



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

**AGO-59-2019**  
**27-06-2019**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El estudio se realizó de conformidad con el Plan Anual de Trabajo 2019 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna, con el fin de analizar la gestión administrativa en el área de salud de Upala, en los temas de presupuesto, uso y custodia de activos y suministros, abastecimiento de bienes y servicios, recursos humanos, tecnologías de información y comunicaciones, gestión de transportes y validación y facturación de servicios médicos.

Los resultados permitieron constatar la existencia de mecanismos de control por parte de la Administración de la Unidad auditada, pero demostraron la necesidad de dotarla de las condiciones adecuadas para su desarrollo, en consonancia con las disposiciones institucionales en materia de organización de la prestación de los servicios de salud, individualizando su estructura con el objetivo de que goce de independencia administrativa, presupuestaria y operativa.

Existen posibilidades de mejora en el proceso de formulación y ejecución presupuestaria, así como en la gestión de recursos humanos, en este último caso, a través del fortalecimiento del sistema de control interno establecido en los trámites de planilla salarial, requisitos, perfiles y control de vacaciones. Con respecto al proceso de abastecimiento de bienes y servicios, es necesario robustecer la planificación de las compras y ejecución contractual; en lo que respecta a la administración de inventario, se debe mejorar en el desarrollo de las actividades sustantivas establecidas en el Manual de Procedimientos para las Subáreas de Almacenamiento y Distribución de la CCSS.

La gestión de transportes se encuentra claramente limitada por la carencia de choferes y unidades adecuadas para la región, que permitan dar cobertura idónea de conformidad con la necesidad del área de salud. Por otra parte, el sistema de control para el pago de viáticos es débil y no permite corroborar la procedencia, o no, de algunas erogaciones efectuadas y la correcta utilización de los recursos girados.

En virtud de lo expuesto, este órgano de control y fiscalización institucional formuló una recomendación dirigida a la Gerencia General, consistente en efectuar un estudio técnico que permita constatar si la capacidad instalada de los servicios administrativos del hospital de Upala es suficiente para la atención de las necesidades del centro hospitalario en conjunto con las del primer nivel de atención. Además, se dirigió una recomendación a la Administración del área de salud para la formulación de un plan de acción que permita subsanar las causas que originaron los hechos señalados por esta Auditoría en los hallazgos del 2 al 7.



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

AGO-59 -2019  
27-06-2019

**ÁREA GESTIÓN OPERATIVA**  
**EVALUACIÓN INTEGRAL EN EL ÁREA DE SALUD DE UPALA, U.E. 2504**  
**TEMA: SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES**

**ORIGEN DEL ESTUDIO**

El estudio se desarrolló en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo 2019 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna.

**OBJETIVO GENERAL**

Evaluar la gestión administrativa desarrollada en el área de salud de Upala en aspectos financieros y administrativos: formulación y ejecución del presupuesto, abastecimiento de bienes y servicios, recursos humanos, tecnologías de información y comunicaciones, servicio de transportes, liquidación de viáticos, caja chica y validación y facturación de servicios médicos.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar la gestión administrativa para la formulación, ejecución y control presupuestario.
- Analizar la razonabilidad de la gestión y control en los procedimientos para el abastecimiento, uso y aprovechamiento de bienes y servicios.
- Verificar el cumplimiento normativo en las adquisiciones de bienes y servicios por caja chica.
- Verificar el control interno y mecanismos de supervisión ejercidos en los procesos de recursos humanos y pago de planilla salarial.
- Evaluar la planificación, gestión y control en tecnologías de información y comunicaciones en apoyo a las labores sustantivas del área de salud.
- Analizar el control, eficiencia y oportunidad de los servicios de transportes en apoyo a las labores sustantivas del área de salud.
- Corroborar el control en la custodia y resguardo de activos y suministros.
- Verificar el control y cumplimiento normativo en el pago y liquidación de viáticos.
- Verificar la gestión y control de los servicios en validación y facturación de servicios médicos.



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

## ALCANCE

El estudio comprendió la revisión y análisis de la gestión administrativa-financiera realizada por los responsables de los procesos evaluados del área de salud de Upala, en el período 2018, determinándose lapsos específicos según los procedimientos aplicados en cada subproceso y ampliándose cuando se consideró necesario.

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgado mediante la Resolución R-CO-94-2006 de la Contraloría General de la República, publicada en La Gaceta 236 del 8 de diciembre 2006 (vigente hasta el 31 de diciembre 2014), y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1o de enero 2015.

## METODOLOGÍA

- Análisis del “Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias”.
- Solicitud y revisión del informe de inventario remitido al Área de Contabilidad Control Activos y Suministros (ACCAS).
- Inventario selectivo de activos.
- Inspección de la bodega de activos, mantenimiento y proveeduría, así como de la central telefónica.
- Revisión de compras por caja chica 2018.
- Revisión de liquidaciones de viáticos 2018.
- Revisión del Plan Anual de Compras 2018.
- Solicitud y revisión de expedientes de personal de recursos humanos.
- Solicitud y revisión de control de vacaciones.
- Solicitud y análisis informe de control de combustible y vales de transporte.
- Solicitud y revisión de expedientes de contratación administrativa.
- Solicitud de información y entrevistas a los siguientes funcionarios:
  - Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Administrador.
  - Alberto Minor Chacón Vásquez, Director Médico.
  - Licda. Guiselle Ramírez López, jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
  - Dipl. Fidelia López Hernández, encargada del área de presupuesto.
  - Dra. Albania Jaén Ortega, Directora de Farmacia.
  - Licda. Mary Criss Calderón Angulo, Encargada de Planificación del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
  - Lic. Álvaro Hurtado Reina, Coordinador de la Subárea de Almacenamiento y Distribución del Área de Gestión de Bienes y Servicios.
  - Licda. Odilí Acevedo Martínez, jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos a.i.





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

- Licda. Silvia Ulloa Quirós, Encargada de Caja Chica a.i.
- Licda. María Elena Jiménez De La O, Jefe de Registros Médicos y Estadísticas en Salud.
- Ana Victoria Valverde Badilla, Jefe de Enfermería.
- Lic. Jorge Olivas Lara, Coordinador de Transporte.
- Licda. Suriely Usaga Amador, Coordinadora de Validación y Facturación de Servicios Médicos.

## MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno, La Gaceta 169 del 4 de setiembre de 2002.
- Ley de Contratación Administrativa, mayo 1996.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, setiembre del 2006.
- Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos de la Contraloría General de la República, 7 de julio 2011.
- Manual de procedimientos para la administración, liquidación y contabilización de los fondos de caja chica, octubre 2016.
- Manual de organización de las áreas de salud, enero 2002.
- Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS, abril 2010.
- Manual de procedimientos para las subáreas de almacenamiento y distribución de la CCSS, diciembre 2014.
- Manual para el trámite de disfrute y pago de vacaciones de los empleados de la CCSS, octubre 1993.
- Normativa de relaciones laborales, octubre 2010.
- Normas y procedimientos para el pago de viáticos, circular 003857 del 28 de mayo 1998.
- Normas de control interno para el Sector Público, 2009.
- Instructivo de Formulación del Plan-Presupuesto 2018.
- Política Presupuestaria 2018-2019.
- Resolución R-DAGJ-282-2004, del 28 de mayo 2004, de la Contraloría General de la República.
- Circular DRH-0088-2006, 16 de enero 2016.
- Circular DCRH-0142-2005, 8 de febrero 2005.
- Oficio DAGP-1560-2011 del 30 de noviembre 2011.
- Oficio GA-42259-2017 | GF-2752-2017 | GL-45646-2017 GIT-8296-2017 | GP-51107-2017 | GM-ADM-LG-26526-2017 del 26 de julio 2017.

## 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 8292. 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



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

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...”.

