



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

ASAAI-31-2018
25-04-2018

RESUMEN EJECUTIVO

En la institución para el nombramiento interino de los profesionales en enfermería, debe recurrirse a las regulaciones establecidas en la Circular GA-19234-14 GM-2780-14, denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, emitida por la Gerencia Administrativa y Médica en el año 2014.

El estudio evidenció que el nombramiento de la funcionaria Xiomara Sánchez Avendaño en la plaza 48451, se realizó conforme lo dispuesto en la Circular GA-19234-14 GM-2780-14, denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”. Además, se constató que la funcionaria dispone de los requisitos establecidos en la institución para el desempeño del cargo.

Por otra parte, se verificó que la normativa que regula los procesos de nombramientos y ascensos internos de profesionales en enfermería, (Circular GA-19234-14 GM-2780-14, “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”), no define el proceder para determinar la “idoneidad” de los funcionarios que laborarán en unidades de cuidados especializados.

Producto de lo anterior, las jefaturas de enfermería no disponen de una guía o referencia para nombrar un funcionario con base en aspectos de “idoneidad”.

Esta Auditoría, en aras de fortalecer el sistema de control interno en materia de nombramientos interinos, recomendó a la Dirección de Administración y Gestión de Personal en conjunto con la Coordinación Nacional de Enfermería, efectuar una revisión y análisis de las disposiciones normativas, con la finalidad de que se defina los criterios para establecer la “idoneidad” de los profesionales en enfermería que laborarán en los centros especializados.



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

ASAAI-31-2018
25-04-2018

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

ESTUDIO ESPECIAL SOBRE EL NOMBRAMIENTO DE ENFERMERA LICENCIADA 1 EN LA PLAZA 48451 DEL ÁREA DE SALUD PARAÍSO, PROGRAMA DE CUIDADOS PALIATIVOS DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL U.E. 1131 AREA DE SALUD DE PARAÍSO U.E. 2332

ORIGEN DEL ESTUDIO

La evaluación se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo 2018 del Área Servicios Administrativos, Abastecimiento e Infraestructura, con el propósito de atender denuncia DE-141-2017.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el procedimiento utilizado por la Administración Activa, para el nombramiento interino de la funcionaria que actualmente ocupa la plaza 48451 de Enfermera Licenciada 1, en el Área de Salud de Paraíso.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión del procedimiento utilizado por el Área de Salud de Paraíso para el nombramiento interino de la funcionaria que actualmente ocupa la plaza 48451 de Enfermera Licenciada 1 (Programa de Cuidados Paliativos).

La evaluación se ejecutó entre el 18 de enero y 05 de marzo de 2018.

El estudio se efectuó de conformidad con lo establecido Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República en el año 2014.

METODOLOGÍA

Para el logro del objetivo propuesto, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Solicitud de información a la Dirección General y Unidad de Gestión de Recursos Humanos del Área de Salud de Paraíso.



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

- Revisión de expedientes de personal de las funcionarias Dra. Daisy Chinchilla Boza, Licda. María Fernández Solano y Licda. Xiomara Sánchez Avendaño.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno del Sector Público.
- Circular GA-19234-14 GM-2780-14 “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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 (...).”

ANTECEDENTES

En la denuncia DE-141-2017, se indica lo siguiente:

“...Se nombra de manera irregular hace alrededor de 6 meses a enfermera Xiomara Sánchez Avendaño teniendo menos experiencia 61 días y dejando por fuera a la que sí cumplía con todos los requisitos, estando en primer lugar en la lista de elegibles y con más experiencia 134 días a la funcionaria María Fernanda Solano, se modificó el reglamento para el registro de elegibles para nombrar dicha funcionaria dejando por fuera la idónea para el puesto...”

Los nombramientos interinos de profesionales en enfermería se encuentran regulados en la Circular GA-19234-14 GM-2780-14 denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, emitida por la Gerencia Administrativa y Médica en el año 2014.



