



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

AGO-20-2015
17-02-2015

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en cumplimiento de las actividades especiales contempladas en el Plan Anual Operativo 2014 de la Auditoría Interna y en atención de las denuncias DE-001-2013, DE-082-2013 y DE-050-2013, en las cuales se establecen presuntas irregularidades en el pago de guardias médicas en el Área de Salud de Tilarán.

Los resultados obtenidos permitieron evidenciar que en el Área de Salud Tilarán se utiliza el pago de guardias y extras médicas como un medio permanente para brindar atención a los asegurados en las jornadas no ordinarias del Servicio de Emergencias, lo que ha propiciado un gasto en constante crecimiento, a pesar de las estrategias implementadas para la reducción de esas erogaciones, como la disminución del tiempo extraordinario entre las 4 pm y 10 pm y la inclusión de un jornada ordinaria desde las 2 pm a 10 pm.

Se evidenció oportunidades de mejora en el cumplimiento de la programación del rol de guardias y extras médicas, por cuanto este se cumple en un 50%, lo que genera descontrol sobre el personal que debe estar en esa jornada extraordinaria, inclusive puede provocar que el Servicio de Emergencias quede descubierto o vea su capacidad instalada disminuida a falta de profesionales, debido a alguna confusión, olvido o fallo de coordinación sobre quién debería realizar la sustitución.

Se constató que el Coordinador del Servicio de Emergencias como responsable de la planificación del rol, no contempla el impacto que esa programación representa en el presupuesto, por cuanto desconoce el costo por hora extra de cada médico, lo cual no permite hacer una relación entre esas dos variables.

Por último, se observó debilidades de control en el procedimiento de autorización para el pago de las guardias médicas realizadas por el Director Médico del Área de Salud, lo anterior en virtud de que la documentación presentada no permite formar un criterio que las solicitudes obedecen a una situación fortuita o de emergencia y más bien crea la incertidumbre de que se hace de manera calculada y programada, contrario a las directrices emanadas por la Gerencia Médica.

Visto lo anterior, este Órgano de Control y Fiscalización ha dispuesto 4 recomendaciones dirigidas a la Dirección Médica y al Coordinador del Servicio de Emergencias, en el sentido de que se determine el costo de la hora extra de cada uno de los profesiones incluidos dentro del Rol, con el fin de que el responsable de la programación considere el impacto financiero que esa distribución tendrá en el presupuesto; que el personal que realiza las extras y guardias médicas en el Servicio de Emergencias, cumplan con lo dispuesto en la normativa vigente en relación al registro y control del tiempo extraordinario; que se aporte como parte de las justificaciones, ante la Dirección Regional de Servicios de Salud Chorotega, la prueba correspondiente donde se demuestre que esa acción se desarrolló como medida excepcional o de contingencia y que no se está ante una práctica continua y habitual; y por último, que se desarrolle las acciones necesarias para dar efectivo cumplimiento a lo planificado en el Rol de extras y guardias médicas.





CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

AGO-20-2015
17-02-2015

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

ESTUDIO ESPECIAL SOBRE LA PLANIFICACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y PAGO DE GUARDIAS Y EXTRAS MÉDICAS EN EL ÁREA DE SALUD TILARÁN, U.E 2558

DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD CHOROTEGA, U.E. 2599

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en cumplimiento de las actividades especiales contempladas en el Plan Anual Operativo 2014 de la Auditoría Interna y en atención de las denuncias DE-001-2013, DE-082-2013 y DE-050-2013, en las cuales se establecen presuntas irregularidades en el pago de guardias médicas en el Área de Salud de Tilarán.

OBJETIVO GENERAL

Determinar la veracidad de lo señalado en las denuncias DE-001-2013, DE-082-2013 y DE-050-2013.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar el comportamiento del gasto en la partida 2023 “Guardias Médicas” y 2027 “Extras Corrientes Médicas”
- Verificar los mecanismos de control establecidos por la Administración para el cumplimiento de horarios, programación y pago de guardias médicas.
- Analizar las estrategias implementadas para el aprovechamiento racional de los recursos financieros y contención del gasto, respecto al pago de guardias médicas.

ALCANCE

El estudio comprende el análisis de los hechos expuestos en las denuncias DE-001-2013, DE-082-2013 y DE-050-2013, sobre los procedimientos y controles establecidos por la Administración Activa para la programación, asignación y pago de guardias y extras corrientes médicas en el Área de Salud de Tilarán, durante el periodo comprendido entre enero 2009 y setiembre 2014, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario.