## HALLAZGOS

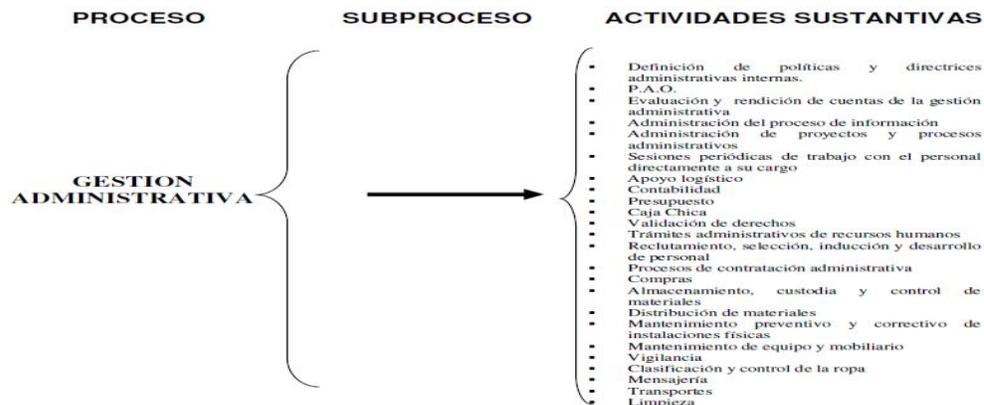
### 1. SOBRE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El área de salud de Upala carece de la estructura organizacional necesaria para realizar los subprocesos y actividades sustantivas de la gestión administrativa establecidos en el Manual de Organización de las áreas de salud, a saber: presupuesto, validación y facturación de servicios médicos, caja chica, proveeduría, compras, activos, recursos humanos, mantenimiento, servicios generales e informática; en su defecto, depende de la estructura administrativa y funcional del hospital de Upala.

El Manual de Organización de las Áreas de Salud, en el punto 5.5 “Estructura por procesos”, indica:

“Las Áreas de Salud tipo 1, dirigen, conducen y administran cuatro procesos de trabajo: Atención Integral a las Personas, Servicios de Apoyo Técnico, Dirección - Conducción y el proceso de Gestión Administrativa.”

Con base en lo anterior, la administración por procesos permite la operativización de las diferentes actividades, la facultación de los funcionarios para la toma de decisiones, y el cumplimiento de la misión de la organización. A continuación, se presenta la estructura por procesos de estas unidades de trabajo”.





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

En el apartado 2.1.3, sobre el recurso humano, establece:

“Algunas áreas de salud no cuentan con la plantilla básica de recursos humanos para la prestación de servicios definida por el modelo de atención, otras disponen de mayor número de funcionarios.

...La limitante de no disponer del recurso humano se presenta con mayor énfasis en los procesos administrativos, debido a lo cual algunos funcionarios han asumido labores que no corresponden a su perfil ocupacional y en algunas Áreas de Salud no se realizan las funciones administrativas, por no contar con el personal para realizar estas labores...”.

Esta situación genera recargo de funciones en el hospital, al tener que asumir simultáneamente la cantidad de trámites y procesos asociados a dos unidades ejecutoras, en virtud de que la asignación de personal está en línea con la de un centro médico hospitalario periférico, la cual no contempla un primer nivel de atención con 12 Ebáis adscritos.

Ejemplo de lo anterior se presenta en la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, Unidad de Afiliación y Validación de Derechos, servicio de Transportes y Área de Gestión de Bienes y Servicios, donde la cantidad de funcionarios estaría acorde con lo establecido en el modelo de organización, sin embargo, en la práctica, el volumen de trabajo y trámites es mayor al atender el primer nivel, lo mismo sucede en el Área Financiero Contable, donde la cantidad de las transacciones se incrementa por la atención del área de salud.

El Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Director Administrativo Financiero del hospital y área de salud de Upala, indicó:

“En cuanto al servicio de Recursos Humanos el recargo de funciones y la falta de personal se ve reflejado en el atraso de actividades tales como revisión de cambios contra planilla, procesos de reclutamiento y selección, entrega de informes, seguimiento a consultas de funcionarios, entre otras actividades. En este momento los dos funcionarios que evidencia el estudio de necesidades de recurso humano realizado en el servicio son probablemente el recurso requerido para atender las necesidades propias del trámite que genera el primer nivel de atención.

En el caso del servicio de Transportes el realizar actividades propias de un primer nivel de atención genera un recargo de funciones que demandan de un mayor esfuerzo a los funcionarios asignados al servicio (...).

Referente al servicio de Ingeniería y Mantenimiento el asumir actividades propias de un Área de Salud implica atender las necesidades de 12 Ebáis y 37 Puestos de Visita Periódica que requieren servicios de mantenimiento para mejorar las condiciones de infraestructura de los inmuebles (...)



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

(...), siendo así dentro de los trámites administrativos de un Hospital el incorporar actividades de un primer nivel de atención genera un recargo de funciones a los funcionarios destacados, dado que deben de tramitar un mayor número de solicitudes (...)

Finalmente, el Servicio de Informática, es uno de los más golpeados administrativamente esto debido a que dispone de un único funcionario para garantizar la continuidad de los servicios brindados tanto por el Hospital como por el Área de Salud, (...).

La Licda. Guiselle Ramírez López, Jefe del Área de Gestión de Bienes y Servicios, indicó:

“... en el caso de la Subárea de Almacenamiento y Distribución, tienen que abastecer a los Ebáis y al mismo tiempo a los servicios de hospital, situación que aumenta las actividades diarias de almacenamiento y despacho de las existencias, la cual debe realizarse con la cantidad de personal establecido para atender a un hospital periférico con el de Upala. En lo que respecta a la Subárea de planificación y contratación, afecta en el volumen de contratación que se debe hacer”.

La Dipl. Fidelia López Hernández, encargada del área de Presupuesto, mencionó:

“En lo que respecta tener inmersas actividades del I Nivel de Atención (Área de Salud); en el presupuesto del hospital genera dificultad al momento de llevar el proceso de formulación ejecución y control de la asignación del presupuesto. Lo anterior debido a que debemos trabajar con actividades del I y II Nivel de atención, aspecto que impacta en los procesos al realizar análisis de ejecución, reservas presupuestarias, modificaciones especiales, brindar informes, distribución de los recursos al momento de certificar los procesos de compras, dar contenido a los documentos ya que se debe de estar verificando a que actividad corresponde el contenido que se va a refrendar”.

La situación planteada obedece a que algunas áreas de salud se crearon bajo la administración y dirección de hospitales regionales o periféricos, este es el caso del área de salud de Upala, la cual tiene dependencia administrativa y funcional del centro hospitalario. Si bien es cierto se han efectuado cambios en la estructura para que ciertas áreas sean independientes (Dirección Médica, Enfermería y REDES), la parte administrativa continúa concentrada en el hospital, situación que, como se mencionó, genera recargo de trabajo a los funcionarios, por la atención de dos unidades con una sola estructura concedida para un hospital periférico.

## **2. SOBRE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA**

### **2.1 Sobre la formulación del plan presupuesto**

Esta Auditoría no evidenció el desarrollo de las siguientes actividades establecidas en el Instructivo de Formulación del Plan Presupuesto 2018-2019.



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

- Paso 2: Elaboración y Actualización del Análisis de Situación (Técnica FODA): no se localizó la documentación del análisis de situación FODA o de existir uno anteriormente, la actualización respectiva.
- Paso 3: Revisión de factores por considerar: se carece de la evidencia que muestre que se realizó un análisis de factores influyentes en la formulación, con el fin de asegurarse el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales y técnicas.
- Paso 6: Gestión de Riesgos (Identificación, análisis, administración y seguimiento): no se evidenció la valoración de riesgos al Plan, identificando posibles riesgos legales, de comunicación, normativos e insumos.
- Paso 7: Certificación de cumplimiento de requisitos: el documento carece, en la columna de "Observaciones", de una explicación clara sobre las razones por las que se ha señalado que "No se cumple" o "No aplica".

El Instructivo de Formulación del Plan-Presupuesto 2018 establece en el apartado 3, sobre la formulación del Plan-Presupuesto, lo siguiente:

#### "3.1 Metodología para la Formulación, Validación y Recepción de Conformidad del Plan-Presupuesto

A continuación, se enumeran los pasos a seguir para la formulación del documento Plan-Presupuesto, la metodología citada es vinculante y obligatoria, por lo cual, las unidades ejecutoras deberán acatar lo aquí dispuesto y custodiar a lo interno las evidencias que garanticen el cumplimiento de esta metodología". (el énfasis no es del original)

... Paso 2: Elaboración y Actualización del Análisis de Situación (Técnica FODA). El equipo de trabajo debe realizar un análisis de situación, como punto de referencia para la programación de sus metas. Para ello deberá utilizar la Guía para la Elaboración del Análisis de Situación.

