CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
Auditoría Interna
Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468
Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Al contestar refierase a: ID-141490

AS-ASALUD-0085-2025
14 de agosto de 2025

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

Máster
Gabriela Artavia Monge, gerente a.i.
GERENCIA ADMINISTRATIVA - 1104

Licenciado
Walter Campos Paniagua, director
DIRECCIÓN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL - 1131

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre la conversión de plazas por servicios especiales a códigos ordinarios de enfermería E2, en el Primer Nivel de Atención.

Esta Auditoría en el ejercicio de sus competencias y potestades consignadas en la Ley General de Control Interno Nº8292 (artículos 21 y 22), y en las disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República, así como lo establecido en el Plan Anual Operativo 2025, informa sobre la relevancia de cumplir el acuerdo tercero consignado en la Sesión de Junta Directiva N°9503, celebrada el 13 de marzo de 2025, referente a la conversión de plazas de servicios especiales a códigos ordinarios de enfermería E2 en el primer nivel de atención.

Dentro de las actividades efectuadas por este Órgano de Control y Fiscalización, se procedió con la revisión de los aspectos incluidos en la denuncia DE-48-2025, específicamente en lo referente a presuntas irregularidades en la asignación de códigos de enfermería E2 en el Primer Nivel de Atención, en el marco de la declaratoria de emergencia nacional respecto al faltante de médicos especialistas (oficio GM-18927-2024 del 18 de diciembre de 2024); la cual detalla lo siguiente:

> "(…) se están autorizando enfermeras 2 para un primer nivel de atención, lo que corresponde, para dar cuidado directo a servicios de urgencias o emergencias en el tercer turno sin criterio técnico para justificar que sea una enfermera 2 y no una enfermera 1 que devenga menor salario, pues la diferencia es en labores administrativas de gestión que una enfermera de urgencias no tendría ni debería tener tiempo de realizar por estar sus funciones locales avocadas al cuidado directo (…)".

Respecto a lo denunciando, se evidenció que en el oficio GM-18927-2024 del 18 de diciembre de 2024 suscrito por la Gerencia Médica, con el asunto: "Ampliación de Oferta de Servicios ante la Declaratoria de Emergencia Institucional derivada de la Renuncia de Médicos Especialistas" y dirigido a los directores de redes integradas, así como a los directores médicos de áreas de salud y hospitales, se indica en lo que interesa:

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

(…) se recuerda que el CCO-Central de la CCSS se encuentra activo y gestionando la implementación del "Plan de Continuidad de Servicios Críticos Institucionales ante la interrupción del vínculo laboral por médicos especialistas que se encuentran por debajo del salario global (…) Basados en la declaratoria de emergencia y tomando en consideración las acciones que se requieren para garantizar la eficacia en la continuidad de la prestación de los servicios, este Despacho, posterior al análisis realizado por los equipos de trabajo designados, como parte de las estrategias para impactar positivamente en la plétora de los servicios de urgencias y emergencias de los hospitales instruye a realizar las siguientes gestiones 1. Reforzamiento de Servicios - Bajo modalidad de Códigos especiales por plétora:

(…)
-Área de Salud Belén-Flores
1 enfermera 2
-Área de Salud Heredia Cubujuquí
2 enfermeras profesionales 2
-Área de Salud El Guarco
1 enfermera 2
-Área de Salud Carmen-Montes de Oca
1 enfermera 2

Es relevante indicar; y aplica para todas las unidades; que los códigos especiales del personal de Enfermería, al ser creadas con códigos especiales, **NO se pueden prorratear**. De tal manera, deben ser utilizadas bajo el perfil que fueron creadas y notificadas en el presente oficio. (…) se les recuerda la importancia de implementar medidas de control local que justifique el aprovechamiento del recurso (..) Todo, con el objetivo de maximizar su uso y así garantizar la eficacia y el uso adecuado de los recursos en la continuidad de la prestación de los servicios (…)". (el resaltado no es nuestro).

Esta Auditoría consultó a las siguientes jefaturas de enfermería del primer nivel a fin de conocer el criterio sobre la asignación de estos códigos especiales:

Al respecto el Dr. Otto Calvo Quirós, jefe de Enfermería Área de Salud Carmen Montes de Oca, indicó lo siguiente:

(…) Disponer de una plaza de E2 ha representado un gran beneficio para solventar la brecha de profesionales de enfermería en el área de salud, la labor que desempeña es un respaldo en la realización de ciertos procedimientos como la colocación de sondas, revisión de cumplimiento de indicaciones, coordinaciones según competencias de su perfil u otras rutinas especiales, así como se agilizan procesos en los que se requiere una toma de decisión oportuna y profesional(..).

