



**AS-AOPER-206-2022**

2 de noviembre de 2022

Doctor  
Roberto Cervantes Barrantes, gerente  
**GERENCIA GENERAL - 1100**

Estimado señor:

**ASUNTO: Oficio de Asesoría referente a la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”.**

En cumplimiento de las actividades preventivas y de asesoría consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría para el período 2022, apartado de estudios especiales y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se emite la siguiente asesoría referente a la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”.

Este Órgano de Control y Fiscalización efectuó una revisión de los oficios: GG-DAGP-0802-2020 / GF-DP-2463-2020 del 12 de agosto del 2020, GG-DAGP-1327-2020 del 16 de noviembre 2020, GG-DAGP-0360-2022 / GF-DP-0824-2022 del 11 de marzo de 2022, GA-0511-2022 del 24 de mayo 2022, DSI-API-0122-2022 del 13 de junio de 2022, GG-DAGP-0854-2022, del 14 de junio de 2022, GF-DP-2229-2022 del 7 de setiembre de 2022 y GG-DAGP-1202-2022 del 29 de agosto de 2022, emitidos por la Gerencia Administrativa, Dirección de Administración y Gestión de Personal, Dirección de Presupuesto, Área de Publicaciones e Impresos, y el Área Formulación de Presupuesto respectivamente, relacionados con el proceso de elaboración del instructivo para regular integralmente el procedimiento para crear, utilizar y luego eliminar plazas activas temporales de servicios especiales.

Resultado del análisis efectuado a los documentos de marras, esta Auditoría Interna determinó algunos aspectos que, de acuerdo con nuestro criterio es pertinente que sean de conocimiento de esa Administración Activa, en aras de fortalecer la gestión realizada a fin de regular el procedimiento para atender proyectos, actividades o programas especiales que son denominados de interés institucional, según se exponen a continuación:

## 1. ANTECEDENTES

Esta Auditoría Interna mediante los oficios AI-1128-2020<sup>1</sup> del 27 de mayo del 2020 y SAI-ASS-20-1128-01-2020<sup>2</sup> del 3 de setiembre del 2020, evidenció oportunidades de mejora en la utilización del esquema de sustitución de plazas aprobado por la Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión N°8897 del 30 de marzo 2017, considerando que la Administración Activa debía realizar acciones concretas con el fin de disponer de las mejores prácticas presupuestarias en concordancia con un adecuado uso de los recursos humanos designados para la atención de proyectos especiales.

Sobre este particular, el Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal y el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director de Presupuesto, mediante oficio GG-DAGP-0802-2020 / GF-DP-2463-2020 del 12 de agosto del 2020, solicitaron al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General y al Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero, agendar un espacio para presentar la propuesta de un instructivo que regule la creación, uso, control y eliminación de las plazas de servicios especiales, para atender proyectos que son denominados de interés institucional autorizados por acuerdo de Junta Directiva.

<sup>1</sup> “Esquema de sustitución de plazas aprobado por Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión N°8897 del 30 de marzo 2017”.

<sup>2</sup> “Seguimiento al oficio AI-1128-2020 “Esquema de sustitución de plazas aprobado por Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión N°8897 del 30 de marzo 2017”.



Mediante el oficio GG-DAGP-1327-2020 del 16 de noviembre 2020, el Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, remitió a las diferentes Gerencias y autoridades Institucionales la propuesta de Instructivo para regular la creación, uso, control y eliminación de las plazas temporales de servicios especiales, y solicitó referir las observaciones pertinentes, a fin de cumplir con lo acordado en el Consejo de Presidencia y Gerencias el 13 de noviembre del 2020.

El 11 de marzo de 2022, mediante oficio GG-DAGP-0360-2022 / GF-DP-0824-2022, el Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, y el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director de Presupuesto, trasladaron la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso Control y Eliminación de Plaza Activa Temporal de Servicios Especiales” a la Gerencia Administrativa para el correspondiente aval jurídico y aval de gestión documental, conforme lo establece el “Instructivo para la Gestión de Documentos Normativos en la CCSS, código GA-DSI-API-IT001”.

En oficio GG-DAGP-0854-2022 del 14 de junio de 2022, el Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, comunicó a esta Auditoría que, conforme a lo instruido en la circular GG-33202020 / GA-1184-2020 por la Gerencia General y la Gerencia Administrativa, la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, se encontraba en etapa de emisión de avales finales de gestión documental, específicamente de la Dirección Jurídica y del Área Publicaciones e Impresos, para proceder con la aprobación de las instancias superiores para su publicación y aplicación.