La evaluación se realizó de conformidad con lo dispuesto en el Manual de normas generales de auditoría para el sector público, dictadas por la Contraloría General de la República.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

METODOLOGÍA

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se realizaron los siguientes procedimientos:

- Análisis de la ejecución presupuestaria de las subpartidas 2023 y 2027 del periodo 2009-2014.
- Análisis de la programación y cumplimiento del rol de extras y guardias médicas.
- Revisión de los mecanismos de control para el cumplimiento de la jornada laboral y de tiempo extraordinario.
- Tabulación y análisis de la producción del Servicio de Emergencias 2013-2014.
- Estudio y tabulación de los montos cancelados a los médicos por concepto de guardias y extras corrientes médicas.
- Revisión de las justificaciones remitidas a la Dirección Regional de Servicios de Salud Chorotega para la autorización y pago de las guardias médicas realizadas por el Director Médico del Área de Salud de Tilarán.
- Revisión de las acciones ejecutadas para la contención del gasto en la subpartida 2023.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de la Administración Pública 6227, del 2 de mayo 1978, publicado en La Gaceta 102 del 30 de mayo 1978.
- Ley General de Control Interno 8292, del 31 de julio 2002, publicada en La Gaceta Nº 169 del 4 de setiembre 2009.
- Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, aprobado mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República, No. R-CO-94-2006 del 17 de noviembre 2006, publicada en La Gaceta Nº 236 del 8 de diciembre 2006.
- Instructivo para la confección, trámite y pago de tiempo extraordinario, comunicado mediante notas DRH-198-98 y DRH-369-98 del 24 de marzo y 4 de junio 1998, reformado mediante Circular 018784 del 12 de julio 2001.
- Medidas para Mejor Optimización de los Recursos 2013-2014.
- El informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS, del 29 de setiembre 2011.
- Oficios GA-11218-13, GM-8467-13, GF-13568-13, GIT-0408-13, GP-19846-13 y GL-12313-13 del 22 de marzo 2013.
- Oficios 7441-3 del 4 de febrero 2013, 7529-3 del 27 de febrero 2013 y 23050 del 8 de abril 2013.
- Circular 6386 del 22 de marzo 1982, criterio emitido por la Dirección Jurídica de la institución relacionado con el compromiso en la realización de la jornada extraordinaria.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ASPECTOS NORMATIVOS A CONSIDERAR

Esta Auditoría informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios...”.

SOBRE LOS HECHOS DENUNCIADOS

En las denuncias DE-001-2013, DE-050-2013 y DE-082-2013 se indica, en términos generales, que en el Área de Salud de Tilarán se cancelan sumas excesivas en guardias médicas, lo anterior debido a la falta de creación de un segundo y tercer turno, en contraposición a lo dispuesto por la Junta Directiva de la Institución, en lo referente a la aplicación de medidas de contención del gasto y políticas de aprovechamiento racional de los recursos financieros.

La Auditoría Interna mediante la recomendación 1 del informe AGO-361-2011, del 4 de noviembre 2011, dirigida a la Presidencia Ejecutiva, solicitó el abordaje integral de la temática de guardias médicas, con un enfoque técnico, financiero, jurídico y de salud, mediante el cual se determine la viabilidad de establecer un nuevo modelo de pago a nivel institucional por ese concepto.

Además, recomendó efectuar un análisis de costos, a fin de determinar los recursos necesarios y la sostenibilidad financiera para la apertura e implementación de un II y III turno de atención, en sustitución de tiempo extraordinario.

Mediante informe de seguimiento SAGO-11-361-01-2014 del 23 de junio 2014, se consideró la recomendación 1 en proceso de cumplimiento, por cuanto, se evidenció la conformación de un equipo de trabajo que abordara el tema de guardias médicas. Además, se indicó que debido a la complejidad del tema, corresponde analizarlo en detalle para una adecuada toma de decisiones. Por último, se instó a realizar los esfuerzos necesarios para atender la recomendación con la celeridad requerida, con base a la relevancia y sensibilidad que implica, debido a que está directamente relacionado con la prestación de servicios de salud, así como con erogaciones de recursos económicos importantes.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Asimismo, una de las denuncias antes mencionadas (para efectos de Auditoría Interna la DE-082-2013) fue remitida mediante copia a la Dirección Regional de Servicios de Salud Chorotega. En ese sentido, el Dr. Anner Angulo Leiva, Director Regional en ese momento, solicitó a todos los directores médicos y generales (oficio DRSSCH-0642-06-2013 del 4 de junio 2013), lo siguiente:

- “1. Indicar las medidas adoptadas en la aplicación de la política de racionalización de contención del gasto en los Servicios de Urgencias.*
- 2. Indicar las gestiones realizadas para la conversión de plazas.*
- 3. Que la Oficina de Recursos Humanos de cada una de las unidades a sus dignos cargos certifiquen los tiempos extraordinarios realizados por el Director Médico de la Unidad y las Jefaturas, asimismo adjuntar las gestiones realizadas para solucionar la deficiencia del recurso humano”.*

Como respuesta al oficio anterior, el Dr. Luis Fernando Oviedo Zamora, Director Médico del Área de Salud de Tilarán, mediante nota DM-AST-193-6-2013 del 6 de junio del 2013, informó sobre las medidas adoptadas para la contención del gasto en esa Unidad.