Adicionalmente, la Dra. María de los Ángeles Jarquín Castilla, jefe de Enfermería del Área de Salud Belén Flores indicó:

"(…) Las funciones que realiza la enfermera del III turno, son las mismas que realiza la enfermera profesional 1 según manual de puestos, así como la necesidad del servicio de urgencias, tiene a cargo a un auxiliar y un asistente de pacientes, supervisa las notas de enfermería de la auxiliar a cargo y supervisa las funciones del asistente de pacientes. La enfermera 2 según el manual de puestos tiene otras funciones específicas que en este caso no realiza, podría darse una subutilización del código y no se daría el caso si hubiesen entregado códigos de enfermera 1.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

> Según lo establecido por la Gerencia Médica los códigos que se entregaron no se pueden prorratear, no pueden rotar turno, entonces es poco funcional desde el aspecto administrativo, así como se debe tomar en cuenta la diferencia salarial entre códigos de enfermera 1 y 2 (…)".

La Dra. Karen Cristina Barrantes Ramírez, jefe de Enfermería del Área de Salud Heredia Cubujuquí, refirió lo siguiente:

> "(…) La asignación de estos códigos ha sido de beneficio ya que, en el turno de la noche en el servicio de Emergencias, se necesita coordinar de manera efectiva y tomar decisiones acertadas y de complejidad, sobre todo considerando que en este servicio se atienden de 200 a 300 personas durante la noche, entonces se compararon perfiles y si se podía trabajar con perfiles de E2 (…)".

Según lo indicado por las jefaturas de enfermería consultadas, la Gerencia Médica envía recordatorios sobre el uso adecuado de las plazas, la fecha autorizada para su utilización y la solicitud del llenado del formulario de producción, de acuerdo con las fechas establecidas por la citada gerencia.

Adicionalmente, en reunión efectuada el 16 de junio de 2025, con el Dr. Armando Cortés Ruiz, Asesor y al Lic. Héctor Hernández Vega Asistente Ejecutivo, ambos de la Gerencia Médica; este órgano de control y fiscalización consultó sobre los criterios técnicos y administrativos que fundamentaron la asignación de códigos especiales de enfermería E2 en el Primer Nivel de Atención.

Al respecto, los funcionarios supra citados indicaron que la decisión respondió a la disponibilidad inmediata de códigos presupuestarios en esa Gerencia en un contexto de emergencia institucional, derivado de la renuncia de médicos especialistas y ante la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios, y fortalecer la atención en áreas críticas de las áreas de salud que fueron seleccionadas por su papel estratégico en la contención de la saturación hospitalaria, especialmente en hospitales regionales como los de Heredia, Alajuela y Cartago.

Así mismo, se informó en la reunión con personeros de la gerencia Médica, que ante la imposibilidad de crear nuevas plazas ordinarias en el corto plazo, se optó por utilizar perfiles previamente aprobados para la atención de la emergencia por COVID-19, asimismo, se hizo referencia al acuerdo tercero de la sesión de Junta Directiva número 9503, celebrada el 13 de marzo de 2025, en el cual se consignó la instrucción de convertir esas plazas especiales a códigos ordinarios, razón por la cual la Dirección Administración y Gestión de Personal (DAGP) revisará en un plazo de 12 meses la pertinencia del perfil asignado en cada unidad, proceso que conllevará una validación técnica para determinar la viabilidad de mantener los perfiles E2 en el primer nivel de atención o de ajustarlos, según lo definido en la estructura organizacional de esas unidades.

Dicha instrucción se constató en el oficio de Junta Directiva JD-0152-2025 del 13 de marzo de 2025, dirigido a las gerencias Médica y Administrativa y Dirección de Presupuesto, donde se comunicó lo siguiente:

> **(…) ACUERDO TERCERO:** Instruir a la Gerencia Médica y a la Dirección de Administración y Gestión de Personal, para que en un plazo no mayor a 12 meses, contados a partir de la fecha del acuerdo que adopte la Junta Directiva; la totalidad de estos 905 códigos de servicios especiales, tengan un estudio técnico, elaborado por las instancias competentes en la materia, que permita en aquellos casos que así fuera, crear plazas ordinarias y permanentes, y consecuentemente, proceder con la eliminación de estos códigos de servicios especiales(…)

El Manual Descriptivo de Puestos[1] señala en lo que corresponde para Enfermera 2 código de clase 043210, apartado de Tareas, lo siguiente:

> "Aplicar el proceso de enfermería a los pacientes, clientes, familia y comunidad bajo su responsabilidad. Brindar el cuidado que le corresponde y delegar actividades según su criterio.
>
> Coordinar y supervisar la prestación de la atención de enfermería en una clínica de consulta externa de mediana complejidad, o en una unidad o servicio de enfermería en un hospital".