Mediante oficio GG-DAGP-1202-2022 del 29 de agosto de 2022, suscrito por Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, dirigido al Lic. Gilberth Alfaro Morales, Director Jurídico, indicó:

*“(...) Bajo ese contexto, y en cumplimiento de continuar con el protocolo instituido en la circular número GG-3320-2020 | GA-1184-2020 del 17 de noviembre de 2020, “Instructivo para la Gestión de Documentos Normativos en la CCSS”, se traslada la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, para valoración y criterio jurídico de esa instancia.”*

Por otra parte, este Órgano de Fiscalización y Control mediante el informe ASAAI-98-2021 “Auditoría de carácter especial sobre la gestión de la generación de la planilla salarial y el proceso de los pagos salariales ordinarios y extraordinarios al personal de la CCSS”, del 28 de octubre de 2021, determinó que la institución no dispone de normativa que regule el procedimiento para tramitar nombramientos bajo el modelo de plazas de servicios especiales (plazas temporales), siendo que esta modalidad se ha utilizado por varios años en proyectos, asimismo, se indicó que para esas fechas la Dirección de Presupuesto en conjunto con la Dirección de Administración y Gestión de Personal, se encontraban trabajando en un documento para regular el procedimiento para la creación, uso, control y evaluación de los servicios especiales; sin embargo, esa guía no había sido avalada para su aplicación.

## **2. ANÁLISIS DEL INSTRUCTIVO PARA LA CREACIÓN, USO CONTROL Y ELIMINACIÓN DE PLAZA ACTIVA TEMPORAL DE SERVICIOS ESPECIALES GG-DAGP-DP-IT001.**

El documento “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, se encuentra conformado por nueve puntos a mencionar:

1. Introducción.
2. Objetivo general.
3. Alcance.
4. Marco normativo.
5. Definiciones-Terminología-Glosario.
6. Disposiciones generales.
7. De la Creación, Uso, Control, Evaluación y Eliminación de las Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales



8. Responsabilidades.
9. Transitorio.

Del análisis realizado al documento denominado “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, se evidenció lo siguiente:

El punto 7.1 Creación, indica:

*“...la unidad ejecutora, a través de la Gerencia respectiva o la Presidencia, según corresponda, deberá elevar a la Junta Directiva la solicitud para la aprobación del Proyecto, Programas y Actividades, y su declaratoria de interés institucional, para lo cual deberá aplicar previamente las siguientes acciones:*

- a) *Debe indicarse cuántas plazas y cuáles son los perfiles de los puestos, que se van a requerir con las respectivas justificaciones pertinentes acorde con su estructura de gobierno y/o funciones que van a desarrollar, lo cual deberá ser analizado por parte de la Dirección de Administración y Gestión de Personal para brindar un aval técnico...”* (El resaltado no es parte del texto original).

En virtud de lo expuesto, el instructivo establece las acciones que deben efectuar las unidades ejecutoras interesadas en solicitar la aprobación de proyectos, programas o actividades de interés institucional, sin embargo, el documento no detalla los requisitos mínimos para la confección y presentación de las justificaciones, las cuales son consideradas de carácter obligatorio para sustentar la necesidad de los recursos y es importante que sean confeccionadas adecuadamente, a fin de garantizar la estandarización, eficiencia y eficacia de los procesos, así como, evitar inconvenientes por errores o ausencia de información.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el instructivo no contempla plazos mínimos ni máximos para la presentación de propuestas de la unidad programática solicitante, tampoco se menciona tiempos de análisis y aprobación de la Dirección de Administración y Gestión de Personal y la Dirección de Presupuesto, órganos encargados de avalar los proyectos y ejecutar las modificaciones presupuestarias correspondientes, situación que podría afectar la eficiencia y eficacia de las operaciones.

Además, esta Auditoría Interna no observó un apartado específico para el trámite de proyectos de carácter urgente que requieran prioridad en la gestión, a fin de mantener la prestación de los servicios esenciales para la prevención y atención de la salud.