ASPECTOS GENERALES

Específicamente en el Área de Salud de Tilarán, se utilizan las guardias médicas en conjunto con las extras corrientes médicas, en adelante llamadas “extras”, como instrumento para brindar atención en el Servicio de Emergencias las 24 horas, 7 días a la semana, mediante la combinación de la jornada ordinaria y extraordinaria.

En ese sentido, se programa en esta modalidad un medico de lunes a viernes de 10 pm a 7 am (9 horas) y los sábados, domingos y feriados de 7 am a 7 am (24 horas).

El gasto por ese concepto asciende en promedio a ¢115.8 millones en los últimos 6 años, correspondiente a ¢88 millones por concepto de guardias médicas y ¢27.8 en extras, según se muestra a continuación:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

CUADRO 1
COMPORTAMIENTO DEL GASTO SUBPARTIDA 2023 Y 2027 GUARDIAS Y EXTRAS MEDICAS
ÁREA DE SALUD DE TILARÁN
PERIODO 2009-2014

Año	2023	2027	TOTAL
2009	106,895,762.28	5,654,963.60	112,550,725.88
2010	120,987,742.70	2,654,004.65	123,641,747.35
2011	127,479,955.85	1,380,024.35	128,859,980.20
2012	68,069,516.40	46,031,748.75	114,101,265.15
2013	52,369,243.91	51,593,396.05	103,962,639.96
2014	52,630,711.87*	59,561,787.27*	112,192,499.13
PROMEDIO	88,072,155.50	27,812,654.11	115,884,809.61
TOTAL	528,432,933.01	166,875,924.67	695,308,857.67

Fuente: Mayor auxiliar 2009-2014*Proyección Área de Presupuesto

Los datos consignados en el cuadro anterior, muestran que el comportamiento del gasto en las dos subpartidas se ha contenido, lo anterior en virtud que en el 2009 las erogaciones fueron de €112.5 millones y cinco años después en el 2014 son de €112.1 millones.

Complemento de lo anterior y evidenciada las acciones desarrolladas por la Administración Activa para la atención de las denuncias interpuestas, este Órgano de Control y Fiscalización procedió a revisar otros aspectos de control referente a las guardias y extras médicas, los cuales se exponen a continuación.

HALLAZGOS

1. ASPECTO RELACIONADOS CON EL ROL DE GUARDIAS Y EXTRAS MÉDICAS

1.1. DEL CUMPLIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN MENSUAL

De acuerdo con el análisis realizado en los meses de julio y agosto 2014, se evidenció un incumplimiento del 50% con respecto a lo programado en el rol de extras y guardias médicas en el Área de Salud de Tilarán.

Asimismo, se evidenció que las modificaciones realizadas no son respaldadas de forma documental, en su defecto se realiza de manera verbal o por llamada telefónica.

En este sentido, existe un criterio emitido por la Dirección Jurídica de la institución, mediante circular N^o. 6386 del 22 de marzo 1982, donde establece lo siguiente:

“... El que acepta y se compromete a realizar una guardia (jornada de ocho horas) o una jornada extraordinaria (la cual puede ser de 4 horas o de 7 horas), debe acatarlas. De no hacerlo se expone a que se le aplique la correspondiente sanción disciplinaria la que, de acuerdo con la gravedad de la falta, puede ser de amonestación verbal hasta el despido. La calificación de la falta y de la sanción, en cada caso concreto, corresponde definirla al jefe



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

superior inmediato así como su aplicación. (Ver Reglamento Interior de Trabajo de la Institución, en su capítulo de sanciones, así como el Código de Trabajo en lo que hace también al rubro de sanciones y al régimen de despido)”.

El Instructivo para la confección, trámite y pago de tiempo extraordinario, establece en el punto 1.2 “Condiciones para el pago de tiempo extraordinario”, lo siguiente:

“...De esta forma, aquel empleado(a) que se comprometa a la realización de tiempo extraordinario, debe acatar tal disposición y cumplir con los horarios establecidos. De no hacerlo, se expone a la aplicación disciplinaria que corresponda, según los procedimientos establecidos en esa materia”.

La Ley General de la Administración Pública, en el artículo 134, establece:

- “1. El acto administrativo deberá expresarse por escrito, salvo que su naturaleza o las circunstancias exijan forma diversa.*
- 2. El acto escrito deberá indicar el órgano agente, el derecho aplicable, la disposición, la fecha y la firma, mencionando el cargo del suscriptor”.*

Lo anterior, es consecuencia de la carencia de un procedimiento o mecanismo formal que permita registrar y autorizar por parte del Coordinador del Servicio de Emergencias, las modificaciones e intercambio del tiempo extraordinario entre los médicos del Servicio.