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

La citada normativa, para el caso de nombramientos en una unidad de cuidado especializado, establece que la jefatura deberá garantizar la “idoneidad” del funcionario designado para el puesto, sin perjuicio de su prioridad en el registro de elegibles.

Al respecto el Dr. Raúl Sánchez Alfaro, Director de Desarrollo de Servicios de Salud, mediante oficio DDSS-1437-17 del 13 de noviembre de 2017, remitió a la Dra. María Eugenia Villalta Bonilla, Gerente Médica, la siguiente información:

“...A solicitud de las organizaciones sindicales, y de acuerdo a la dinámica de nombramientos, la Coordinación Nacional de Enfermería del Área de Regulación y Sistematización de Diagnóstico y Tratamiento adscrita a esta Dirección, ha iniciado un estudio para definir de manera taxativa, las unidades de cuidado especializado que deben ser atendidas por profesionales de Enfermería y cuáles competencias son requeridas para brindar un cuidado de calidad y garantizar a la vez seguridad en la atención.

En atención al cumplimiento del voto N° 2017005243 de las diez horas cero minutos del siete de abril del dos mil dieciséis de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (se anexa voto), que hace referencia a lo siguiente:

(ANTE LA “CONSULTA: EN UN ÁREA DE SALUD, EBAIS, CLÍNICA U HOSPITAL, ¿CUÁLES SON LAS UNIDADES O SERVICIOS DECLARADOS COMO UNIDADES DE CUIDADO ESPECIALIZADO DE ENFERMERÍA?

La Coordinación Nacional de Enfermería en consenso con las jefaturas de Enfermería del nivel nacional, para tales efectos emite el siguiente listado que establece las unidades de cuidado especializado que deben ser atendidas por los profesionales de enfermería:

- *Unidad de Cuidados Intensivos o Críticos.*
- *Sala de Operaciones.*
- *Recuperación General.*
- *Sala de Unidad de Trauma / Urgencias y rehabilitación de usuarios en Neurotrauma.*
- *Servicio de Onco-hematología y Unidades de Quimioterapia.*
- *Unidades de trasplante Hepático, trasplante Renal y trasplante de medula.*
- *Unidad de ICTUS, Ictus en etapa de rehabilitación. Epilepsia y Sueño.*
- *Unidad Coronaria.*
- *Central de Esterilización y Equipos.*
- *Sala de Partos Y Maternidad. Urgencias Obstétricas de Consulta Externa.*
- *Servicio de Neonatología.*
- *Oftalmología Quirúrgica.*



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

AUDITORIA INTERNA

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

Apdo.: 10105

- *Educación en servicio- Campos Clínicos.*
- *Hemodinámia*
- *Hemodiálisis*
- *Salud Mental y Psiquiatría.*

Programas

- *Programa de Infecciones Intrahospitalarias.*
- ***Programa de Cuidados Paliativos y Clínica del Dolor.***
- *Programa de Vigilancia Epidemiológica.*
- *Programa de Inmunizaciones (PAI)."*

Se hace la salvedad de que esta lista no es definitiva, ya que existen unidades que se encuentran en estudio para definir si clasifican como especializadas, por tanto, la lista emitida en párrafo anterior, puede sufrir alguna modificación.

A partir de la configuración de esta lista la Coordinación Nacional de Enfermería ha procedido a realizar el levantamiento de las competencias requeridas para cada unidad, ya que el contenido de la citada norma no es claro ni establece que tipo de competencias se requieren para definir la idoneidad al puesto.

Mientras este proceso se estructura se está realizando una pesquisa exhaustiva de documentos internacionales, revisión bibliográfica en el ámbito nacional a partir de publicaciones científicas y revisión de modelos basados por competencias laborales como el de Mertens y fundamentos teóricos disciplinares como los de Patricia Benner, que permita de manera objetiva, definir competencias de quienes se desempeñen en esas unidades de cuidado especializado...". El resaltado no es del original.

Nótese de la información anterior, que la Institución a través de la Coordinación Nacional de Enfermería del Área de Regulación y Sistematización de Diagnóstico y Tratamiento, definió un listado de las unidades de cuidado especializado que deben ser atendidas por los profesionales de enfermería.