En relación con el financiamiento de las plazas creadas para la atención de proyectos especiales autorizados por la Junta Directiva para la atención de actividades consideradas de interés institucional, el instructivo en el punto 7.1 *Creación*, inciso f, indica:

*“El financiamiento de las plazas activas temporales de servicios especiales se realizará en los períodos presupuestarios que contemple la vigencia del Proyecto. En casos excepcionales, cuando se extienda por un periodo mayor, se deberá presentar a Junta Directiva nuevamente la solicitud de refuerzo presupuestario, conforme con los mecanismos establecidos por la Dirección de Presupuesto.”*

De lo anterior, es importante resaltar que el instructivo no indica el mecanismo ni los documentos que debe presentar la Dirección de Administración y Gestión de Personal relacionados con los proyectos previamente aprobados por esta instancia, con el fin de solicitar el respectivo aval financiero ante la Dirección de Presupuesto y, de ser aprobada la petitoria, se proceda con la modificación presupuestaria correspondiente.

En ese mismo orden de ideas, el “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, no es claro en el tema del financiamiento para la creación de plazas activas temporales de servicios especiales, al no indicar el mecanismo para emitir los criterios o aspectos que se deben considerar en la estimación de costos, información necesaria para los estudios de inviabilidad y la contratación de servicios por terceros.



Aunado a lo anterior, esta Auditoría no observó que el instructivo haga referencia al origen de los recursos para sufragar el gasto económico al implementar esa modalidad, ya que, de esto va a depender que se autorice o rechace una propuesta.

En relación con las instancias responsables de brindar el aval técnico y la viabilidad financiera, el "Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001", en el punto 7.1 "Creación", indica:

"(...)

- a) Debe indicarse cuántas plazas y cuáles son los perfiles de los puestos, que se van a requerir con las respectivas justificaciones pertinentes acorde con su estructura de gobierno y/o funciones que van a desarrollar, lo cual deberá ser analizado por parte de la Dirección de Administración y Gestión de Personal para brindar un aval técnico.
- b) La Dirección de Presupuesto analizará la viabilidad financiera de la propuesta de creación de plazas activas temporales de servicios especiales avaladas por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, así como de los costos asociados al proyecto... (El resaltado no es parte del texto original).

Ese mismo documento en el punto 8 "Responsabilidades", indica:

"...la Dirección de Administración y Gestión de Personal debe emitir criterio técnico para la propuesta de creación y eliminación de plazas activas temporales de servicios especiales, conforme el presente documento con apoyo de las unidades adscritas competentes." (El resaltado no es parte del texto original).

De conformidad con lo anterior, esta Auditoría no observó en el instructivo los mecanismos o procedimientos necesarios para emitir criterios técnicos y documentos de viabilidad financiera, al no detallar las responsabilidades en la ejecución de tareas por parte de las instancias técnicas adscritas a la Dirección de Administración y Gestión de Personal involucradas en el análisis de aprobación de proyectos especiales para la creación y uso de plazas temporales, además, no se hace mención de la unidad de la Dirección de Presupuesto responsable de brindar el aval económico ni se indican los trámites que debe desempeñar.

Este Órgano de Control y Fiscalización es del criterio que, de no incorporar las tareas y responsabilidades de las diferentes unidades adscritas a la Dirección de Presupuesto y de la Dirección de Administración de Gestión de Personal involucradas en los procesos de acuerdo con sus competencias, no permite a la Administración establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta gestión en concordancia con lo que dicta las Normas de Control Interno para el Sector Público.

En materia de monitoreo del uso de las plazas activas temporales de servicios especiales, el "Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001", en el punto 7.3 Control y evaluación, indica:

"El director del Proyecto y su superior jerárquico deben establecer los mecanismos y parámetros que permitirán medir el cumplimiento de la planificación y faciliten la rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos financieros y los resultados alcanzados..."

En ese sentido, esta Auditoría observó que el instructivo estipula que el director del Proyecto de la unidad a cargo de la ejecución y el desarrollo del programa especial, es el responsable de hacer un uso racional de los recursos, así como, emitir informes periódicos a la Gerencia respectiva sobre la gestión del proyecto relacionados con recursos asignados, estados financieros y avances alcanzados.