Paso 3: Revisión de Factores a considerar: El análisis de estos factores es de observancia obligatoria en la construcción del plan, no obstante, no forman parte del documento Plan-Presupuesto a entregar; éstos deben custodiarse a lo interno de la unidad ejecutora, como evidencia de haberlos considerado en el proceso de formulación. El equipo de trabajo debe establecer los mecanismos para la custodia y disponibilidad de la información de respaldo, la cual estará sujeta a revisión y fiscalización por parte de las instancias competentes.

... Paso 6: Gestión de Riesgos (Identificación, análisis, administración y seguimiento): Según lo establece la Ley General de Control Interno en el artículo 14 y 15, se deben identificar y analizar los riesgos relevantes, asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto, en los planes anuales como en los planes de mediano y de largo plazo, por lo anterior se debe realizar la valoración de riesgos.



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

Paso 7: Certificación de cumplimiento de requisitos: En la columna de “Observaciones” debe incluirse una explicación clara y contundente de las razones por las que se ha señalado que “No se cumple” o “No aplica” el requisito señalado en el enunciado.

El Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Director Administrativo Financiero del hospital y área de salud Upala, indicó:

“En cuanto a la formulación del plan presupuesto la programación de metas se deriva de la producción de los servicios de salud según los indicadores establecidos desde el tiempo en que se pactaban los compromisos de gestión y la formulación propia del presupuesto se deriva de un presupuesto asignado por año donde se debe de planificar según los recursos disponibles. En este momento a pesar de ser dos unidades ejecutoras en una sola, la programación física de metas se realiza por separado y consolidada según los indicadores de gestión que corresponden a cada nivel de atención, situación que permite garantizar el seguimiento y evaluación en sesiones de trabajo desarrollados por el área de planificación de nivel regional.

Cabe mencionar que a pesar de no disponer de un instrumento que permita respaldar el proceso de control interno desarrollado para la formulación del plan presupuesto donde se deje evidencia del cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas, el proceso de formulación se desarrolla respetando las políticas establecidas, programación de metas a nivel institucional según el nivel de atención, comportamiento del gasto de años anteriores y recursos previamente asignados por la Dirección de Presupuesto”.

El carecer de la valoración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA, Paso 2) y el análisis de riesgos (Paso 6), reduce la oportunidad de identificar elementos del entorno que potencian o interfieren en el desarrollo del Plan-Presupuesto.

El no documentar la evidencia del análisis de factores influyentes en la formulación (Paso 3) y carecer del respaldo de lo establecido en la certificación de cumplimiento de requisitos (Paso 7), impide garantizar la veracidad de la información que se consigna en el Plan, lo que podría generar responsabilidades y sanciones, de demostrarse la inclusión de datos incorrectos o información falsa.

## 2.2 Sobre la ejecución presupuestaria

Se determinó que la ejecución presupuestaria del 2018 dejó como saldos no ejecutados un monto total de 459,2 millones de colones y que el 80 % (368,2 millones de colones) se presentó en 13 de 108 subpartidas, como se detalla a continuación:



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

**CUADRO 1**  
**DETALLE DE SALDO DISPONIBLE POR SUBPARTIDA**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2018**

| #            | Subpartida | Descripción                                  | Saldo Disponible      | % Subejecución <sup>(1)</sup> |
|--------------|------------|--|-----------------------|-------------------------------|
| 1            | 2254       | Medicinas                                    | 123.780.408,12        | 27                            |
| 2            | 2003       | Aumentos Anuales.                            | 56.710.641,52         | 12,3                          |
| 3            | 2550       | Otras construcciones, adiciones y mejoras.   | 27.756.056,20         | 6                             |
| 4            | 2006       | Zonaje                                       | 26.749.327,51         | 5,8                           |
| 5            | 2001       | Sueldos para cargos fijo                     | 24.428.865,12         | 5,3                           |
| 6            | 2002       | Sueldos Personales sustituto                 | 24.030.629,22         | 5,2                           |
| 7            | 2015       | Remuneraciones por vacaciones                | 17.938.585,27         | 3,9                           |
| 8            | 2155       | Mant. Repar. Maq. Equipo de producción.      | 13.055.678,29         | 2,8                           |
| 9            | 2390       | Equipos Varios                               | 12.115.897,64         | 2,6                           |
| 10           | 2602       | Contribución Patronal al seguro de salud     | 11.728.519,27         | 2,6                           |
| 11           | 2613       | Subsidio por maternidad empleadas            | 11.178.191,26         | 2,4                           |
| 12           | 2154       | Mantenimiento y reparación de otros equipos. | 9.540.052,21          | 2,1                           |
| 13           | 2320       | Equipo médico y laboratorio.                 | 9.210.438,56          | 2                             |
| <b>Total</b> |            |  | <b>368.223.290,19</b> | <b>80</b>                     |

**Fuente:** Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias al 31 de diciembre del 2018.

(1): % de Subejecución en relación con el total de saldo no ejecutado 2018 (459.2 millones de colones).

El cuadro 1 muestra las 13 subpartidas con mayor porcentaje subejecutado del saldo total en el 2018 (459.2 millones de colones). Se evidencia que la subpartida 2254 "Medicinas" representa el mayor aporte con 123.7 millones, seguida de los aumentos anuales (subpartida 2003) con 56.7 millones, situación que muestra oportunidades de mejora al poder implementar mecanismos de control a un grupo reducido de subpartidas, lo cual tendrían un impacto considerablemente en el porcentaje de subejecución total de la unidad.

La Política Presupuestaria 2018-2019 en el lineamiento 4, sobre la formulación, ejecución, control y evaluación del uso de los recursos, indica:

"Las unidades ejecutoras serán las responsables de realizar las etapas de formulación, ejecución, seguimiento y control de la gestión presupuestaria, para lo cual deben respetar la normativa técnica y presupuestaria y los lineamientos definidos por la Junta Directiva y otras instancias competentes en cuanto a la utilización de los recursos".

Estrategias:

... h) Las unidades ejecutoras deben realizar evaluaciones permanentes del presupuesto, a efecto de monitorear el comportamiento del gasto y realizar los ajustes que correspondan a la



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

programación del Plan-Presupuesto, así como determinar posibles sobrantes, especialmente para financiar las subpartidas relacionadas directamente con la atención a los asegurados”.

El lineamiento 6, recursos presupuestarios para servicios personales (remuneraciones), señala:

“e) La institución podrá utilizar los remanentes de Servicios Personales Fijos y subpartidas inherentes para financiar necesidades prioritarias que así lo requieran y actividades originalmente planteadas en los planes y metas del Plan Anual-Presupuesto. La Dirección de Presupuesto será quien autorice a las unidades la utilización de los remanentes”.

En el apartado 8 sobre el reintegro de remanentes del presupuesto, establece:

“a) Las unidades ejecutoras, de acuerdo con la ejecución del presupuesto, reintegrarán oportunamente los remanentes a la Dirección de Presupuesto mediante modificación presupuestaria”.

El Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Director Administrativo Financiero del hospital y área de salud Upala, mencionó:

“La subejecución de las partidas de “No Efectivo” correspondientes al grupo 220 “Materiales y Suministros” se debe a que en la formulación de presupuesto se contempló un incremento en el gasto en la subpartida 2254 “Medicamentos” según solicitud del servicio de Farmacia, sin embargo, no se dio la ejecución esperada y la Unidad no realizó la devolución de los recursos no requeridos (...)

De las subpartidas presupuestarias que representan una subejecución del presupuesto, es de mencionar que 11 de estas subpartidas son modificables entre ellas mismas y no son transferibles a actividades propias de operación de la Unidad, lo que quiere decir que su ejecución depende de factores externos y el comportamiento de las mismas no es un elemento lineal que garantice su ejecución según lo proyectado, por lo que los cargos al presupuesto y variaciones durante el año impiden un control exacto de lo que realmente se va a ejecutar.

Por su parte la subejecución de las subpartidas 2154, 2155, 2320, 2390 y 2550 se debe a la no presentación de facturas de los contratistas de algunos de los servicios técnicos brindados según los contratos de mantenimiento preventivo suscritos con la Unidad, además del incumplimiento en la entrega de equipos y proyectos de ejecución por parte de los contratistas previo a finalizar el periodo para entrega de facturas tramitadas ante el fondo rotatorio. En lo que respecta a la subejecución de la subpartida 2002 a pesar de mantener un control del gasto por catorcena no se contemplaron los rebajas generados a las plazas de los funcionarios que reportaban ascensos, situación que se ve reflejada en el saldo disponible de la subpartida”.