Dicha situación podría generar un descontrol sobre el personal que debe hacer las guardias o extras médicas, inclusive el provocar que el Servicio de Emergencias quede descubierto a falta de profesionales, debido a alguna confusión, olvido o falta de coordinación, sobre quién debería realizar la jornada. Asimismo, es importante que se realicen los cambios de guardia de forma documental, debido a que al efectuarse de manera verbal, ocasiona que en el momento de tramitar el pago de las guardias se presenten inconsistencias, lo cual podría provocar que se cancelen sumas de más o menos a algunos médicos.

1.2. DEL COSTO DE LA PROGRAMACIÓN MENSUAL

Se determinó que para la programación del rol mensual de las guardias y extras médicas, no se toma en consideración el impacto financiero que esa distribución tendrá en el presupuesto, lo anterior en virtud de que no se relaciona el costo por hora de cada médico y la cantidad de horas asignadas, acción que permitiría conocer de antemano la erogación en la que se incurrirá en ese periodo y de esa manera poder hacer los ajustes necesarios y no exceder el promedio de gasto mensual presupuestado.

Las Medidas para Mejor Optimización de los Recursos 2013-2014, en el punto 2.3 Consideraciones Adicionales sobre servicios personales, establece:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

“a) Tiempos Extraordinarios:

- i. Durante el año 2014, se solicita a las unidades de salud consistencia en la aplicación del tiempo extraordinario, con el fin de no superar el crecimiento porcentual del último año.*
- ii. Las jefaturas de las unidades y los niveles superiores como Gerencias y Direcciones Regionales se abstendrán de dar autorizaciones de tiempos extraordinarios sin contenido presupuestario cuando no exista una justificación técnica y no se conozca la productividad.*

La situación expuesta se origina al no contemplar la cantidad de horas en guarida médica que se le asigna a cada uno de los médicos, contra el costo económico que eso representa, lo cual genera que en la mayoría de los meses el gasto supere lo asignado y por ende al final del ciclo presupuestario se tengan que solicitar modificaciones para cubrir la subpartida.

Ejemplo de lo anterior es el refuerzo económico (modificación presupuestaria N°-05-2014 del 31 de octubre 2014) que se proporcionó a las subpartidas con recursos del nivel central, a saber: en la cuenta 2023 aumentó en ₡850.000,00 y ₡5.950.000,00 a la 2027.

2. SOBRE EL REGISTRO DEL TIEMPO EXTRAORDINARIO LABORADO EN EL SERVICIO DE EMERGENCIAS

El personal que realiza las extras y guardias médicas, no registra el tiempo extraordinario que efectúan en el Servicio de Emergencias, a pesar de disponer de los mecanismos (Reloj Biométrico) necesarios para su control.

Por su parte, se lleva un libro de actas en el cual los médicos anotan el nombre de quien entrega y recibe el Servicio, cuando se realizan las extras y guardias médicas, sin embargo, se omite la consignación de la hora.

En este caso, la Institución dispone en la normativa que si existen mecanismos de control que deben usarse y la Sede del Área de Salud dispone de reloj marcador que utilizan los funcionarios que laboran diariamente.

Cabe mencionar que el Dr. Luis Fernando Oviedo Zamora, mediante oficio DM-AST-428-10-2014 del 30 de octubre 2014, instruyó al Lic. Evangelista Solano Arias, Encargado de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, proporcionarles claves a cada uno de los médicos para que a partir de noviembre 2014, procediera a realizar la marca de tiempo extraordinario en el Reloj Biométrico.

El instructivo para la confección, trámite y pago de tiempo extraordinario en el apartado Disposiciones Generales, artículo 1.6 “Del registro y control” señala: *“Para efectos de pago, sólo serán válidas las horas extraordinarias que están debidamente registradas y comprobadas en las tarjetas individuales de control*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

de asistencia y puntualidad. En el caso de que un trabajador(a) exento de marca, por rol le corresponda laborar tiempo extraordinario, está en la obligación de registrar el tiempo laborado, para lo cual la jefatura inmediata le informará sobre los procedimientos a seguir y le proporcionará la tarjeta de control, en la cual deben figurar las respectivas marcas de iniciación y finalización de la jornada extraordinaria. Salvo casos excepcionales y temporales, se permitirá el control de marca del tiempo laborado en forma manual, refrendado y certificado por la jefatura inmediata, dando fe pública del tiempo extra laborado y reportado por el trabajador(a), así como las causas que ocasionaron la ausencia del registro mediante el reloj marcador. Es responsabilidad de todas las jefaturas de la Institución, velar por el estricto cumplimiento del presente instructivo.”