Sin embargo, es criterio de este Órgano de Fiscalización y Control que, la Administración Activa desde el punto de vista de control interno, y las valoraciones en aspectos de monitoreo y supervisión, podría valorar la definición de una instancia técnica, competente y con conocimiento de proyectos que se desempeñe como responsable de:

1. Aprobar los mecanismos de control y los parámetros establecidos en el proyecto especial o para la atención de emergencias, con el fin de medir el cumplimiento de la planificación.
2. Encargada de monitorear las acciones ejecutadas por la unidad a cargo del proyecto o atención de emergencias.
3. Responsable de evaluar el informe emitido por el director del proyecto previo a ser conocidos por la gerencia respectiva y la Junta Directiva.
4. Brinde asesoría y seguimiento a los documentos emitidos por la unidad ejecutora usuaria de las plazas activas temporales de servicios especiales.

Lo anterior, con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones.

Respecto al procedimiento de selección de funcionarios para ocupar plazas temporales según lo establecido en el "Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001", en el punto 7.2 denominado "Uso de las Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales", se indica:

*"Para el uso de las plazas activas temporales de servicios especiales se deberán considerar los siguientes aspectos:*

*(...)*

*vii) Los nombramientos se deben realizar conforme lo indicado en el oficio DAGP-1518-2017 de fecha 19 de octubre de 2017 donde se comunica lo acordado por la Junta Directiva en el artículo 19° de la sesión N°8921, Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales, a saber:*

*(1) Se podrán incluir plazas de los diferentes perfiles ocupacionales definidos en el Manual Descriptivo de Puestos vigente, en el tanto sean congruentes con la naturaleza y estructura del proyecto.*

*(2) La persona trabajadora deberá cumplir con los requisitos para el cargo.*

*(3) La designación de la persona trabajadora en el proyecto deberá ser realizada por la autoridad que tenga a cargo la Dirección del Proyecto..." (El resaltado no corresponde al texto original).*

De conformidad con lo anterior, es importante destacar que el oficio DAGP-1518-2017 del 19 de octubre de 2017, indica:

*"La Junta Directiva de la Institución mediante el artículo 19° de la sesión N°8921, celebrada el 10 de agosto de 2017, dispone lo siguiente:*

*"ACUERDO PRIMERO: en concordancia con el acuerdo adoptado en el artículo 12° de la sesión N° 8837, del 30 de marzo del año 2017, en que se dispuso autorizar a la Administración para sustituir al personal institucional destinado para la atención de proyectos especiales (previamente declarados como tales por la Junta Directiva) ACUERDA que dicha posibilidad se autoriza de forma excepcional bajo las siguientes condiciones:*





- 1) Las sustituciones quedan restringidas a funcionarios que posean relación directa con la atención del usuario o paciente.
- 2) La Gerencia, a la cual se encuentra adscrito el proyecto especial, deberá informar semestralmente sobre el rendimiento y productividad de las plazas nombradas al amparo de tales sustituciones.
- 3) El presente acuerdo forma parte de la definición que la Institución realice sobre la Política integral para la formulación, aprobación y ejecución de proyectos especiales.  
Conforme lo anterior, corresponde a la Junta Directiva, como máximo órgano institucional, aprobar para cada proyecto específico la propuesta que debe ser presentada por la Gerencia a la cual se encuentre adscrito el proyecto mismo que debe indicar como mínimo los siguientes elementos:
  1. Nombre del proyecto que requiere incorporarse a esta modalidad de sustitución.
  2. Cantidad de perfiles que requieren ser sustituidos con la debida justificación para cada uno de estos.
  3. Plazo de la sustitución que, en ningún caso, puede superar la vigencia del proyecto...”

En este sentido, esta Auditoría no observó que la propuesta presentada en el “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales”, establezca un procedimiento claro para la selección de personal en esos casos específicos, donde se definan perfiles básicos y los nombramientos de funcionarios en los puestos sujetos a sustitución, de tal forma que la selección del personal se realice de conformidad con el principio de idoneidad comprobada según lo establece la Normativa de Relaciones Laborales y el marco normativo vigente, así como, se reconozca la carrera administrativa a las personas trabajadoras, con el fin de que las actividades sean desarrolladas según lo establecido en la etapa de planificación.

En línea con lo anterior, la Administración debe valorar no supeditar el instructivo a lo establecido en la circular DAGP-1518-2017<sup>3</sup> del 19 de octubre de 2017, debido a que, esos documentos en el transcurso del tiempo pueden ser modificados o derogados, lo que eventualmente podría ocasionar confusiones en el trámite si no queda establecido el tema de las derogaciones y modificaciones en el instructivo.

