



AD-ASALUD-115-2022
15 de noviembre de 2022

Doctor

Wilbur Díaz Cruz, director a.c.

DIRECCIÓN DE RED INTEGRADA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD HUETAR NORTE- 2499

Doctor

Edgar José Carrillo Rojas, director

Licenciado

Oscar Eduardo Vargas Murillo, director administrativo financiero

Licenciado

Engelber Luis Molina Alfaro, jefe

Unidad de Gestión de Recursos Humanos
HOSPITAL SAN CARLOS - 2401

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de Advertencia referente a nombramientos de funcionarios en servicios administrativos, utilizando días libres de personal auxiliar de enfermería en el hospital San Carlos.

Esta Auditoría, en atención a las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de para el período 2022, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, identificó el uso de plazas designadas a la prestación de servicios de salud del servicio de enfermería, en la ejecución de actividades administrativas en los servicios de registros y estadísticas en salud (en adelante REDES), presupuesto, validación de derechos, informática, secretaria de medicina, secretaria de cirugía y recursos humanos del hospital San Carlos, según se detalla a continuación:

- El 10 de marzo de 2009, la Administración Activa representada por la Gerencia Médica, Dirección de Red de Servicios de Salud, Dirección de Red Integrada de Prestación de Servicios de Salud Huetar Norte (en adelante DRIPSSHN), Dirección General, Administración y jefaturas de los servicios del hospital San Carlos, suscriben acuerdos con representantes de los sindicatos UNDECA, SINAE y ANPE.



- En el alcance 2 de los acuerdos del acta antes citada se observa que las partes acordaron facilitar nombramientos por días libres del personal auxiliar de enfermería a partir del 23 de marzo de 2009, para atender las necesidades de recurso humano expuestas en servicios administrativos, según el siguiente detalle:

“(...) por días libres de enfermería: 5 enfermeras profesionales, 21 auxiliares de enfermería, 6 asistentes de pacientes, 1 asistente para recursos humanos, 10 asistentes de registros médicos, 1 secretaria para el servicio de enfermería por 6 horas, y que el número de horas de la secretaria de mamografía se aumente a 8 horas”

“(...) Esta modalidad de nombramientos se autoriza por parte de las instancias antes citadas, por el periodo que tome la dotación de las nuevas plazas en los años 2009 y 2010, involucrados además los aspectos técnicos, normativos y presupuestarios que afecten los nombramientos (...)”.

- Mediante oficio DGHSC-0907-2015 del 25 de junio de 2015, la dirección general del hospital San Carlos, traslada al Dr. Gustavo Zeledón Donzo, DRIPSSHN, el “envío de necesidades de Recurso Humano 2016 Hospital San Carlos”, documento el cual incluye la necesidad de recurso de los servicios de enfermería, REDES y administración.
- Mediante oficio DEHSC-339-2017 del 12 de junio de 2017, la Dra. Flora Ballestero Quirós, directora de enfermería en ese momento, hace de conocimiento al Dr. Edgar José Carrillo Rojas, director general del hospital San Carlos, que el servicio de enfermería no está en capacidad de continuar facilitando libres de auxiliares a otros servicios, dada la ampliación de oferta de servicios y la gran cantidad de situaciones (18 plazas por días libres) que deben asignar.
- El 27 de junio de 2018, la Gerencia Médica, Gerencia Administrativa, Dirección de Red de Servicios de Salud, DRIPSSHN, Dirección General, Administración y jefaturas de los servicios del hospital San Carlos, nuevamente suscriben acuerdos con representantes de la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), en donde se decide en ese momento brindarle continuidad a los acuerdos suscritos en el acta del 10 de marzo de 2009, en cuanto al nombramiento de personal en los servicios de REDES, recursos humanos, Informática, financiero contable, cirugía menor, medicina interna en días libres de plazas de Enfermería.

Mediante oficio DEHSC-358-2018 del 25 de junio de 2018, la Dra. Ballestero Quirós, indicó al Dr. Carrillo Rojas lo referente al incremento en el gasto de tiempo extraordinario del personal del servicio, ante la necesidad de garantizar continuidad en los distintos servicios hospitalarios, tanto, en el segundo, como en el tercer turno.