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

HALLAZGOS

1. SOBRE EL PROCEDIMIENTO UTILIZADO POR EL ÁREA DE SALUD DE PARAÍSO PARA EL NOMBRAMIENTO INTERINO DE LA PLAZA 48451.

El estudio evidenció que el nombramiento de la funcionaria Xiomara Sánchez Avendaño en la plaza 48451, se realizó conforme lo dispuesto en la Circular GA-19234-14 GM-2780-14, denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”. Además, se constató que la funcionaria dispone de los requisitos establecidos en la institución para el desempeño del cargo.

La plaza 48451 de enfermera Licenciada 1, fue creada en el año 2017, con la finalidad de implementar una Unidad de Cuidados Paliativos, en el Área de Salud de Paraíso.

Se determinó que el Dr. Leonardo Carvajal Díaz, mediante oficio Enfermería 075-17 del 09 de mayo de 2017, remitió a la Dra. Natalia Medina Montero, Directora Médica lo siguiente:

“...Esta jefatura debido a la apertura del Programa de Paliativos que se iniciará en el Área próximamente, le propone se valore el caso, la Sra. Sánchez A, cédula 302610995, a (sic) demostrado durante estos años que ha realizado electros, que tiene la disponibilidad y se ha esmerado en estar siempre atenta al servicio, sin mediar queja alguna de la mencionada, ha realizado desplazamientos por toda el Área, formula la programación anual de electros partir del año 2014. Tiene un excelente trato con las personas y compañeros de trabajo, considero que es un recurso al cual se puede brindar la oportunidad como profesional...”

Mediante acción de personal N° 9215076 del 07 de agosto de 2017, el Dr. Leonardo Carvajal Díaz, Jefatura del Servicio de Enfermería, la Dra. Natalia Medina Montero, Directora del Área de Salud y la Licda. Marcela Chacón Agüero, Jefatura de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, suscriben el nombramiento de la Licda. Xiomara Sánchez Avendaño, en la plaza vacante 48451 del periodo del 07 de agosto de 2017 al 07 de noviembre de 2017, indicando lo siguiente:

“...Ascenso interino en las fechas y condiciones arriba indicadas, en plaza nueva creada en modificación 03-2017. Destino Cuidados Paliativos Descentralizados en el 1er turno. Comunicación del 02 de julio del 2017 oficio ADAPS-0526-2017...”. El subrayado no es del original.

Mediante Memorandum del 25 de agosto de 2017, el Dr. Leonardo Carvajal Díaz, Jefe del Servicio de Enfermería del Área de Salud de Paraíso indicó:



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

“...Esta Jefatura de Enfermería debido a la elección de la Sra. Xiomara Sánchez Avendaño como enfermera seleccionada para ocupar la plaza de cuidados paliativos fundamenta su criterio de idoneidad basado en que durante varios años la Sra. Sánchez realizó labores como ATAP permitiéndole conocer la población a nivel domiciliario y el contacto con los pacientes de manera directa en su hogar. Su desempeño siempre se caracterizó por su disposición, así como por la capacidad de planear las visitas de manera oportuna, ordenada y de acuerdo al riesgo de cada familia. En este periodo la señora Sánchez mantuvo un desempeño humanitario demostrando interés para con las poblaciones que tuvo a cargo.

Así mismo los últimos años se encargó de realizar electros teniendo siempre disponibilidad y esmero en estar siempre atenta al servicio, sin mediar queja alguna realizando desplazamientos a toda el área con capacidad de hacer programaciones anuales y un excelente trato hacia las personas y compañeros de trabajo...”

La Circular GA-19234-14 GM-2780-14 denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, establece para el nombramiento en las unidades de cuidados especializados lo siguiente:

“...Cuando se presente un nombramiento interino en una unidad de cuidado especializado de enfermería, la jefatura respectiva deberá garantizar que el personal que lo realice disponga de la idoneidad para el puesto, aspecto que debe quedar debidamente motivado y fundamentado en la acción de personal pertinente. Lo anterior sin perjuicio de la prioridad que se tengan en los registros de elegibles activo y pasivo...”