El sistema establecido, según indica la Coordinación del Servicio de Emergencias, se basa en un libro de actas en el cual se anotan diariamente los médicos que se encuentran presentes en la ejecución de las guardias según rol de trabajo, sin embargo, estas acciones no se constituyen en un medio efectivo para el control de la ejecución y aprovechamiento de esta jornada.

Lo anterior, por cuanto la normativa institucional establece que para efectos de pago, sólo serán válidas las horas extraordinarias que están debidamente registradas y comprobadas en las tarjetas individuales de control de asistencia y puntualidad; y salvo casos excepcionales y temporales, se permitirá el control de marca del tiempo laborado en forma manual, refrendado y certificado por la jefatura inmediata, dando fe pública del tiempo extra laborado y reportado por el trabajador(a), así como las causas que ocasionaron la ausencia del registro mediante el reloj marcador.

La ausencia de controles efectivos en la jornada que permite realizar extras y guardias médicas, no garantiza el cumplimiento de los objetivos institucionales con eficiencia y eficacia en sus operaciones, y limita a la Administración Activa en la toma de decisiones con las actividades que se desarrollan durante la jornada extraordinaria, lo cual contraviene con el Sistema de Control Interno y la sana administración de los recursos institucionales.

3. DEL PROCEDIMIENTO DE JUSTIFICACIÓN PARA EL TRAMITE Y PAGO DE TIEMPO EXTRAORDINARIO AL DIRECTOR MÉDICO DEL ÁREA DE SALUD TILARÁN

Revisado el proceso de confección, trámite y pago de tiempo extraordinario laborado por el Dr. Luis Fernando Oviedo Zamora, Director Médico del Área de Salud Tilarán, se determinó que en algunos casos las extras y guardias médicas se realizan de manera habitual y continua, contrario a lo instruido por la Gerencia Médica en relación con la prohibición de realizar tiempo extraordinario para profesionales en ciencias medicas que ejerzan cargos de Jefatura.

En ese sentido, el Dr. Oviedo Zamora es el médico que recibió la mayor remuneración económica correspondientes a esos dos rubros, lo anterior en virtud de que entre enero 2013 y setiembre 2014 se le canceló un total de €34.9 millones (1.6 millones por mes), equivalente al 18% de los montos girados por ese concepto en el Centro Médico. (Ver Anexo 1)



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Asimismo, se evidenció que la documentación aportada para la aprobación del pago de las guardias realizadas, no sustenta de manera clara el trámite y más bien, crea incertidumbre si el proceso se realizó de forma transparente y con el formalismo suficiente para que se apruebe la erogación del gasto, lo anterior por no presentar evidencia de que se realizaron las gestiones (en primera instancia) ante otros médicos del Área de Salud, para que realizaran la sustitución del profesional que estaba asignado por rol.

En ese sentido, el Director Regional de Servicios de Salud Chorotega ha requerido se aporten las evidencias que permitan deducir que se cumple con las directrices emitidas por la Gerencia Médica, en relación a la prohibición de realizar tiempo extraordinario para profesionales en ciencias medicas que ejerzan cargos de Jefatura.

Mediante circular 7441-3 del 4 de febrero 2013, la Dra. María Eugenia Villalta Bonilla, Gerente Médica, informó sobre los acuerdos tomados por la Junta Directiva referente a la prohibición de realizar tiempo extraordinario por profesionales en ciencias médicas que ejerzan cargos de Jefatura, además, instruyó a los Directores Regionales, Generales y Médicos, sobre la necesidad de estar vigilantes a la no autorización para realizar guardias medicas o cualquier modalidad de tiempo extraordinario en forma continua y habitual a los médicos que ejerzan esos cargos.

En la nota 7529-3 del 27 de febrero 2013, la Dr. Villalta Bonilla brinda aclaración de los alcances del oficio 7441-3, donde establece que también se encuentran inhibidos para la realización de tiempo extraordinario los funcionarios que desempeñan puestos de dirección de centros asistenciales, así como jefes de servicios médicos, sin embargo, instaura la posibilidad de que ciertos casos, considerando las necesidades de algunos centros de trabajo y sus circunstancias particulares, puedan ser analizados y tratados como una excepción, por lo que se delega en los Directores las unidades y Directores Regionales de Servicios de Salud, la valoración de aquellas solicitudes para gestionar la autorización correspondiente y de esa forma la realización de cualquier modalidad de tiempo extraordinario al grupo de funcionarios que los alcanza la prohibición.

En complemento a lo anterior, mediante oficio 23050 del 8 de abril 2013, la Gerente Médica instruyó que deben los Directores Regionales de Servicios de Salud atender y autorizar el tiempo extraordinario a los Directores Generales y Médicos de los centros de salud adscritos a su Región.

