sumas incobrables, es el INS quien deberá asumir las pérdidas, dado que la CCSS no tiene fundamento jurídico para participar solidariamente asumiendo el 50% de dichas sumas.

B. Sobre el Criterio de la Contraloría General de la República.

Ante la consulta planteada por la Superintendencia de Pensiones mediante Oficio SP-2376, sobre los efectos del convenio suscrito entre la CCSS y el INS relacionado con los aportes del régimen de riesgos del trabajo, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativo de la Contraloría General de la República emitió su criterio mediante oficio FOE-FEC-947.

De dicho criterio se pueden extraer las siguientes conclusiones importantes:

1. El proceso de solución descrito por SUPEN en su oficio SP-2376 fue considerado razonable por el Ente Contralor, siempre y cuando:
 - a. El INS logre determinar con base en las planillas que mantiene el SICERE, las diferencias de montos que deben cobrarse a cada patrono moroso o con saldos pendientes.
 - b. Se identifiquen igualmente los trabajadores de cada patrono, ya que una vez que logren identificar ambos sujetos, el proceso de cobro a los patronos y la posterior individualización de los recursos en la cuenta de cada trabajador sería factible.
2. Para el caso de los patronos que pagaron menos según las planillas de la CCSS, de acuerdo con los artículos 31 de la Ley Orgánica de la CCSS y 57 de la Ley de Protección al Trabajador, resulta factible el cobro de los intereses, sin perjuicio de cualquier disposición o resolución emitida por autoridad competente.
3. Dado que las instituciones acordaron finiquitar el convenio hasta diciembre del 2002, no puede pensarse en dar una vigencia retroactiva a un convenio que ya fue finiquitado y en la actualidad carece de eficacia jurídica.

C. Sobre los recursos trasladados por el INS a la CCSS aún no acreditados en las cuentas individuales de los trabajadores.

El proceso a seguir, propuesto en el oficio SP-2376 comprende las siguientes etapas:

1. El INS determina, con base en las planillas que mantiene el SICERE, las diferencias de montos que debe cobrarse a cada patrono, correspondientes al periodo junio – diciembre 2002, así como los montos a devolver si es del caso.
2. La CCSS realiza una facturación especial para el cobro de la diferencia determinada en el punto 1 a los patronos y posteriormente, realiza el proceso de individualización y traslado a las cuentas individuales de los afiliados.
3. Posteriormente, el INS realizará el mismo proceso para el periodo marzo 2001 – mayo 2002, para proceder a cobrar las sumas pendientes a los patronos morosos o con saldos pendientes. Estos cobros irían a fortalecer las reservas del Régimen de Riesgos del Trabajo.

Mediante oficio SP-2816 la Superintendencia de Pensiones solicitó a la CCSS enviar al Instituto Nacional de Seguros la información requerida para el cumplimiento de los puntos 1 y 3 antes citados. Asimismo, mediante oficio SP-2817 solicitó al INS determinar con base en dicha información las diferencias de montos que deben cobrarse a cada patrono para el período junio a diciembre del año 2002, así como los montos a devolver si es del caso para que luego se proceda con el cumplimiento del punto 2.

Con base en lo expuesto, los recursos que la CCSS ha manejado desde hace más de un año provenientes del Régimen de Riesgos del Trabajo, que administra el INS, y que aún no se han individualizado en las cuentas de los afiliados al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias y por ende, se encuentran bajo la administración de la CCSS, se recomienda seguir alguna de las siguientes opciones según lo que resulte de la gestión que realizó la Superintendencia de Pensiones mediante los oficios SP-2816 y SP-2817, que actualmente se desarrolla según los cronogramas definidos por cada institución involucrada:

1. Si el INS, con base en las planillas que mantiene el SICERE, logra determinar a cuáles patronos corresponden las sumas trasladadas y a cuáles trabajadores debe acreditárseles el dinero (montos individualizados), corresponde a la CCSS, por una parte, proceder de inmediato con tal acreditación y por otra, proceder con el cobro de las diferencias a los patronos morosos correspondientes a los periodos en cuestión sobre lo que debían cancelar (incluyendo los intereses), de forma tal que se realice la acreditación de lo adeudado y la devolución de los recursos que corresponden al RT para el fortalecimiento de sus reservas.
2. Si no es factible tal individualización, la CCSS debe proceder con la devolución al INS, en el plazo que se fije, de todas las sumas percibidas por concepto de aportes del RT aún no individualizadas por cuanto lo contrario representaría un enriquecimiento sin causa tal y como ampliamente lo explicó la Procuraduría General de la República en el pronunciamiento supra citado, ya que se trata de sumas correspondientes a cada trabajador para su cuenta individual en el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, en los términos del artículo 13 de la Ley de Protección al Trabajador.

Atentamente,



Licda. Silvia Canales C., *Abogada*
División Jurídica