El citado documento, detalló en ese momento, que con anterioridad se generó un uso de 1.100 horas mensuales y que a partir del acuerdo de 2018 se requerirían 1.820 horas mensuales, con el consecuente impacto – a criterio de la funcionaria - en la salud física y mental del personal.

- En el acuerdo suscrito en 2018, la Gerencia Médica y la Dirección de Administración y Gestión de Personal se comprometieron a “(...)priorizar para el siguiente tracto todo lo correspondiente sobre las 26 plazas comprometidas en el acuerdo sindical del 2009, para que estas se otorguen al hospital San Carlos de las cuales en la Gerencia Médica se encuentran los estudios técnicos respectivos, comprometiéndose esta Gerencia a retomarlos para su aprobación con carácter de prioridad y ser trasladados a la Dirección de Administración y Gestión de Personal(...)”.
- Mediante oficio DEHSC-808-2018 del 13 de diciembre de 2018, nuevamente la Dra. Flora Ballester Quirós, directora de enfermería en ese momento, manifestó a la dirección general del hospital San Carlos, el impacto que se estaba suscitando en el proceso de atención a los usuarios, a causa de los acuerdos relacionados con el uso de días libres de enfermería en labores administrativas. En este indicó que a partir del 17 de diciembre de 2018 y a consecuencia de imposibilidad de utilizar en Enfermería los días libres entregados a los servicios administrativos, según su criterio no se podría continuar brindando servicios a usuarios de alto riesgo obstétrico y colposcopia de gineco-obstetricia, en razón que no contar con plazas por sustituir para nombrar al personal interino.
- Se evidenció que el 22 de julio de 2019, nuevamente la Gerencia Médica representada por delegación en la DRIPSSHN, Dirección General, Administración y jefaturas de los servicios del hospital San Carlos, suscriben nuevamente acuerdos con representantes de la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UNDECA), ratificando lo definido en 2009 en cuanto a satisfacer la necesidad de recurso humano de los servicios recursos humanos, Informática, financiero contable, cirugía menor, medicina interna con días libres de plazas de Enfermería.
- En el punto 1 del acuerdo suscrito el 22 de julio de 2019, las partes involucradas se comprometieron a garantizar los nombramientos por días libres de enfermería, utilizados en su propio servicio como a su vez en los servicios de registros médicos, informática, recursos humanos, validación de derechos, área financiera contable, medicina, cirugía, pediatría, secretarías de salones desde el año 2009.
- Mediante oficio DEHSC-513-2019 del 15 de octubre de 2019, el servicio de enfermería comunicó al área financiera contable del hospital San Carlos, la suspensión en el otorgamiento de los días libres acordados, dado que fue otorgada una plaza de profesional para esa Área, en vista de la inopia de personal de enfermería.



Sin embargo, mediante oficio SANIU-249-2019 del 24 de octubre de 2019, suscrito por el Lic. Ronald Quesada Zamora, secretario de asuntos nacionales e internacionales de UNDECA, solicitó a la dirección general de ese centro de salud, instruir al servicio de enfermería mantener todos los nombramientos pactados bajo la modalidad de días libres de enfermería, considerando que la plaza asignada al área financiera contable de ese centro de salud no corresponde al tracto de plazas acordadas.

- La Dra. Ballester Quirós, directora y el Dr. Jenner García Arrieta, subdirector, ambos del Servicio de Enfermería en ese momento, suscribieron documento sin fecha denominado “Cronología de préstamos de códigos por días libres de enfermería a otros servicios”. En el citado documento, se detalla la asignación de códigos de auxiliares de enfermería a registros médicos (10), recursos humanos (2), informática (1), presupuesto (1), validación de derechos (1), secretaria medicina (1), secretaria de cirugía (1), así como todos los aspectos que han mediado para que se mantenga esa situación.
- Mediante correo electrónico del 16 de mayo de 2022, este órgano fiscalizador solicitó información a la Gerencia Médica, con el propósito de identificar el estado de los acuerdos que se han definido en la secuencia de hechos descrita. Al respecto, la Licda. Maritza Fernández Cambronero, funcionaria de despacho de gerencia, indicó¹ lo siguiente:

“(...) buscando algún antecedente de acuerdo sindical no aparece nada directamente con el hospital de San Carlos, no obstante, en la nueva matriz de plazas aplicada a todos los centros de salud, el Hospital de San Carlos evidencia la situación de necesidad de varias plazas que están utilizando por medio de la modalidad de cubres libres, son plazas a nivel administrativo (...)”.