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

La Dra. Albania Jaén Ortega, Directora de Farmacia, estableció:

“Otro de los aspectos a considerar es que la proyección del servicio de Farmacia se realiza considerando dos médicos internistas, dos pediatras, dos ginecólogos, pero el impacto esperado no se alcanzó, situación que también incide en el uso del presupuesto. Adicionalmente, la presencia del segundo internista se da a partir de agosto 2018, pero del mismo modo se pierde un médico pediatra que no es sustituida desde octubre 2018.

Después de realizar el estudio de la ejecución presupuestaria del 2018, en relación con los medicamentos que se detectaron 113 líneas cuya ejecución es inferior al 30% y 166 con ejecución entre 31-60%, a las cuales se les debe realizar disminución en el presupuesto de despacho para el 2019, aspecto que ya se encontraba en análisis en la Farmacia previo a la intervención de la auditoría”.

La Administración Activa debe estar vigilante para que el presupuesto asignado se ejecute sin sobregiros o subejecuciones, de conformidad con los lineamientos y normas institucionales que rigen esa materia. Lo anterior, a efecto de garantizar una adecuada y oportuna prestación de los servicios de salud brindados por los diferentes servicios y especialidades de dicho centro médico. Para lograr ese propósito, los entes y órganos deben disponer de un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones otorgadas.

### **3. SOBRE EL ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS**

#### **3.1 De la planificación**

Se determinaron oportunidades de mejora en la fase de planificación de las adquisiciones, por cuanto de las entrevistas efectuadas a las jefaturas del área de salud de Upala, se evidenció falta de involucramiento dentro de la programación de los procesos de compras y se limita a la remisión de un listado de necesidades anuales.

Además, se determinó que durante el período 2018 el plan anual de compras sufrió cinco modificaciones, se ejecutó 1 compra no programada y no en todos los casos las adquisiciones se agruparon por líneas de artículos similares para el aprovechamiento de economía procedimental.

El artículo 13 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa señala:

“La Administración no podrá fraccionar sus operaciones respecto a necesidades previsibles con el propósito de evadir el procedimiento de contratación que corresponde. Todas aquellas contrataciones que pudieran reportar economías de escala deberán efectuarse en forma



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

centralizada, para lo cual deberá existir la planificación de compras respectiva, si así resulta más conveniente para el interés público.

La fragmentación se reputa ilícita cuando, contándose en un mismo momento dentro del presupuesto ordinario con los recursos necesarios y habiéndose planificado las necesidades administrativas concretas, se realiza más de una contratación para el mismo objeto, con los efectos de evadir un procedimiento más complejo...

La Administración deberá planificar anualmente sus compras y fijar fechas límites para que las unidades usuarias realicen los pedidos de los bienes y servicios que requieren con la debida antelación, a fin de poder agrupar los objetos de las compras. Fuera de esas fechas no se podrán atender pedidos que no sean calificados de necesidades urgentes o imprevistas”.

El “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir b/s en la CCSS”, dispone en el punto 2, sobre las Áreas de Gestión de Bienes y Servicios y Subáreas:

“Una vez planteada la necesidad real del bien o servicio a contratar por parte de las Unidades Usuarias, el Área de Gestión de Bienes y Servicios es la dependencia encargada de la planificación, conducción, fiscalización del procedimiento de contratación, almacenamiento, control de inventarios y distribución de los de insumos, materiales requeridos para la prestación efectiva de los servicios de salud, los cuales deben ser requeridos de manera oportuna y a un costo razonable, así como asegurar que los procedimientos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos en la normativa establecida y el ordenamiento jurídico vigente”.

En resolución R-DAGJ-282-2004 (BIS) del veintiocho de mayo de dos mil cuatro, la Contraloría General de la República señaló, en relación con el proceso de planificación, lo siguiente:

“El procedimiento de contratación administrativa está constituido de tres fases esenciales: una fase previa de programación y planificación, una fase de selección del contratista y otra de ejecución contractual. Todas y cada una de ellas son fundamentales para garantizar el éxito de la función administrativa, pero la primera constituye la base que conlleva, no solo el adecuado manejo de las posteriores, sino que se trata del primer paso de legalidad de las actuaciones administrativas. Así, la normativa vigente de contratación administrativa, brinda una especial importancia a la fase previa, ya que sus exigencias van más allá del cumplimiento de requisitos meramente formales para exigir el desarrollo de toda una etapa de pensamiento en la que la Administración no solo debe definir sus necesidades sino conocer el entorno jurídico, técnico y financiero en el que se va a desarrollar la contratación con el fin esencial de hacer los estudios correspondientes y ajustarla a las necesidades”.



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

La Licda. Mary Criss Calderón Angulo, Encargada de Planificación de la Unidad de Gestión de Bienes y Servicios del hospital de Upala, indicó:

“El procedimiento de Contratación Administrativa para la adquisición del Mantenimiento Preventivo y Correctivo Software para solución telemedicina móvil no se realizó a pesar de estar incluido en el Plan de Compras, debido a que el servicio no entregó los requisitos previos...

Se realizaban modificaciones al Plan de Compras original por aprobación a recursos extraordinarios, necesidades de los servicios y a decisiones a nivel regional en cuanto a compras agrupadas”.

Con respecto al por qué las compras de pollo-embutidos-huevo y filet de tilapia no se desarrollaron en un único procedimiento concursal, la Licda. Calderón Angulo señaló:

“Los procedimientos de Contratación tenían fechas de ejecución contractual diferentes, por lo tanto, el servicio presenta su solicitud en distintas fechas y poder dar continuidad a la prestación de los servicios de alimentación”.

La falta de participación de las jefaturas de servicio en el proceso de planificación de las compras podría generar adquisiciones que no satisfagan plenamente las necesidades que presentan las diferentes dependencias, lo cual incidiría negativamente en el logro de los objetivos planteados. Aunque no se evidenció un fraccionamiento tendente a evadir la rigurosidad de un procedimiento más complejo, sí se incurrió en la gestión de procedimientos individuales que pudieron ser agrupados, lo cual está relacionado con la debilidad en la programación y desarrollo del plan de compras.

### 3.2 Del control interno en los expedientes de compra

Mediante revisión de las 5 compras más onerosas ejecutadas en el 2018, se constataron las siguientes debilidades:

- En las compras 2018CD-000019-25004, 2018LA-000002-2504, 2018CD-000012-2504 y 2018CD-000020-2504, el cartel administrativo carecía de fecha.
- En la invitación a potenciales oferentes se utilizó el Registro de Proveedores de la CCSS, sin embargo, no se dejó constancia de la citada consulta en el expediente de compra.
- Con respecto a la foliatura de los expedientes, se verificaron omisiones en la compra 2018CD-000019-2504; al momento de la revisión, los dos últimos folios no se encontraban numerados.
- En el concurso 2018CD-000020-2504 no se verificó el vale de entrada de las 2 órdenes de compra que constaban en el expediente (es decir, del folio 460 a 473 que es el último).
- En la compra 2018CD-000019-2504 se dio una solicitud de ampliación del plazo de entrega de la contratación a folios 797 y 798, atendiendo solicitud de la empresa de fecha 26 de noviembre 2018, sin embargo, dicha solicitud no es visible dentro del expediente.



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

El Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir bienes y servicios en la CCSS, señala con respecto a las labores que debe realizar el Área de Gestión de Bienes y Servicios:

“Una vez planteada la necesidad real del bien o servicio a contratar por parte de las Unidades Usuarias, el Área de Gestión de Bienes y Servicios es la dependencia encargada de la planificación, conducción, fiscalización del procedimiento de contratación, almacenamiento, control de inventarios y distribución de los insumos, materiales requeridos para la prestación efectiva de los servicios de salud, los cuales deben ser requeridos de manera oportuna y a un costo razonable, así como asegurar que los procedimientos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos en la normativa establecida y el ordenamiento jurídico vigente”.

Lo evidenciado obedece a errores materiales de forma, propios de una unidad de gestión de bienes y servicios con alta demanda, en virtud de que con una misma capacidad instalada debe atender a dos unidades programáticas distintas: el hospital y el área de salud de Upala, ya que esta última carece de estructura administrativa exclusiva para el desarrollo de esas actividades sustantivas; sin embargo, las omisiones evidenciadas no invalidan o anulan los procedimientos públicos adjudicados.