Por tal razón, mediante oficios DRSSCH-0851-07-2013 del 22 Julio 2013 y DRSSCH-0885-10-2014, del 9 Octubre 2014, el Director Regional de Servicios de Salud Chorotega, Dr. Anner Angulo Leiva y Dr. Warner Picado Camareno, respectivamente, emitieron directrices en relación a la solicitud de evidencias para firma de acciones de personal de tiempo extraordinario de directores médicos de Áreas de Salud de la Región Chorotega, a saber:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888

Apdo.: 10105

“Cada responsable en las Unidades de llevar a cabo los procedimientos debe certificar lo siguiente:

- 1. Que el Director Médico no se encuentra en un rol de Guardias.*
- 2. Que el encargado de hacer el rol de la Guardia, haya realizado las gestiones para cubrir los días del mes con los médicos del Centro de Salud, a excepción del Director Médico.*
- 3. De no contar con médicos disponibles para realizar tiempo extraordinario en el centro de trabajo, el encargado de realizar el Rol de guardias deberá comunicar con la debida anticipación a la Unidad local de Recursos Humanos, para las publicaciones en el Portal de Recursos Humanos de Oferentes, mediante correos electrónicos informar a las Unidades, entre otros, esta publicación debe encontrarse permanente, en aquellas unidades que se dificulta encontrar oferentes. La Oficina de Recursos Humanos trasladará al encargado de realizar el rol de la Guardia las ofertas recibidas para realizar tiempo extraordinario, según la normativa Institucional.*
- 4. Existiendo la dificultad para encontrar algún oferente, mismo que debe estar certificado por la Unidad Local de Recursos Humanos, el Director Médico deberá realizar las acciones pertinentes para el Visto Bueno de tiempo extraordinario”.*

La situación descrita se origina en la inobservancia de las directrices emitidas por la Gerencia Médica, ya que al ser necesario que el Director Médico del Área de Salud de Tilarán realice cualquier modalidad de tiempo extraordinario, debe ser en amparo de una contingencia, con el fin del resguardo de la prestación de los servicios de salud, todo siempre bajo el ámbito de la transparencia, por lo que al justificar esas acciones mediante un oficio sin documentación de respaldo, no permite formar un criterio que las solicitudes obedecen a una situación fortuita o de emergencia y más bien crea la incertidumbre de que se hace de manera calculada y programada.

El documentar de esa manera esas justificaciones, genera que se pierda la credibilidad del sistema de control interno implementado para la confección, trámite y pago de tiempo extraordinario utilizado por el Área de Salud Tilarán y la Dirección Regional de Servicios de Salud Chorotega.

4. DEL IMPACTO DE LAS ACCIONES Y ESTRATEGIAS APLICADAS PARA DISMINUIR EL GASTO POR CONCEPTO DE GUARDIAS MÉDICAS

Se determinó que en el Área de Salud Tilarán se han efectuado acciones tendentes a mitigar las erogaciones correspondientes a extras y guardias médicas, tales como, la implementación de una jornada ordinaria de 2 pm a 10 pm y la eliminación de tiempo extraordinario entre las 4 pm y 10 pm.

Al aplicar esas medidas se logró disminuir entre el 2011 y 2014 las erogaciones en la subpartida 2023 “Guardias Médicas”, pasando de ₡127.4 millones a ₡52.6 millones, lo que representa una reducción de del 59% (74,8 millones).

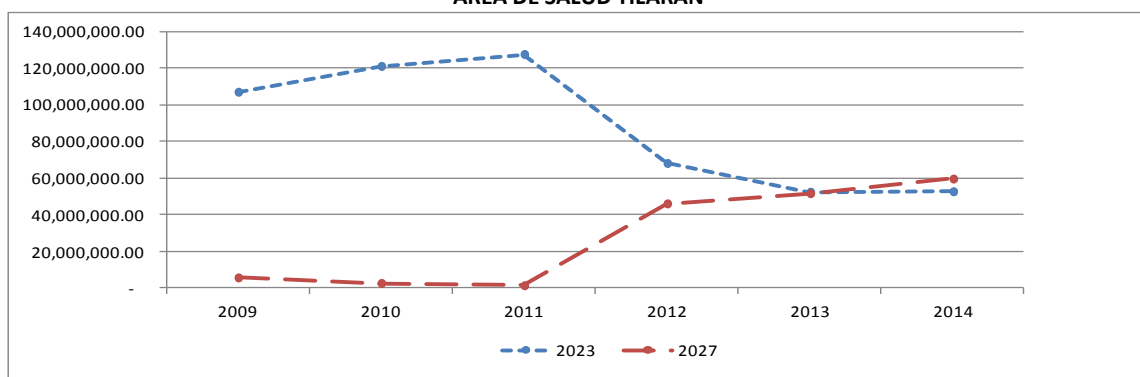


CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Sin embargo, la subpartida 2027 presentó un incremento de €58.1 millones en ese mismo periodo, al variar el gasto en el 2011 de €1.3 millones a €59.5 millones en el 2014, lo que representó un aumento de 43.16 veces.

