



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-124011**

AD-ASALUD-0131-2024

29 de noviembre de 2024

Doctor
Alexander Sánchez Cabo, gerente a.i
GERENCIA MÉDICA – 2901

Doctora
María Catalina Saint Hilaire Arce, directora
DIRECCIÓN DE CENTROS ESPECIALIZADOS - 2944

Doctor
Adolfo Antonio Rodríguez Cheung, director médico a.i.
CLÍNICA OFTALMOLÓGICA- 2802

Estimado señor:

ASUNTO: Oficio de advertencia sobre la suscripción del convenio de cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro social y la Dra. Marisela Salas Vargas, exdirectora jubilada de la Clínica Oftalmológica.

Esta Auditoría, en cumplimiento de sus funciones, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, procede a advertir a la Administración Activa sobre la suscripción del del convenio de cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro social y la Dra. Marisela Salas Vargas.

Es importante indicar, que el citado convenio fue suscrito de previo a la presente revisión, por lo que se advierte lo pertinente a fin de considerar aspectos para el fortalecimiento del sistema de control interno en su ejecución y en la suscripción de futuros procesos.

Sobre el particular, el 9 de mayo 2022, se firmó el Reglamento para la Prestación de Servicios de Personas Trabajadoras Ad-Honorem en la Caja Costarricense de Seguro Social, mismo que fue aprobado por Junta Directiva en el acuerdo segundo del artículo 18, sesión 9246, celebrada el 17 de marzo 2022.

En dicho reglamento se indica en el numeral 1, sobre el ámbito de aplicación, que regula la prestación de servicios de personas trabajadoras ad-honorem en la Caja Costarricense de Seguro Social, y en el artículo 2º, que dicha prestación de servicios tiene como fines los siguientes:

(...) a) Fortalecer la prestación de servicios en aquellos procesos que la Institución requiera por periodos determinados.

b) Atender eventos de emergencia, así declarados a nivel institucional o país, cuando se requiera contar con la mayor cantidad de personas trabajadoras para su atención oportuna y mitigar sus efectos en el menor tiempo posible.

c) Aprovechar la formación y experiencia del recurso humano que ofrece prestar sus servicios en esta modalidad (...).



- **Sobre la suscripción del convenio de cooperación entre la CCSS y la Dra. Marisela Salas Vargas**

Esta Auditoría realizó una revisión de los documentos elaborados por la Administración para la suscripción del convenio, determinando lo siguiente:

Mediante oficio DICE-CLOF-DM-302-08-2024 del 13 de agosto 2024, el Dr. Adolfo Antonio Rodríguez Cheung, director médico a.i. de la Clínica Oftalmológica solicitó al Dr. Alexander Sánchez Cabo, Gerente Médico a.i, lo siguiente:

“(…) le comunico que la Dra. Marisela Salas Vargas Ex directora de este Centro Especializado, cuenta con la Subespecialidad de Estrabismo, para lo cual ella se ha ofrecido de manera voluntaria colaborarnos con la lista de espera de esta subespecialidad, tanto en consulta externa como en sala de operaciones en conjunto con nuestro equipo de trabajo, quien asistirá a esta sub especialista, en el momento que se cuente con su aval.

En virtud de lo anterior, solicito su aval y permiso para que la Dra. Salas Vargas pueda ingresar a este Centro y a la vez poder incorporarla dentro de la lista de cirujanos de sala de operaciones, consulta externa y otros servicios de nuestro centro especializado; esto con el fin de poder resolver el padecimiento visual de los pacientes de manera oportuna y eficiente, con manos de la persona mejor capacitada en esta especialidad y quien cuenta con la mejor disposición de colaborar en todo lo necesario en este caso (…)

Al respecto, se evidenció que mediante oficio GM-11960-2024, del 13 de agosto de 2024, el Dr. Alexander Sánchez Cabo, gerente médico, remitió al Dr. Adolfo Rodríguez Cheug, director de la Clínica Oftalmológica, el convenio suscrito por la Gerencia Médica para coordinar la firma con la Dra. Marisela Salas Vargas, añadiendo que:

“(…) se solicita que la Dirección a su cargo, adopte las medidas de control interno necesarias que permitan garantizar que estas relaciones interadministrativas se apeguen estrictamente a la normativa vigente; para lo cual se deberán realizar las acciones de fiscalización correspondientes para el cumplimiento del **comodato** suscrito (…)