El Manual Descriptivo de Puestos, establece como requisitos obligatorios para el puesto de Enfermera 1 Licenciada los siguientes:

“...REQUISITOS

Licenciatura, Bachillerato o Diplomado en Enfermería.

REQUISITO LEGAL:

Incorporación al Colegio de Enfermeras de Costa Rica.

Tener licencia actualizada de enfermera (o)...”

Mediante verificación del expediente de personal de la Licda. Xiomara Sánchez Avendaño, se constató que la funcionaria cumple con los requisitos obligatorios para optar por el puesto de Enfermera Licenciada 1.



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

Según se explicó en los párrafos anteriores, la normativa institucional que regula el nombramiento interino de profesionales en enfermería es la Circular GA-19234-14 GM-2780-14, en la cual se especifica que, para la selección de profesionales en centros especializados, la jefatura tiene la potestad de realizar la designación con base en aspectos de idoneidad, sin perjuicio del orden del registro de elegibles. En ese sentido, es importante indicar que la plaza 48451, fue creada en el año 2017 para ser utilizada como parte del Programa de Cuidados Paliativos del Área de Salud de Paraíso.

Según consta en la documentación custodiada por la Unidad de Gestión de Recursos Humanos del Área de Salud de Paraíso, al momento de la designación de la plaza 48451, la funcionaria Licda. María Fernanda Solano poseía más días acumulados de nombramiento que la Licda. Xiomara Sánchez Avendaño en el puesto de “enfermera licenciada 1”, sin embargo, tal y como lo establece la norma, la posición de la trabajadora dentro el registro de elegibles no es un factor para la selección en este caso, sino, la idoneidad que establezca la jefatura del servicio, lo cual se evidencia quedó acreditada documentalmente.

En ese sentido, revisados los expedientes de personal de la funcionaria Xiomara Sánchez Avendaño y María Fernanda Solano, se constató que ambas cumplen con los requisitos legales para optar por el puesto de Enfermera Licenciada 1, no obstante, el factor determinante de idoneidad fue definido por el Dr. Leonardo Carvajal Díaz, Jefatura del Servicio de Enfermería, a través de los oficios 75-17 del 09 de mayo de 2017 y Memorándum del 25 de agosto de 2017 citados en el punto 1 del presente hallazgo.

En virtud de lo anterior, la selección de la funcionaria Xiomara Sánchez Avendaño en el puesto de enfermera licenciada 1, en la plaza 48451, se efectuó en apego a lo estipulado en las “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”.

2. SOBRE EL PROCEDIMIENTO QUE REGULA LA DESIGNACIÓN DE PROFESIONALES EN ENFERMERÍA EN UNA UNIDAD DE CUIDADO ESPECIALIZADO.

Se evidenció que la normativa que regula los procesos de nombramientos y ascensos internos de profesionales en enfermería, (Circular GA-19234-14 GM-2780-14, “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”), no define cómo proceder para determinar la “idoneidad” de los funcionarios que laborarán en unidades de cuidados especializados.

Producto de lo anterior, las jefaturas de enfermería no disponen de una guía o referencia para nombrar un funcionario con base en aspectos de “idoneidad”. En virtud de lo anterior, la selección de candidatos se convierte en un acto discrecional de la jefatura para cada caso particular.

La Circular GA-19234-14 GM-2780-14 denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, establece en el caso de los nombramientos en una unidad de cuidados especializados lo siguiente:



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

“...Cuando se presente un nombramiento interino en una unidad de cuidado especializado de enfermería, la jefatura respectiva deberá garantizar que el personal que lo realice, disponga de la idoneidad para el puesto, aspecto que debe quedar debidamente motivado y fundamentado en la acción de personal pertinente. Lo anterior sin perjuicio de la prioridad que se tengan en los registros de elegibles activo y pasivo...”. El subrayado no es del original.