El mismo cuerpo normativo en los apartados de "Responsabilidad por funciones" y "Condiciones Organizacionales y Ambientales" respectivamente, indica:

> "Es responsable de su gestión profesional, de la cantidad de la atención de enfermería que se les brinde a los pacientes, clientes, familia y comunidad, de colaborar con otros profesionales del equipo de salud, para una adecuada asistencia al paciente o cliente y del cumplimiento de las normas y técnicas que rigen la actividad.
>
> La enfermera 2 se diferencia de la inmediata inferior en que le corresponde supervisar el servicio de enfermería, clínica de mediana complejidad o unidades de servicio hospitalario, en donde tiene bajo su responsabilidad enfermeras del nivel 1".

Las Normas de Control Interno para el Sector Público[2], capítulo 1 Normas Generales punto 1.2 Objetivos de Control Interno establecen:

> "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.
>
> c-Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales.
>
> d-Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. El SCI debe contribuir con la institución en la observancia sistemática y generalizada del bloque de legalidad".

CONSIDERACION FINAL

La situación examinada por este órgano de control y fiscalización tuvo su origen en una emergencia institucional, desencadenada por la renuncia masiva de médicos especialistas en diversos niveles de atención; esta circunstancia generó la necesidad urgente de asegurar la continuidad en la prestación de servicios críticos a la población usuaria. Ante este escenario, la Gerencia Médica implementó medidas operativas inmediatas, entre ellas la asignación temporal de plazas de Enfermería 2 (E2) en

[1] CCSS-Gerencia General-DAGP-Área Diseño, Administración de Puestos y Salarios, Subárea Diseño y Administración de Puestos, mayo 2021.
[2] N-2-2009-CO-DFOE Aprobadas mediante Resolución del Despacho de la Contralora General de la República Nº R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009, publicadas en "La Gaceta" Nº 26 del 6 de febrero, 2009

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"

determinadas áreas de salud. Para ello, se utilizaron códigos especiales previamente autorizados para situaciones de contingencia, como ocurrió durante la atención de la pandemia por COVID-19.

Las evidencias recopiladas por esta Auditoría Interna demuestran que dicha decisión se fundamentó en la disponibilidad inmediata de perfiles presupuestarios con capacidad técnica para asumir funciones claves en el Primer Nivel de Atención. Además, según lo expresado por las jefaturas de enfermería consultadas, estas plazas han contribuido significativamente al fortalecimiento de la capacidad resolutiva de los equipos de salud, a la agilización de procesos en horarios críticos y a la contención de la presión sobre los hospitales regionales.

En este contexto, la Junta Directiva de la Institución instruyó[3] a la Gerencia Médica y a la Dirección de Administración y Gestión de Personal elaborar, **en un plazo de 12 meses (plazo que finaliza en marzo 2026)**, un estudio técnico que permita determinar la viabilidad de transformar estos códigos especiales en plazas ordinarias. Este análisis deberá considerar criterios como la correspondencia de los perfiles ocupacionales y las necesidades reales de recurso humano en los establecimientos que fueron reforzados temporalmente.

Por tanto, esta Auditoría Interna considera relevante hacer un llamado respetuoso a las instancias competentes, para que el estudio en cuestión se lleve a cabo con la debida prontitud, rigurosidad técnica y estricto apego al marco normativo vigente. Este proceso no solo permitirá cumplir con la instrucción emitida por el máximo órgano colegiado de la Caja Costarricense de Seguro Social, sino que también representará un avance significativo hacia la adopción de decisiones institucionales más sostenibles, eficientes y alineadas con los objetivos estratégicos de la organización, garantizando así una atención oportuna y de calidad para la población asegurada.

En virtud de lo anterior, se remite la presente asesoría, con el propósito de que los elementos expuestos sirvan como insumos técnicos y administrativos para la toma de decisiones por parte de la Gerencia Médica, Gerencia Administrativa y Dirección de Administración y Gestión de Personal. Lo anterior, con el fin de contribuir al cumplimiento del acuerdo emitido por la Junta Directiva y al fortalecimiento de la gestión institucional en materia de recursos humanos en salud, conforme a las disposiciones normativas y estratégicas de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

Firmado Digitalmente

MSc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/MASR/JZH/RGH/jfrc

C. Auditoría - 1111

Referencia: ID-141490

[3] Acuerdo tercero consignado en la Sesión de Junta Directiva N°9503, celebrada el 13 de marzo de 2025.

CONTIENE firmadigital Ley Nº8454
"Garantiza la autoría e integridad de los documentos digitales y la equivalencia jurídica de la firma manuscrita"