Las variaciones expuestas anteriormente, obedecen a la reducción de la jornada extraordinaria a 9 horas entre semana (10 pm a 7am), por lo cual el gasto de la subpartida de guardias médicas se trasladó al de extras corrientes médicas, por ser menores a 12 horas, lo que obliga a que se cancele en esa cuenta.

GRÁFICO 2
COMPORTAMIENTO DEL GASTO EN LAS SUBPARTIDAS 2023 Y 2027
ÁREA DE SALUD TILARÁN



El informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS, del 29 de setiembre 2011, en la recomendación R.21 indica que se debe: "...Eliminar el tiempo extraordinario como forma permanente de pago de jornada y convertir tiempo extraordinario en segundo y tercer turno de atención".

Congruente con lo antes citado, la Junta Directiva en la sesión 8581 celebrada el 24 de mayo de 2012, aprobó las "Medidas para mejor optimización de los recursos 2013-2014", la cual en el punto 2.2 Política de aprovechamiento racional de los recursos financieros de la C.C.S.S, establece que: "...se deben implementar acciones para disminuir el uso de tiempos extraordinarios, tales como ajustes de horarios, jornadas escalonadas, así como creación de plazas con financiamiento de tiempos extraordinarios".

Por lo anteriormente expuesto, los seis gerentes institucionales, mediante oficio GA-11218-13, GM-8467-13, GF-13568-13, GIT-0408-13, GP-19846-13 y GL-12313-13 del 22 de marzo 2013, reiteran tales disposiciones y recuerdan a la Administración Activa de la CCSS, la obligatoriedad de aplicar y ajustarse a lo dispuesto en la normativa institucional vigente en materia de Tiempo Extraordinario; así como la responsabilidad que tienen las jefaturas respecto a la supervisión y control en la ejecución de las labores ocasionales o excepcionales que autorizan ejecutar en las jornadas extraordinarias.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

Es importante señalar que la Auditoría Interna mediante la recomendación 1 del informe AGO-361-2011, del 4 de noviembre 2011, dirigida a la Presidencia Ejecutiva, solicitó el abordaje integral de la temática de guardias médicas, con un enfoque técnico, financiero, jurídico y de salud, mediante el cual se determine la viabilidad de establecer un nuevo modelo de pago a nivel institucional por ese concepto.

Sin embargo, es preciso que en los casos que sea procedente se realice una valoración de cada unidad ejecutora, lo anterior por las particularidades de cada centros y las oportunidades de mejora específicas que pudiesen ser encontradas en función de las características de la demanda, capacidad instalada y presupuesto asignado.

Por lo tanto, el carecer de un análisis personalizado de cada caso, que determine la viabilidad de la constitución de un segundo o tercer turno en el Área de Salud Tilarán para atender los pacientes del Servicio de Emergencias, limita a la Administración de tener un insumo para la adoptar la mejor decisión, en beneficio de los intereses económicos de la institución y de los usuarios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con los objetivos propuestos en este estudio para determinar la veracidad de los hechos denunciados, se evidenció que en el Área de Salud Tilarán se utiliza el pago de guardias y extras médicas como un medio permanente para brindar atención a los asegurados en las jornadas no ordinarias del Servicio de Emergencias, lo que ha propiciado un gasto en constante crecimiento, a pesar de las estrategias implementadas para la reducción de esas erogaciones, como la disminución del tiempo extraordinario entre las 4 pm y 10 pm y la inclusión de un jornada ordinaria desde las 2 pm a 10 pm.

Por otra parte, se evidenció un incumplimiento del 50% en la programación del rol de guardias y extras médicas, lo que genera descontrol sobre el personal que debe estar en esa jornada extraordinaria, inclusive puede provocar que el Servicio de Emergencias quede descubierto o vea su capacidad instalada disminuida a falta de profesionales, debido a alguna confusión, olvido o fallo de coordinación sobre quién debería realizar la sustitución.

Asimismo, se constató que el Coordinador del Servicio de Emergencias como responsable de la planificación del rol de extras y guardias, no contempla el impacto que esa programación representa en el presupuesto, por cuanto se desconoce el costo por hora de guardia de cada médico, lo cual no permite hacer una relación entre esas dos variables.