Ante los elementos identificados se procedió a indagar con el Dr. Jenner García Arrieta, Director de Enfermería, sobre la situación presentada, detallando² que el acuerdo inicial consistía en trasladar 10 códigos por días libres, en tanto se asignaban las plazas entre los periodos de 2010 al 2012; sin embargo, al momento de ser entrevistado por este órgano fiscalizador, manifestó que esos acuerdos no se habían cumplido, y que los servicios han justificado la necesidad ante la Dirección General del centro de salud por lo que actualmente están brindando 17 códigos por días libres de Enfermería.

¹ Correo electrónico del 25 de mayo de 2022

² Entrevista del 11 de mayo de 2022



Por otra parte, el Dr. García Arrieta destacó que la oferta de servicios del centro de salud ha venido creciendo cada vez más, lo que obliga a asignar personal para satisfacer tal crecimiento mediante la modalidad de jornadas extraordinarias, generando un gasto anual promedio de ₡1.200.000.000 (mil doscientos millones de colones por concepto de tiempo extraordinario. Agregó, además, que el personal de enfermería se encuentra agotado, tanto física, como mentalmente, considerando que la periodicidad de cancelación de tiempo extraordinario en todos los puestos se efectúa cada dos días, acción que a su criterio es ocasionada no solamente por la falta de los códigos, sino también por un crecimiento en la prestación de servicios y su complejidad, sin la dotación del recurso humano correspondiente.

El Dr. Edgar José Carrillo Rojas, director general del hospital San Carlos, indicó³ que los acuerdos en ese momento buscaban equilibrar la brecha de recurso humano que históricamente ha presentado el centro de salud, siendo que el servicio de enfermería en su última actualización de necesidad de plazas priorizó 100 códigos divididos en los distintos perfiles.

Así mismo, el Dr. Carrillo Rojas mencionó que la Gerencia Médica conoce de la situación que afronta el centro de salud, y que esta obedece a una inadecuada planificación de las autoridades institucionales, como resultado de un crecimiento en la oferta de servicios, sin brindar el recurso humano que conlleva ese crecimiento. Así también, que se han reunido en varias ocasiones con los gremios sindicales y las partes; sin embargo, siempre se llega al mismo acuerdo que no ha sido atendido desde el año 2009.

Sobre esta situación, el Lic. Dauber Valverde Arias, jefatura de REDES del hospital San Carlos, detalló⁴ que desde 1981 únicamente ha sido otorgada 1 plaza a la fecha al servicio de REDES, esto pese al incremento de trabajo que ha venido presentándose en el centro de salud. Por otra parte, manifestó que, si no fuera por los días libres entregados por el servicio de enfermería, no podrían atender la demanda de servicios que se tiene actualmente.

Así mismo, acerca de las gestiones para atender las necesidades de recurso humano, el Lic. Engelber Molina Alfaro, jefatura de recursos humanos del hospital San Carlos, mencionó⁵ que en su momento se hizo entrega del requerimiento de plazas solicitado en el periodo 2015 por la Gerencia Médica; sin embargo, ante la solicitud realizada nuevamente por la Gerencia Médica el hospital San Carlos debió efectuar una nueva priorización de recurso en marzo del año en curso.

³ Entrevista del 19 de mayo de 2022

⁴ Narrativa del 19 de mayo de 2022

⁵ Narrativa del 19 de mayo de 2022



La institución a través del oficio GG-1618-2020, del 9 de junio de 2020, suscrito por el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, comunicó las “Disposiciones técnicas que regulan los nombramientos interinos bajo la modalidad de días libres en la Caja Costarricense de Seguro Social”; en las cuales, se detalla en el apartado 6.2. consideraciones generales lo siguiente:

*“Sobre este tema, es importante indicar que, los nombramientos interinos bajo la modalidad de días libres podrán ser realizados por la administración activa **en los centros de salud**, cuando se trate de perfiles de puestos que tengan una atención directa al usuario o donde la ausencia del personal signifique mayor esfuerzo físico y mental para otro personal, que pueda repercutir directa y negativamente en el servicio que se presta, no obstante lo anterior, dichos nombramientos deben cumplir con las siguientes condiciones:*