En relación con las prohibiciones o limitaciones, el “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”, establece:

*“7.2 Uso de las Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales.*

(...)

- i) ...ninguna plaza activa temporal de servicios especiales puede ser usada para labor ordinaria.
- ii) El uso de las plazas activas temporales de servicios especiales no podrá ser mayor a la vigencia del proyecto.

(...)

- v) Las plazas activas temporales de servicios especiales no se podrán trasladar entre unidades, ni serán sujetas de prorateo o permutas...” (El resaltado no corresponde al texto original).

En ese sentido, se establece que el uso de las plazas activas temporales para la atención de servicios o proyectos especiales no podrán ser utilizadas en labores ordinarias, tampoco deberán ser usadas por un plazo mayor a la vigencia del proyecto, ni estarán sujetas a traslados, prorateo o permutas; sin embargo, no se indica si a criterio del director del proyecto, los funcionarios nombrados en esos códigos presupuestarios pueden o no realizar tiempo extraordinario por necesidades propias de la actividad, situación que genera confusión o duda si la unidad responsable del programa puede hacer uso o no del pago salarial a los trabajadores por labores realizadas fuera de la jornada ordinaria, al no quedar expresamente documentado.

<sup>3</sup> Atención oficina 8921-19-17. Ref. Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales.



## CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: [auditoria\\_interna@ccss.sa.cr](mailto:auditoria_interna@ccss.sa.cr)

Esta Auditoría Interna, en virtud de que la Ley Marco de Empleo Público N°10159<sup>4</sup> entrará a regir a partir del 9 de marzo del 2023, revisó en la norma lo relacionado con procesos de contratación temporal de personal para la atención de proyectos, programas o actividades aprobadas por la Junta Directiva por ser considerados de interés institucional.

Es importante destacar que, del análisis realizado a la propuesta presentada para regular la creación, uso, control y eliminación de las plazas activas temporales de servicios especiales, esta Auditoría no evidenció dentro del marco normativo legal del instructivo, que se considere lo dispuesto en el Capítulo X, "Disposiciones Varias"<sup>5</sup>, de la Ley Marco de Empleo Público N°10159, por lo que el no incluir en el instructivo las disposiciones que regirán en el corto o mediano plazo no garantiza el cumplimiento con el ordenamiento jurídico y técnico de conformidad a lo establecido en la Ley General de Control Interno N° 8292.

Además, la Administración Activa previo a proceder con la aprobación de las instancias superiores para la respectiva publicación y aplicación del instructivo, debe valorar lo indicado en el apartado denominado "Transitorio", el cual establece que el modelo de sustitución será de uso exclusivo para casos de emergencia debidamente declarados por la autoridad competente, sin embargo, en el artículo 12 de la sesión N°8897 del 30 de marzo del 2017, la Junta Directiva acordó autorizar la sustitución de funcionarios bajo el mismo código de plaza para la atención de proyectos especiales así declarados.

En ese sentido, desde marzo 2017 el modelo de sustitución de funcionarios en el mismo código de plaza ha sido utilizado en la Caja Costarricense de Seguro Social para la atención tanto de proyectos especiales, como situaciones de emergencia declarados de interés institucional, lo cual, según la propuesta presentada y lo regulado en el instructivo, podría ocasionar que exista oposición en relación con lo acordado por el Órgano Colegiado, lo que a la fecha se encuentra en firme y vigente.

Debido a lo anterior, a fin de aportar elementos de juicio que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a la Administración Activa lo antes expuesto con la finalidad de que se revisen los alcances del "Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales", y adoptar las acciones que se considere procedentes.

Atentamente,

### AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo  
**Auditor**

OSC/RJS/ANP/MZS/GLV/lbc

- C. Licenciado Gustavo Picado Chacón, gerente, Gerencia Financiera -1103.  
Licenciado Walter Campos Paniagua, director, Dirección Administración y Gestión de Personal -1131.  
Licenciado Gilbert Alfaro Morales, director, Dirección Jurídica-1171.  
Auditoría.

Referencia: ID-76637

<sup>4</sup> De acuerdo con su transitorio XV, esta ley entrará a regir doce meses después de su publicación, la cual fue en La Gaceta N°46 del 09 de marzo del 2022.

<sup>5</sup> Específicamente lo indicado en el Artículo 41: Relaciones de servicio temporales o por periodos.