 -la negrita no es del original-

En este punto, en virtud que el oficio GM-11960-2024 hace referencia a la figura del comodato, se hace necesario indicar que existen diferencias jurídicas entre un comodato y un convenio de cooperación, a saber, este último es un acuerdo entre partes para colaborar en un proyecto o actividad sin remuneración económica, basado en la buena voluntad e interés mutuo, no es un contrato laboral y las partes acuerdan objetivos para su consecución. Por su parte, la figura del comodato en nuestro país, es un contrato mediante el cual una parte el (comodante) cede gratuitamente a otra (comodatario) el uso de un bien, con la obligación de devolverlo. Su naturaleza jurídica es un contrato civil que obliga a la entrega de un bien, mueble o inmueble para uso temporal, siendo que el comodatario se obliga a cuidar este bien y devolverlo en el estado que lo recibió para uso temporal. Como corolario de lo anterior tenemos que el convenio se centra en la colaboración en actividades y el comodato una cesión de uso de bienes; el convenio de marras es ad honorem, el comodato si bien no implica un pago, sí el uso de un bien, siendo que, en derechos y obligaciones, ambas figuras son diferentes.

Los lineamientos para estandarizar el trámite, registro, seguimiento, control y administración-fiscalización de los convenios suscritos por la Gerencia Médica¹, como base normativa para la revisión del convenio, establecen los siguientes requisitos para la suscripción:

- Conformación de Expediente.
- Justificación
- Criterios técnicos

¹ Documento GM-11087-2021, del 30 de julio 2021, el Dr. Mario Ruz Cubillo, Gerente Médico en ese momento.



- Criterio Jurídico local
- Formato del documento (convenio)
- Administración-Fiscalización del convenio
- Remisión a la respectiva Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud
- Plantilla de revisión de convenios
- Verificación de legalidad
- Suscripción
- Número de convenio
- Registro de convenios
- Monitoreo y evaluación del convenio
- Finiquitos, prórrogas, resoluciones, rescisiones
- Custodia del expediente

Se evidenció que, el 13 de agosto de 2024, fue suscrito el Convenio de Cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro Social, representada por el Dr. Alexander Sánchez Cabo, en su condición de Gerente Médico, y la Dra. Marisela Salas Vargas como funcionaria ad-honorem. Al respecto, una vez revisado el convenio de cooperación, suscrito entre la Caja y la Dra. Salas, se procede a indicar lo siguiente:

- **Sobre la cláusula tercera, obligaciones de la Dra. Salas Vargas:**

El convenio entre la CCSS y la Dra. Marisela Salas Vargas fue suscrito el 13 de agosto de 2024, consignando su cláusula 3, en el inciso 1 y 2 lo siguiente:

“(...) La Dra. Marisela Salas Vargas adquiere las siguientes obligaciones, con la suscripción del presente convenio:

- 1. Presentar a la Clínica Oftalmológica los requisitos para el desempeño del puesto y acreditar su experiencia laboral, previo inicio actividades (...)”*
- 2. Presentar un plan de actividades a desarrollar para el cumplimiento del objetivo del presente convenio (...)”.*

Sobre el particular, a pesar de la eventual acreditación de lo indicado en los incisos anteriores, se considera que esta información debe ser aportada y validada previo a la suscripción de los convenios, con el propósito de reducir los riesgos que pudiesen estar asociados a este tipo de actividad, en la que se está brindando a un tercero acceso a las instalaciones e insumos Institucionales, lo cual implica que **deba ser la Institución la que establezca en la firma de estas figuras jurídicas, las necesidades a satisfacer y las actividades que, en condición ad-honorem, realizará el profesional en medicina.**

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 1.2 Objetivos del Sistema de Control Interno, establecen que:

“(...) El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

a. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.

b. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales (...)”



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Los riesgos sobre la acreditación de requisitos posterior a la suscripción del convenio están relacionados con eventuales incumplimientos normativos, pudiendo, además afectar la reputación institucional, al no quedar refrendado de previo lo que se está requiriendo de los responsables del convenio.