No obstante, las debilidades detectadas se refieren a formalismos y requerimientos de control interno de fácil subsanación, los cuales requieren de atención y corroboración, con el fin de minimizar el riesgo de eventuales violaciones a la legislación en materia de contratación administrativa.

### 3.3 Sobre el control de la ejecución contractual

En la revisión efectuada a la compra 2018CD-000019-2504, mejoras en iluminación, parqueo para bicicletas y construcción de plataforma para tanque de gas LP, no se verificó la inclusión del cronograma para el seguimiento de la obra, que permitiera determinar los plazos en los que debían efectuarse las entregas y evidenciar los eventuales retrasos.

El “Manual de procedimientos para uso de las unidades facultadas y autorizadas para adquirir b/s en la CCSS”, señala con respecto al tema:

“En ese sentido, de previo al inicio de la ejecución contractual, deberá existir un mecanismo de control que permita constatar la adecuada ejecución del contrato que venga a respaldar, además, el pago según los servicios prestados, siendo igualmente responsabilidad de esa entidad la aplicación de las correspondientes sanciones en caso de eventuales incumplimientos por parte de la adjudicataria, deberá esa Administración verificar que la garantía de cumplimiento de cada contrato se mantenga vigente durante el plazo establecido en el cartel y, además que se cuente con el contenido presupuestario necesario durante todo el plazo de la ejecución de los contratos, para



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

lo cual deberá adoptar las provisiones correspondientes. De igual forma verificará que las adjudicatarias mantengan vigentes las pólizas de seguros correspondientes según lo indicado en el cartel licitatorio...”.

En cuanto a la fiscalización de las contrataciones, ese mismo cuerpo normativo indica:

“Plantilla de control (sinopsis).

- \_ Número de expediente.
- \_ Cronograma de ejecución, tiempos y responsables.
- \_ Objeto: identificación, modalidades ofrecidas, empaque, rotulados, fechas,
- \_ Lugar de entrega, cantidades, requerimientos técnicos, documentos por adjuntar.
- \_ Otras obligaciones: garantías de reposición, seguridad, estabilidad, manuales, pólizas, permisos, obligaciones de ejecución.
- \_ Nombre y firma de encargado de contrato.

Se debe documentar en el expediente, conforme se produzcan las actuaciones, al menos:

- \_ Recepción provisional y definitiva de los bienes y servicios.
- \_ Prórrogas, modificaciones (gestiones y respuestas).
- \_ Documentar incumplimientos.
- \_ Informes, dictámenes, criterios.
- \_ Costos.

Coordinación: Incorporar a expediente y trasladar al Área de Gestión de Bienes y Servicios o unidad de compras para iniciar los procedimientos correspondientes”.

Las posibilidades de mejora evidenciadas obedecen a debilidades de control interno y de los mecanismos de fiscalización que debe implementar la Administración Activa, según la naturaleza de cada contratación. El cartel, el contrato u orden de compra constituyen un instrumento delimitador de obligaciones para cada una de las partes; la ausencia de información relevante retarda el establecimiento de las líneas de responsabilidad y debilita los procesos de control sobre la ejecución, los pagos y, en general, podría dilatar la aplicación de eventuales sanciones ante incumplimientos por parte de los proveedores.

### **3.4 Sobre el cumplimiento de las actividades sustantivas de la subárea de almacenamiento y distribución**

Al evaluar la gestión de la Subárea de Almacenamiento y Distribución del hospital y área de salud de Upala, se determinó que no se ejecutan o cumplen las siguientes actividades sustantivas establecidas en el Manual de procedimientos para esas subáreas de la CCSS, a saber:

- Ejecución de inventarios en las bodegas de los servicios y Ebáis de la unidad.
- Que el almacén sea un lugar de acceso restringido.
- Poseer un registro de firmas de las personas autorizadas para solicitar y recibir los artículos despachados.



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

- Ejecución de reuniones periódicas de seguimiento, información y divulgación con los responsables de los servicios.
- Que la bodega de almacenamiento de mercaderías se conserve limpia y libre de polvo.
- Suficiencia de espacio físico para el almacenamiento de las mercaderías.
- Aseguramiento de estantería a paredes o columnas.
- Instalación de extintores en lugares libres de obstrucciones para acceso o visibilidad.

El Manual de Procedimientos para las Subáreas de Almacenamiento y Distribución de la CCSS, en la actividad sustantiva nueve, sobre el control de las mercaderías, establece como procedimiento cinco, la realización de inventarios en las bodegas de los servicios de acuerdo con la programación interna de la Subárea.

En la actividad 10, sobre el control de la mercadería, indica que el almacén es un lugar de acceso restringido, por lo tanto, ninguna persona ajena a ese servicio debe ingresar al área de bodegas, únicamente en caso necesario y previa autorización de la jefatura del servicio.

Así mismo, en la actividad 16, establece:

“El Coordinador de la Subárea o Gestor de Bienes y Servicios debe realizar reuniones periódicas de seguimiento, información y divulgación con el fin de coordinar y asesorar a los servicios, sobre los diferentes aspectos que involucra la recepción, el almacenamiento y distribución de los materiales, insumos y equipos con base en la normativa vigente (...)”.

Por otra parte, el Manual, en el apartado de almacenamiento, recomienda una serie de acciones para el acomodo de las mercaderías en anaqueles y tarimas de acuerdo con el tamaño, volumen y tipo de suministro.

El Lic. Álvaro Hurtado Reina, Coordinador de la Subárea de Almacenamiento y Distribución, indicó:

“En lo que respecta al espacio físico, estas condiciones se presentan porque el diseño de la infraestructura no fue concedido para bodega, se diseñó y construyó sin contemplar un área de descarga y una de despacho, por lo que esas dos labores se realizan por la misma puerta, además, por tener que abastecer las mercaderías de dos unidades (hospital y área de salud).

Sobre la fijación de las estanterías, se efectuó en esa forma, en virtud de que las paredes de la bodega son de material liviano y no dan el sustento necesario, por lo que se fijaron entre ellas, sin embargo, como oportunidad se podrían anclar al suelo.

Las condiciones de polvo en el área se generan por el entorno ambiental externo de la bodega, la cual está rodeada de material de lastre y debido a que se debe mantener abiertos los ventanales y



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

puerta para que exista intercambio de aire y baje la temperatura interna. Como medida se puede implementar un sistema que permita disminuir la temperatura interna y cerrar los accesos de polvo al recinto.

Con respecto a la ubicación de los extintores, existe limitación del espacio dentro del área, la cual por la cantidad de mercadería y los movimientos que hay que realizar, obstaculizan el acceso a esos dispositivos. Por último, no se realizan reuniones con el personal a cargo de los servicios, pero si se brinda asesoría al que lo solicita”.

Los puntos enunciados representan incumplimiento de la normativa institucional, debilitando el sistema de control interno de la cadena de abastecimiento, situación que podría afectar el adecuado funcionamiento de los servicios de las dos unidades que abastece esa subárea.

### 3.5 Otros aspectos de mejora

Se determinaron aspectos de mejora en el proceso de abastecimiento de suministros almacenables a los servicios y Ebáis, como la necesidad de asignar códigos de despacho y creación de perfiles en SIGES para la realización de pedidos en los Ebáis, debido a que se constató que no se efectúa ese proceso en esas unidades de trabajo; en su defecto, la jefatura del servicio de Enfermería concentra todas las solicitudes y las digita en el sistema. Además, de acuerdo con lo expuesto por el Lic. Álvaro Hurtado Reina, Coordinador de la Subárea de Almacenamiento y Distribución, existe limitación de recurso humano para la atención eficiente de las dos unidades ejecutoras (hospital y área de salud) y se incumple con las fechas de solicitud y retiro de mercaderías.

Sobre la planificación de las necesidades de mercaderías catalogadas como “A” (despachas del Área de Almacenamiento y Distribución), se verificó que en el primer nivel de atención no se utiliza el histórico de consumo despachado como insumo para determinar las necesidades de suministros; lo anterior, en virtud de que según lo indica el Lic. Hurtado Reina, esa información no es solicitada a la subárea para la realización de la planificación del Plan Presupuesto u otro proceso de planificación por parte de los Ebáis.