- 1. El horario y jornada en que se utiliza la sustitución bajo la modalidad de días libres deberá ser igual al que ostenta el titular de la plaza a sustituir en sus días libres autorizados.*
- 2. Los nombramientos se realizarán según el perfil del puesto que origina el día libre sujeto a sustitución.*
- 3. El nombramiento deberá realizarse en el mismo servicio al que pertenece el puesto que origina el día libre sujeto a sustitución.*
- 4. Los nombramientos que se realicen bajo la modalidad de días libres, no podrán ser sujetos de prorratesos.*
- 5. No se autorizarán nombramientos en la modalidad de días libres, en perfiles o jornadas administrativas que no tengan una prestación directa al paciente (...).”*

Así mismo, la Dirección de Administración y Gestión Personal, en oficio GG-DAGP-0927-2021 del 27 de julio de 2021, suscrito por Máster Natalia Villalobos Leiva, directora a.i., traslada criterio relacionado con la correcta asignación de tiempo extraordinario, donde menciona:

“(...) el tiempo extraordinario debe considerarse como un hecho aislado, excepcional, que no puede adquirir la condición de permanente ni constituirse como parte de las labores diarias que se ejecutan en las diferentes unidades de trabajo ni como un derecho adquirido del funcionario, por lo que, únicamente corresponde su autorización para resolver situaciones especiales y excepcionales, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios (...).”

La Ley General de Control Interno (8292), dispone en el artículo 12 “Deberes del jerarca y titulares subordinados en el sistema de control interno” lo siguiente:

“(...) En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:



- a) *Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.*
- b) *Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades (...).*

De conformidad con lo descrito, ante la necesidad identificada a criterio de las autoridades del hospital San Carlos, se ha utilizado de manera permanente desde el 2009 la práctica de reforzar servicios administrativos con días libres del personal de enfermería lo cual, según la dirección de ese servicio, ha ocasionado desgaste físico y mental en el equipo de trabajo, además del incremento constante del gasto de tiempo extraordinario para ejecutar las labores de atención de usuarios.

La citada práctica, es contraria a las disposiciones normativas institucionales; las cuales han sido vehementes en dictaminar que los códigos utilizados para la prestación directa de servicios de salud no deben, ni pueden ser utilizados para satisfacer necesidades administrativas. Incidiendo este actuar no solo, en la atención de la población en los distintos escenarios, a través del condicionamiento en la apertura y fortalecimiento de nuevos servicios o programas especializados de enfermería; sino también, en el incumplimiento a las Políticas Presupuestarias Institucionales, relacionadas con el crecimiento del tiempo extraordinario, argumentado en los acuerdos previamente establecidos y, que no fueron o han sido actualizados a las condiciones institucionales del momento.

Es importante que esa Administración Activa, en cumplimiento de sus potestades y competencias, efectúe una valoración de la legalidad y el impacto en la prestación de servicios asistenciales para los usuarios, a causa de la utilización de días libres de enfermería para el desarrollo de labores con diferente perfil al de la plaza correspondiente, con el propósito de reforzar distintas áreas administrativas del centro hospitalario. Lo descrito implica que a partir de ese análisis se pueda concluir la pertinencia de mantener o revisar la conveniencia de los acuerdos sindicales que han generado esta situación.

En virtud de lo anterior, se advierte y previene a esas instancias acerca de la situación planteada en el presente oficio, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de acciones, para que de conformidad con las potestades establecidas en los artículos 12 y 36 de la Ley General de Control Interno, y al amparo de otras leyes y cuerpos normativos correspondientes, se efectúen las valoraciones correspondientes y se ejecuten las acciones de coordinación adecuadas para atender los riesgos citados en el presente oficio. Debido a la naturaleza e importancia del tema se remite copia a la Gerencia Médica para los efectos correspondientes.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

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 tres (3) meses a partir del recibido de este documento.

Atentamente.

AUDITORÍA INTERNA

M S. c. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/EAM/MASR/RCR/lbc

C. Doctor Randal Álvarez Juárez, gerente, Gerencia Médica – 2901.
Auditoría

Referencia: ID-76785