Por último, se observó debilidades de control en el procedimiento de autorización para el pago de las guardias médicas realizadas por el Director Médico del Área de Salud, lo anterior en virtud de que la documentación presentada no permite formar un criterio que las solicitudes obedecen a una situación fortuita o de emergencia y más bien crea la incertidumbre de que se hace de manera calculada y programada, contrario a las directrices emanadas por la Gerencia Médica.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

RECOMENDACIONES

A LA DIRECCIÓN MÉDICA DEL ÁREA DE SALUD TILARÁN

1. Determinar el costo de la hora extra por turno, de cada uno de los profesiones incluidos dentro del Rol de Guardias y Extras Médicas, con el fin de que el responsable de la programación considere el impacto financiero que esa distribución tendrá en el presupuesto, así como la erogación en la que se incurrirá en ese periodo, de esa manera que sea un insumo para la toma de decisiones en materia presupuestaria. **Plazo de Cumplimiento: 3 meses**
2. Que el personal que realiza las extras y guardias médicas en el Servicio de Emergencias, cumplan con lo dispuesto en la normativa vigente en relación al registro y control del tiempo extraordinario, utilizando para ello los mecanismos de control existentes (Reloj Biométrico) en el Área de Salud. **Plazo de Cumplimiento: 1mes**
3. Aportar como parte de las justificaciones, ante la Dirección Regional de Servicios de Salud Chorotega, para la aprobación y tramite del tiempo extraordinario que realiza el Director Médico, la prueba correspondiente donde se demuestre que esa acción se desarrolló como medida excepcional o de contingencia y que no se está ante una práctica continua y habitual.

Se deberá presentar como prueba de lo anterior, la justificación avalada por la jefatura correspondiente, de la ausencia del médico que estaba programado en rol de extras y guardias médicas; evidencia de las acciones donde se comunicó a los oferentes, la disponibilidad del tiempo a sustituir y cualquier otra que el Director Regional disponga. **Plazo de cumplimiento: 1 mes**

AL COORDINADOR DEL SERVICIO DE EMERGENCIAS DEL ÁREA DE SALUD TILARÁN

4. Desarrollar las acciones necesarias para dar efectivo cumplimiento a lo planificado en el Rol de extras y guardias médicas. En el caso que sea necesario hacer modificaciones a la programación, estas deberán ser debidamente justificadas y comunicadas con anticipación por parte del médico a la Coordinación del Servicio para el aval respectivo. **Plazo de cumplimiento 3 meses**



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados del presente estudio fueron comentados con el Dr. Luis Fernando Oviedo Zamora, Director Médico del Área de Salud de Tilarán, quien emitió el siguiente comentario: *“Felicitación a la Auditoría por la calidez y trato, en cumplimiento de lo que establece la institución y la Auditoría como ente asesor”*.

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Lic. Víctor Hugo Ruiz Méndez
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Ing. Herman Gonzalo González Matarrita
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Mgtr. Geiner R. Arce Peñaranda
JEFE SUBÁREA

Lic. Edgar Avendaño Marchena
JEFE DE ÁREA

EAM/GAP/VHRM/HGGM/lba



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
AUDITORIA INTERNA
Tel.: 2539-0821 - Fax.: 2539-0888
Apdo.: 10105

ANEXO 1

DISTRIBUCIÓN DEL PAGO DE GUARDIAS Y EXTRAS MÉDICAS CORRIENTES
PERIODO 2013-2014
(COLONES)

#	NOMBRE	PARTIDA		TOTAL
		2023	2027	
1	OVIEDO ZAMORA FERNANDO	25,548,410.32	9,359,987.85	34,908,398.17
2	APUY VILLEGAS JOSE JOAQUÍN	20,525,943.95	11,783,403.05	32,309,347.00
3	CHEN RIVERA ALFONSO WILBERTH	13,150,798.25	15,949,963.50	29,100,761.75
4	ARGUELLO MATAMOROS EUGENIO	17,338,186.85	11,732,914.90	29,071,101.75
5	RODRÍGUEZ ULLOA ELÍAS ENRIQUE		25,711,014.20	25,711,014.20
6	LÓPEZ LAZO KARLA IRIABEL	12,168,659.20	1,455,989.05	13,624,648.25
7	FRECKLETON CLARK GAZEL GEOVANNI	877,906.85	11,400,336.95	12,278,243.80
8	RAMIREZ SOLIS JORGE ALONSO	2,368,762.69	2,386,460.50	4,755,223.19
9	GUZMAN COTO TATIANA		3,281,333.00	3,281,333.00
10	MURILLO PEREZ GIOCONDA	1,841,486.90	1,351,290.03	3,192,776.93
11	CASTRO ARAGÓN VIVIANA		3,087,419.75	3,087,419.75
12	MURILLO HERRERA EMERSON		1,650,235.60	1,650,235.60
13	ALVARADO MUÑOZ MAURICIO	578,957.40	701,251.65	1,280,209.05
14	VILLALOBOS CRUZ CAROLINA	303,826.25	526,776.60	830,602.85
15	RAMIREZ BOLAÑOS MAURICIO	371,646.40		371,646.40
16	CÁRDENAS PEREIRA LUIS ALEJANDRO	186,136.70		186,136.70
	TOTAL	95,260,721.76	100,378,376.63	195,639,098.39