La Ley General de Control Interno en el artículo 12 indica que, en materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo y tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

El Lic. Hurtado Reina afirmó que la limitación de recurso humano se debe a que la estructura de la subárea está concebida para la atención del hospital, sin embargo, deben realizar, además, el abastecimiento de un área de salud. También, uno de los funcionarios es responsable del manejo de los insumos del servicio de Nutrición y desarrolla todo el proceso de pedido, distribución y control de las mercaderías, situación que consume la totalidad de su tiempo laboral. También, mencionó que existe alta rotación de personal en los



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

servicios y Ebáis y estos no poseen la asesoría para realizar el proceso de pedidos. Con respecto a los retiros tardíos, menciona que es producto de las dificultades de transporte y coordinación en las sedes de Ebáis.

La Licda. Ana Victoria Valverde Badilla, Jefe de Enfermería del área de salud de Upala, indicó que ella digita los pedidos de los 12 Ebáis, lo que recarga sus funciones y reduce el tiempo disponible para la supervisión y otras labores propias del puesto de jefatura; lo anterior, debido a que no se han creado perfiles para que los pedidos se realicen en el Sistema de Gestión de Suministros directamente en cada Ebáis.

La limitación en la suficiencia del recurso humano para la atención de la demanda de las dos unidades ejecutoras podría influir en la administración correcta de las existencias, generando posibles faltantes o sobrantes, incidiendo en la eficiencia y oportunidad del abastecimiento; además, esa situación ocasiona recarga en las labores diarias del personal y limita el espacio para el almacenamiento de los insumos.

Por otra parte, que todo el despacho de las mercaderías para el primer nivel de atención se realice bajo un mismo código, dificulta obtener estadísticas de consumo claras con las cuales se puedan determinar las necesidades de cada Ebáis con mayor exactitud.

## **4 DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

### **4.1 Respecto al control interno de los requisitos académicos y legales del personal**

De la revisión efectuada a 3 expedientes de personal, correspondientes a funcionarios de primer ingreso en el período 2018, se observaron oportunidades de mejora en los siguientes aspectos:

- En uno de los expedientes revisados no se verificó documentalmente la fecha y el puesto de ingreso del funcionario, así como la plaza en que fue nombrado, ya que carecía de la primera acción de personal tramitada.
- La verificación del refrendo y autenticidad de los títulos presentados no se evidenció documentalmente en los tres expedientes revisados, por cuanto no se observaron las certificaciones o timbres correspondientes que garanticen que los títulos sean legítimos.
- Uno de los expedientes omitía el documento denominado acto de “juramentación de empleado público”.
- Sobre los cursos de inducción a funcionarios, no se verificó documentalmente en cada uno de los expedientes revisados, dicho requisito.
- Ninguno de los expedientes contenía al menos indicación de los resultados obtenidos en las pruebas del Equipo Interdisciplinario de Selección.



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

Al respecto, la Circular DRH-0088-2006 “Obligación de comprobar autenticidad títulos y certificaciones”, indica:

“...se reitera que es obligación de las oficinas de recursos humanos comprobar la legitimidad de los títulos y certificaciones de estudio aportados por un (a) oferente o trabajador (a) para optar por un puesto o calificar para la concesión de un beneficio, lo cual se realiza ante las instancias que a continuación se indican ...”.

La Normativa de Relaciones Laborales establece con respecto al proceso de inducción y capacitación:

“...Artículo 59. Inducción y capacitación:

Toda persona trabajadora de nuevo ingreso a un puesto de trabajo en la institución recibirá inducción por parte del superior en grado o por quien él delegue, sobre las tareas y funciones por realizar y sobre los factores de riesgo presentes en su lugar de trabajo. De igual forma participará de los cursos de inducción para trabajadores de nuevo ingreso impartido por las Oficinas de Recursos Humanos, que obligatoriamente debe contemplar el tema de la Salud Ocupacional. Mediante las Oficinas Locales y Regionales de Salud Ocupacional y las Comisiones de Salud Ocupacional en cada centro de trabajo, se brindará capacitación continua a sus trabajadores(as) en Salud Ocupacional.

En el proceso de inducción y capacitación a las personas trabajadoras de nuevo ingreso a un puesto de trabajo, en la institución, las organizaciones sindicales, previa solicitud, podrán tener la oportunidad de ofrecer charlas a los trabajadores como parte de los deberes y derechos atinentes a su labor...”.

La Circular DCRH-0142-2005 “Juramentación del Nuevo Empleado Público”, señala:

“3. El Acta de Juramentación deberá estar Firmada por la Jefatura de Recursos Humanos, así como por el nuevo empleado. Además, deberá ser firmada por el Jefe Inmediato como testigo, dejando constancia del Acto de Juramentación.

4. La oferta de servicios, la declaración jurada y el acta de juramentación se deben adjuntar a la Acción de Personal de primer ingreso”.

La situación descrita obedece a la necesidad de mejorar el sistema de control interno que permita verificar el cumplimiento de las normas técnicas que regulan la conformación del expediente personal, con el objeto de ubicar y disponer de la documentación de respaldo de la relación laboral entre el trabajador y la institución.



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

La conformación e integración efectiva de los expedientes de personal contribuye al fortalecimiento del control interno y brinda una garantía razonable acerca de la idoneidad del funcionario para ocupar un cargo público. De manera que, la ausencia de estos limita la garantía de disponer de información precisa del proceso de administración y gestión del recurso humano, o ante eventuales requerimientos asociados al manejo del personal o de tipo legal.

#### 4.2 Del control y disfrute de vacaciones

Se determinó que la Unidad de Gestión de Recursos Humanos lleva a través del Sistema Operativo de Gestión de Recursos Humanos y mediante hojas de Excel, el control sobre los días y período a derecho de vacaciones (control computarizado). Sin embargo, el sistema institucional indicado no dispone de toda la información actualizada.

Además, se evidenció la acumulación de períodos de vacaciones, el detalle completo se observa en el cuadro 2 de los anexos.

El "Manual para el trámite de disfrute y pago de vacaciones de los empleados de la CCSS", en el Capítulo II. Lineamientos para el trámite, disfrute y pago de vacaciones, punto 11, Acumulación de Vacaciones, establece:

"(...) 11. Acumulación de vacaciones.

11.1 En términos generales es prohibido por ley la acumulación de vacaciones. No obstante, solamente en casos de excepción, cuando el trabajador desempeñe labores técnicas, de dirección u otras análogas que dificultan especialmente su reemplazo, o cuando la residencia de su familia queda situada en un lugar apartado de donde presta sus servicios, pueden acumularse las vacaciones de un año con las del siguiente, con la salvedad de que tal circunstancia tiene como límite hasta dos períodos acumulados a la vez, en otras palabras, no puede acumularse simultáneamente más de dos períodos de vacaciones.

11.2 Todos los casos de acumulación deben ser autorizados formalmente por el jefe superior inmediato del trabajador, previa aprobación y visto bueno del superior jerárquico, conforme se establece en los esquemas de delegación vigentes para las distintas gerencias (...)"

La situación descrita podría obedecer a falta de control adecuado por parte de las jefaturas y la Unidad de Gestión Recursos Humanos, según sus competencias, para garantizar el oportuno disfrute de las vacaciones de los funcionarios.

Lo descrito podría implicar un desgaste y afectación de las condiciones laborales y de salud de los funcionarios, por cuanto no propicia el descanso físico y mental requerido, lo cual constituye un derecho



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

humano, consignado tanto en la normativa específica de la institución, como en la legislación general en materia de trabajo y que ha sido ampliamente desarrollado por la O.I.T.<sup>1</sup> en diferentes documentos doctrinarios. Así las cosas, la omisión verificada podría también conllevar condenatorias contra la institución por violación a la legislación laboral.

### 4.3 Sobre la revisión de la planilla

Se evidenció rezago en la revisión de planilla durante el 2011 a 2018; el detalle específico se puede observar en el cuadro 3 de anexos.

En cuanto a la obligatoriedad de revisar la planilla salarial, la Dirección de Administración y Gestión de Personal de la Gerencia Administrativa dispuso, mediante el oficio DAGP-1560-2011, del 30 de noviembre 2011, lo siguiente:

“En cumplimiento de la legislación vigente y con la finalidad de garantizar el pago correcto de los salarios en el nivel local, se establece a partir de la presente disposición, la obligatoriedad para las Oficinas de Recursos Humanos del uso y aplicación del "Protocolo de Control de Calidad de la Nómina Salarial", así como la emisión del "Informe de Revisión" de acuerdo con lo instruido por la Subárea de Control y Evaluación de Nómina”.