- Sobre la cláusula cuarta, obligaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social:

La cláusula cuarta del convenio suscrito por la Institución con la Dra. Salas Vargas, estipula dentro de las obligaciones para la Institución:

“(...) 1. Aprobar el plan de actividades presentado por la Dra. Marisela Salas Vargas (...)”

Se considera que la redacción de la anterior cláusula indicada no ofrece claridad acerca de la posibilidad de que la Institución pueda efectuar modificaciones, o bien, rechazarlo en caso de que este plan no se ajuste a las necesidades institucionales. Sumado a lo anterior, no se evidencia que se haya realizado un análisis previo donde se sometiera a estudio el plan de actividades propuesto, o bien, su existencia.

Así mismo, el apartado 5 de esta cláusula cuarta indica que es obligación de la CCSS verificar que la Dra. Marisela Salas Vargas, cumpla con las condiciones establecidas en el artículo 12 del Reglamento para la Prestación de Servicios de Personas Trabajadoras Ad-Honorem en la Caja Costarricense de Seguro Social², sin embargo, estos son requisitos que debieron ser analizados previo a la suscripción del convenio de cooperación.

La valoración previa de las actividades a realizar en el marco de un convenio de cooperación radica en que se facilita realizar un análisis o modificación de los términos, favoreciendo el control interno y reduciendo los riesgos de incumplimientos o circunstancias que puedan afectar la correcta marcha en el desarrollo de los procesos, como en este caso, la prestación de servicios especializados.

- Sobre la cláusula décima primera relacionada con la estimación del convenio de cooperación.

El documento establece que la cuantía del convenio de cita, es inestimable; no obstante se considera que existe información relacionada con la necesidad que motiva la participación de una profesional en medicina, por cuanto la suscripción del convenio obedece a la atención de usuarios que requieren intervención quirúrgica en estrabismo, los cuales se encuentran en los registros institucionales, situación que implica que se dispone de información asociada a este proceso de atención y a la producción esperada.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) establecen en el apartado 1.1 sobre el sistema de control interno que, tanto los jefarcas como los titulares subordinados, deben establecer los mecanismos de control necesarios para brindar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales.

La suscripción del convenio que involucra el uso por parte de terceros, de instalaciones e insumos institucionales, para prestar servicios en una especialidad médica que presenta usuarios en lista de espera, implica la necesidad

² Artículo 12 del Reglamento para la Prestación de Servicios de Personas Trabajadoras Ad-Honorem en la Caja Costarricense de Seguro Social: “a) Cumplir con las pruebas de ingreso, cuando se trate de atender labores ordinarias, salvo las situaciones de emergencia debidamente declaradas.

b) Cumplir con los requisitos necesarios para la labor por desempeñar, conforme con lo estipulado en el Manual Descriptivo de Puestos vigente en la Institución.

c) No tener impedimentos, incompatibilidades o limitaciones para el ejercicio de cargos públicos, ni situaciones que puedan derivar en conflictos de intereses, situación que debe quedar debidamente acreditada mediante la declaración jurada.

d) Contar con la aprobación de la jefatura del Servicio donde va a desempeñar sus funciones.

e) Contar con el visto bueno de la máxima autoridad del centro o Gerencia, según corresponda.

f) Ser juramentado como persona funcionaria pública.

g) Firmar el convenio para nombramientos ad-honorem establecido por la Institución (...)”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

de identificar y cuantificar el impacto de la colaboración ofrecida por la Dra. Salas Vargas, aun cuando se trata de un servicio ad honorem.

- **Sobre la conformación de un expediente físico o digital, que contenga las actuaciones realizadas para la suscripción del convenio de cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro Social y la Dra. Marisela Salas Vargas.**

El lineamiento para estandarizar el trámite, registro, seguimiento, control y administración-fiscalización de los convenios suscritos por la Gerencia Médica³, establece la importancia de conformar un expediente para cada convenio, al respecto, se dispuso de acceso a la información brindada por el Dr. Adolfo Antonio Rodríguez Cheung, Director General de la Clínica Oftalmológica, sin embargo, no se observa en la documentación entregada, el cumplimiento de los requisitos incluidos en el citado lineamiento, a saber:

- Justificación en la cual se deje constancia de las razones por las cuales se suscribirá el convenio, indicando expresamente los fines comunes que se van a obtener. Dejando evidencia del beneficio para la institución, contemplando entre otros “los antecedentes, la necesidad institucional y las justificaciones técnico-administrativas, los costos explícitos o implícitos que la unidad debe considerar para la suscripción del convenio, los objetivos que se pretenden alcanzar, los funcionarios fiscalizadores, así como la vinculación del objetivo del Convenio propuesto con las estrategias institucionales que correspondan”.
- Criterios técnicos, administrativos, financieros y legales que justifiquen la viabilidad y razonabilidad de la suscripción del convenio que nos ocupa.
- Criterio jurídico en el que se detalle: la normativa relacionada; verificación que se dispusiera de los criterios técnicos necesarios para la suscripción; verificación de que las obligaciones y deberes de las partes se encontraran identificadas y en igualdad de condiciones, sin relaciones de privilegio; verificación de los mecanismos de control interno; consideración del asesor legal sobre la viabilidad jurídica para la suscripción del mismo y la plantilla de revisión legal;
- Formato del documento, indicando el objetivo del convenio y los beneficios que adquirirían las partes de conformidad con los principios de reciprocidad y mecanismos de control; además detallando aspectos como calidades de los intervinientes, competencias de las partes, razones por las cuáles se va a suscribir el convenio, prórrogas en caso de ser procedentes.
- La designación de un administrador-fiscalizador quien deberá realizar seguimiento a lo estipulado en el convenio suscrito, a efectos de garantizar medidas de control interno que permitan a la Institución verificar el cumplimiento de este
- La remisión a la Dirección de Hospitales Especializados, del expediente conformado al respecto, en el cual conste la justificación de la propuesta para la suscripción del convenio, criterios técnicos, criterio jurídico, entre otros, con la finalidad de que esta, conozca el mismo y en supuesto de encontrarse de acuerdo con lo planteado lo remita a la Gerencia Médica, señalando si recomienda la suscripción del convenio.
- Plantilla de revisión de convenios.
- Verificación de legalidad por parte de la Dirección Jurídica, o bien la justificación por la cual no será remitido a dicha unidad.

³ Oficio GM-11087-2021 “Lineamientos para la estandarizar el trámite, registro, seguimiento, control y administración. fiscalización de los convenios suscritos por la Gerencia Médica” del 30 de julio 2021, suscrito por el Dr. Mario Ruz Cubillo, Gerente Médico en ese entonces.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

- Número del convenio, asignado por la Gerencia Médica.
- Custodia del expediente por parte de la unidad promovente.

Todos estos aspectos, señalados en el oficio GM-11087-2021 “*Lineamientos para estandarizar el trámite, registro, seguimiento, control y administración fiscalización de los convenios suscritos por la Gerencia Médica*” del 30 de julio 2021, suscrito por el Dr. Mario Ruz Cubillo, Gerente Médico en ese entonces.

La carencia de un expediente conformado que disponga de manera integral las acciones relacionadas con la suscripción de convenios representa un riesgo significativo en términos de transparencia y rendición de cuentas, pudiendo con ello, tener un impacto no favorable en la gestión de los recursos y limitando la capacidad para evaluar adecuadamente el proceso.

Se reconoce la importancia de la prestación de servicios médicos especializadas, considerando la limitación existente a nivel Institucional para atender a los usuarios que requieren una cirugía en estrabismo, sin embargo se hace necesario que esa Administración Activa valore las acciones realizadas en la suscripción del convenio, así como futuras firmas, garantizando el alcance de los mismos, la equidad en las obligaciones y beneficios, la duración de los mismos, la implementación de mecanismos formales de control y evaluación aplicables previos a su suscripción y demás puntos detallados en el presente documento.

El presente documento fue socializado con representantes de la Gerencia Médica y de la Clínica Oftalmológica, en sesión de trabajo realizada el 20 de noviembre 2024.

En virtud de lo expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación señalada en el presente oficio, con el propósito de que se implementen las acciones que correspondan, para minimizar los riesgos identificados y comunicados en este documento.

Al respecto, se deberá informar a esta Auditoría Interna sobre las acciones ejecutadas para la administración del riesgo y atención de la situación comunicada, en el **plazo de 1 mes** a partir del recibido de este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA



MSc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/EAM/MASR/LRA/ayms

C. Auditoría – 1111

Referencia: ID - 124011