El numeral 192 de la Constitución Política establece:

“ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”. El subrayado no es del original.

La situación descrita en el presente hallazgo se debe a que la administración activa no ha definido a través de un instrumento normativo, cómo se establece la “idoneidad” de los profesionales en enfermería que laborarán unidades de cuidados especializados.

Lo anterior podría generar que no se acredite adecuadamente la idoneidad del funcionario, lo que estaría en contraposición del numeral 192 de la Constitución Política.

CONCLUSIONES

Los procesos de nombramientos interinos de profesionales en enfermería se regulan mediante la Circular GA-19234-14 GM-2780-14 denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, emitida por la Gerencia Administrativa y Médica en el año 2014. La citada normativa, específica para el caso de nombramientos en una unidad de cuidado especializado, que la jefatura deberá garantizar la “idoneidad” del funcionario designado para el puesto, sin perjuicio de su prioridad en el registro de elegibles.

Sobre este particular, la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud, mediante oficio DDSS-1437-17 del 13 de noviembre de 2017, definió un listado de las unidades de cuidado especializado, incluyéndose, al Programa de Cuidados Paliativos y Clínica del Dolor.

En ese sentido, la plaza 48451 de perfil Enfermera Licenciada 1, fue creada durante el periodo 2017 para ser utilizada en el Programa de Cuidados Paliativos del Área de Salud de Paraíso, por ende, la selección del candidato a ocupar debía efectuarse con base en aspectos de “idoneidad”, según establece la circular GA-19234-14 GM-2780-14.



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

Revisado el expediente del nombramiento de la funcionaria Xiomara Sánchez Avendaño en la plaza 48451, se constató que la selección de la funcionaria se efectuó conforme lo dispuesto en la Circular GA-19234-14 GM-2780-14, denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, en razón de que consta el criterio de idoneidad del Dr. Leonardo Carvajal Díaz, Jefe del Servicio de Enfermería del Área de Salud de Paraíso. Además, se verificó que la trabajadora disponía de los requisitos establecidos en la institución para el desempeño del cargo.

Adicionalmente, a través de la evaluación se determinó que, aunque la normativa institucional establece la “idoneidad” como base para el nombramiento de profesionales en enfermería de las unidades de cuidados especializados, en la institución no se dispone de claridad sobre el cómo se debe definir esa “idoneidad” del funcionario. En razón de lo anterior, y en aras de fortalecer el sistema de control interno en materia de nombramientos interinos, se recomienda lo siguiente:

RECOMENDACIONES

AL LIC. WALTER CAMPOS PANIAGUA, SUB DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. En conjunto con la Coordinación Nacional de Enfermería, analizar lo expuesto en el hallazgo 2 de este informe, respecto a que en la circular GA-19234-14 GM-2780-14, denominada “Disposiciones para el nombramiento y ascensos interinos de profesionales en Enfermería”, no define los criterios con el fin de establecer la “idoneidad” de los funcionarios que laborarán en unidades de cuidados especializados.

Lo anterior, con el propósito de que se emitan los lineamientos que definan los criterios y procesos a seguir para determinar la idoneidad de los profesionales en enfermería que serán nombrados en unidades de cuidados especializados.

Para acreditar el cumplimiento de la recomendación debe remitirse a esta Auditoría en el plazo de 12 meses a partir del recibo del presente informe, la documentación donde se acredite el análisis efectuado y las acciones que se realice para definir los lineamientos que se debe seguir con el fin determinar la idoneidad de los colaboradores que serán nombrados en unidades de cuidados especializados.



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

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron con el Lic. Walter Campos Paniagua, Sub Director de Administración y Gestión de Personal, quién no efectuó comentarios de la redacción de la recomendación.

ÁREA SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, ABASTECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA

Lic. Melvin Zúñiga Sedó
ASISTENTE DE AUDITORIA

ANP/MZS/lba

Lic. Alexander Nájera Prado
JEFE DE ÁREA