En esa misma Circular, según lo normado por la Subárea de Control y Evaluación de Nómina, se establecen los siguientes objetivos:

“Garantizar el pago correcto de los salarios mediante mecanismos eficientes de control.

Verificar que los pagos, rebajos o deducciones, generados según los documentos de personal se apliquen en forma correcta en la nómina salarial.

Detectar las inconsistencias presentadas en la nómina salarial con el fin de realizar en el menor tiempo posible los ajustes correspondientes. El subrayado no corresponde al original.

Contar con un respaldo de revisión de los documentos de personal confeccionados y tramitados para el pago de salarios, aplicados en la nómina salarial (...).”.

La situación descrita se generó en virtud de que antes del 2018 no se disponía de un funcionario específicamente a cargo de la revisión de planillas, labor que resulta compleja en virtud de que la Unidad

---

<sup>1</sup> La Organización Internacional de Trabajo es un organismo especializado de las [Naciones Unidas](#) que se ocupa de los asuntos relativos al [trabajo](#) y las [relaciones laborales](#). Fue fundada el [11 de abril](#) de [1919](#), en virtud del [Tratado de Versalles](#). Su Constitución, sancionada en 1919, se complementa con la [Declaración de Filadelfia](#) de [1944](#).



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

de Gestión de Recursos Humanos del hospital de Upala asumió, tras la creación del área de salud, el trámite de todas las actividades sustantivas propias para esa nueva unidad programática. Al respecto, la Licda. Odili Acevedo Martínez, Jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos a.i., señaló:

“Del año 2018 faltan 8 meses por revisar y 4 meses están revisados al 100%. Por un informe de auditoría se están revisando del 2013 al 2015, todo el 2013 está revisado manualmente, pero en el sistema hay incluidos 8 planillas finalizadas, lo mismo sucede con 2014 y 2015. Sin embargo, en agosto del 2018 se hizo una reorganización del servicio y se destinó un funcionario únicamente para la revisión de planillas por lo que de ese período se revisaron 4 meses completos y se están revisando los 8 restantes. Del 2019 se ha revisado enero completamente”.

Lo descrito podría generar que se ejecuten pagos que no sean procedentes o detectados inoportunamente, con la consecuente afectación al patrimonio institucional, el debilitamiento del sistema de control interno en operación y el incumplimiento de los objetivos institucionales, en casos como la tramitación de Movimientos de Personal o el reconocimiento de pluses salariales que requieren revisiones periódicas detalladas y, de detectarse inconsistencias, resulta preciso la recuperación o devolución del dinero.

#### **4.4 Respecto a la separación de funciones incompatibles y/o concentración de transacciones**

En indagación efectuada con la Licda Odili Acevedo Martínez, Jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos a.i. del área de salud evaluada, se determinó que no existe una adecuada separación de funciones, debido a que el funcionario que digita la planilla es el mismo que ejecuta la revisión.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público disponen:

“2.5.2 Autorización y aprobación. La ejecución de los procesos, operaciones y transacciones institucionales debe contar con la autorización y la aprobación respectivas de parte de los funcionarios con potestad para concederlas, que sean necesarias a la luz de los riesgos inherentes, los requerimientos normativos y las disposiciones institucionales.

2.5.3 Separación de funciones incompatibles y del procesamiento de transacciones. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurarse de que las funciones incompatibles, se separen y distribuyan entre los diferentes puestos; así también, que las fases de autorización, aprobación, ejecución y registro de una transacción, y la custodia de activos, estén distribuidas entre las unidades de la institución, de modo tal que una sola persona o unidad no tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores.

Cuando por situaciones excepcionales, por disponibilidad de recursos, la separación y distribución de funciones no sea posible debe fundamentarse la causa del impedimento. En todo caso, deben



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

implantarse los controles alternativos que aseguren razonablemente el adecuado desempeño de los responsables”.

La Licda. Acevedo refirió que la carga de trabajo generada por tener que atender dos unidades programáticas, aunado al número de funcionarios que disponen para ejecutar todas las actividades sustantivas, torna complejo el tema de la separación de funciones, al tenor de dar efectivo cumplimiento a todos los procesos, por lo que la Unidad dispuso la realización de un estudio de brechas para evidenciar la situación descrita, el cual concluyó y elevó al superior jerárquico.

La concentración de esas funciones en cuanto a la cantidad de trámites, documentación y número de planillas salariales expone a la institución al riesgo de pagar salarios de forma inadecuada o irregular, en la planilla salarial de ese centro asistencial, en la que se erogan ₡6 548 134 794,09 anuales.

## 5. DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTES

Se constató que la suficiencia y oportunidad del servicio de transportes están limitadas por la disponibilidad de personal nombrado en el servicio y algunos de los equipos existentes, carece de los aditamentos necesarios para el óptimo recorrido en el área rural de Upala. El servicio de Transportes tiene sólo 7 choferes, pero 14 vehículos operando en el traslado de funcionarios, pacientes y actividades administrativas, por lo que, según indicó el Lic. Jorge Olivas Lara, Coordinador de Transportes, la capacidad instalada no es suficiente para todas las giras que demanda el hospital y el área de salud de Upala; así las cosas, debe priorizar rutas, dejar de efectuar diligencias y encargar las unidades a funcionarios que dispongan de permiso para conducir vehículos institucionales.

No se omite indicar que es el servicio de Transportes del hospital de Upala el que asume las funciones sustantivas del área de salud, que carece de una estructura administrativa propia; de manera que, además de los vehículos descritos, es responsabilidad del Lic. Olivas Lara el control, supervisión y mantenimiento de 27 motocicletas requeridas para el desplazamiento de los Asistentes Técnicos de Atención Primaria. De la flotilla vehicular existente, 6 corresponden a unidades tipo pickup, de esas, 2 son modelo 1999 y carecen de extras, como el aire acondicionado, indispensable en una región con clima lluvioso, puesto que sin ese tipo de aditamento que desempaña los parabrisas y vidrios, la visibilidad se complica y torna riesgosos los traslados en una zona rural con carreteras en mal estado.

El Manual de Organización de las Áreas de Salud establece que la gestión administrativa posee como una de las actividades sustantivas el transporte y, dentro de las funciones generales, en el apartado 5.9.4 “Administración”, indica:

“Dirigir y conducir los procesos técnicos-administrativos de Servicios Generales (vigilancia y limpieza, ropería, transporte y mantenimiento) de manera eficiente y eficaz, con base en los lineamientos vigentes y el desarrollo de una adecuada administración de los recursos, con el propósito de otorga el soporte a los procesos sustantivos y cumplir efectivamente con los objetivos establecidos”.



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

La situación descrita es producto de la carencia de plazas para nombrar la cantidad de choferes necesaria para satisfacer la demanda y de que el mismo servicio de Transportes del hospital de Upala debe también asumir todas las funciones sustantivas del área de salud, con únicamente dos funcionarios: el coordinador y la asistente administrativa (nombrada en una plaza de Servicios Generales), quienes desarrollan todas las labores administrativas.

Esta situación generó la consecución de un procedimiento de contratación administrativa para el transporte oportuno de funcionarios a las distintas sedes de Ebáis y puestos de visita periódica distribuidos en la amplia área de atracción de la unidad auditada, cuyo presupuesto anual estimado es de €32.562.860,00.

## 6. SOBRE EL CONTROL INTERNO EN EL PAGO Y LIQUIDACIÓN DE VIÁTICOS POR TRANSFERENCIA BANCARIA

Esta Auditoría analizó 45 órdenes de viáticos del período 2018, correspondientes a los servicios de Enfermería, Dirección Médica y Registros Médicos del área de salud de Upala; el 100 % carecía de la liquidación respectiva y presentaba omisiones y/o errores tales como:

- En algunas órdenes se adjunta una fórmula adicional correspondiente a los antiguos formularios manuales de viáticos (formulario 4-70-01-0380), los cuales se llenaron con bolígrafo; en ellos se consigan las firmas y sellos de lugares visitados, pero presentan sobreescrituras, tachones, corrector blanco, información incompleta, entre otros.
- Algunas órdenes no consignan el nombre de quien autoriza, sólo la firma.
- Se constataron órdenes con omisiones de sello, firma o fecha de la unidad visitada.

El Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos, artículo 8, establece:

“Adelanto. **Por adelanto debe entenderse la suma total estimada para los gastos de viaje que correspondan al período de la gira**, de acuerdo con las tablas incluidas en este Reglamento; así como los gastos de transporte cuando proceda. Posteriormente a la autorización del viaje, el o los funcionarios que van a realizar la gira deberán solicitar a la Administración el adelanto correspondiente a dicho viaje, esto con la finalidad de asegurar el debido contenido presupuestario para los gastos respectivos...

En el caso de viajes dentro del país, **la solicitud de adelanto debe ser hecha por el (los) funcionario(s) que vaya(n) a salir de gira, en el formulario que para tal efecto establezca la Administración**, el cual deberá contener, entre otra información, la relativa a cada uno de los funcionarios, los lugares a visitar, el propósito de la misión, el período estimado del viaje, el monto del adelanto solicitado para cada funcionario y la firma de quien autoriza el viaje...”



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

Por otra parte, el artículo 9 del reglamento citado señala lo siguiente, en cuanto a la liquidación que deben efectuar los funcionarios al finalizar la gira que originó el adelanto de viáticos:

“Formato de la liquidación de gastos. La **liquidación** de los gastos de viaje, de transporte y de otras erogaciones conexas, **deberá hacerse detalladamente en formularios como los diseñados para ese fin por la Contraloría General de la República (anexos 1, 2 y 3), sin perjuicio de que cada administración activa utilice sus propios modelos** y en el formato que mejor facilite su uso, tanto para el sujeto beneficiario como para aquella. **En ellos se deben consignar, como mínimo** los siguientes datos:

- a) **Fecha de presentación de la liquidación.**
- b) Nombre, número de cédula de identidad y puesto ocupado por el servidor que realizó el gasto.
- c) División, departamento o sección que autorizó la erogación, o, cuando se trate de viajes al exterior, el acuerdo respectivo.
- d) Motivo de la gira, con indicación clara del tipo de gestión realizada.
- e) **Suma adelantada.**
- f) **Valor en letras de la suma gastada.**
- g) Lugares ... visitados, fechas, horas y **lugares de salida y de regreso.**
- h) **Firmas del funcionario que realizó el viaje, del que lo autorizó y del encargado, en la unidad financiera o de tesorería del ente u órgano público, de recibir y revisar la liquidación...**

La **información consignada en la liquidación de gastos de viaje y de transporte tiene el carácter de declaración jurada**; o sea, de que ésta es una relación cierta de los gastos incurridos en la atención de asuntos oficiales.

En el formulario de liquidación de los gastos de viaje en el interior del país (Anexo No. 1) debe desglosarse el importe que corresponda a desayuno, almuerzo, cena y hospedaje”. Lo resaltado no es del original.

El Reglamento supracitado indica en el artículo 10 lo siguiente:

“El funcionario que haya **concluido una gira deberá presentar**, dentro de los siete días hábiles posteriores al regreso a su sede de trabajo o a su incorporación a éste, **el formulario de liquidación** del viaje y hacer el reintegro respectivo en los casos en que proceda...

“La Administración deberá recibir cada liquidación presentada y en caso de estar incompleta, en el plazo máximo de tres días hábiles, apercibirá por escrito al funcionario el cumplimiento de todos los requisitos omitidos, para lo cual dará un plazo único de tres días hábiles, vencido el cual,



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

se tendrá por no presentada la liquidación con las sanciones que dicho incumplimiento amerite, conforme al artículo 12 de este Reglamento y el párrafo penúltimo de este artículo”.

Las Normas y procedimientos para el pago de viáticos, Circular 003857 relativa el otorgamiento de viáticos a funcionarios de la institución, establece:

1.3\_. Se debe usar solo un formulario de "Orden pago Viáticos" a la vez, de manera que se utilice en un orden consecutivo según su numeración; la custodia de estos formularios será responsabilidad de la jefatura inmediata.

1.4\_. La copia del formulario será utilizada por el funcionario(a) responsable de la gira, para recoger las firmas y sellos de las unidades visitadas en el reverso de la misma, devolviendo ésta al encargado(a) del control de viáticos de su unidad de trabajo.

1.5\_. Según el artículo 6 del reglamento citado, la copia de la "Orden pago de viáticos", se deberá entregar a la Jefatura, como prueba o liquidación de viáticos pagados por adelantado, con el carácter de declaración jurada que ahí se establece...

El funcionario(a) responsable por el archivo de los formularios de viáticos, deberá indicar en la copia correspondiente el número y la fecha del comprobante de ingreso en que se hizo la devolución.

1.7\_. La copia con las firmas y sellos debe ser archivada en un orden cronológico y numérico, incluyendo los originales y sus copias anuladas con la razón de ello; asimismo se archivarán las copias de los comprobantes de egreso por el pago de viáticos, copias de los comprobantes de ingreso por devolución o liquidación de viáticos. Para efecto de los diferentes controles que se deben tener en materia de viáticos, en este archivo se deberá de custodiar los documentos con una retroactividad mínima de dos años”.

Los aspectos señalados implican ausencia de mecanismos de control y supervisión periódica y efectiva para corroborar la correcta liquidación de órdenes de pago de viáticos y cumplimiento de la normativa aplicable en esa materia específica, cuyo marco legal se encuentra establecido claramente por la Contraloría General de la República en el reglamento de cita.

La Licda. Silvia Ulloa Quirós, Encargada de Caja Chica a.i., indicó, con respecto a la participación en el proceso de pago y liquidación de viáticos, lo siguiente:

“La participación de la Caja Chica es refrendar en el SICO el pago de la solicitud y autorización que hace la Jefatura de cada servicio de la Unidad.

Cada Jefatura de la Unidad es la responsable de llevar el control de principio a fin del proceso...”.



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

El Dr. Alberto Minor Chacón Vásquez, Director Médico del área de salud de Upala, señaló:

“Como dije anteriormente antes de la implementación del pago por SICO cada boleta física de viáticos cuando vienen con los refrendos mi persona corrobora la hoja de viáticos con la hoja de liquidación, esto hasta la implementación del pago por medio del SICO en donde por error de interpretación del proceso del SICO a nivel local se estuvo un periodo en donde no se realizaba la hoja de liquidación ya que se entendió que con la que confecciona el sistema SICO era la equivalente a la liquidación, cabe destacar que esta interpretación no fue unilateral sino también con la encargada de viáticos de la Dirección Administrativa Contable la cual según me informa la secretaria en varias ocasiones indico que esta hoja de liquidación no era necesaria sin embargo no existe evidencia documental de dicha indicación y solo fue de manera verbal e informal”.

Por otra parte, la Licda. María Elena Jiménez De La O, Jefe de REDES del área de salud de Upala, indicó lo siguiente:

“Esta Jefatura se encarga de confeccionarlos de acuerdo a rol de giras de cada uno y su respectivo control, sin embargo, en cuánto a las liquidaciones que aproximadamente allá por el año 2012, se nos había indicado que todos debían de llevar este reporte, para el año 2018 y no sé si fue por error involuntario o no sé qué pudo haber ocurrido, que este reporte se dejó de realizar. No en todos los casos, pero si en la mayoría no tienen este reporte”.

Los hechos evidenciados podrían representar eventuales responsabilidades administrativas para los funcionarios, por cuanto la liquidación de viáticos constituye una declaración jurada obligatoria de los gastos incurridos; la ausencia, error u omisión de datos genera incerteza sobre el destino de los montos adelantados o la procedencia de dichas erogaciones.

## **7. DE LAS ADQUISICIONES POR MEDIO DEL FONDO DE CAJA CHICA**

### **7.1 Del registro de las compras efectuadas por Caja Chica**

Se evidenció que la Administración Activa dispone de un registro electrónico del total de las compras efectuadas por caja chica durante el período 2018, sin embargo, se encontraba incompleto al momento de la presente auditoría, ya que faltaba detallar todo lo adquirido en los meses de octubre, noviembre y diciembre del período citado.

El Manual de procedimientos para la administración, liquidación y contabilización de los fondos de caja chica, establece lo siguiente:

“Artículo 11: Del Control Interno aplicable a los Fondos de Caja Chica.



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

Para efectos del Control Interno de los Fondos de Caja Chica, se aplicarán las siguientes normas y procedimientos:

- a. Todas las Cajas Chicas existentes en la Institución, deben funcionar en apego a lo establecido en el presente Manual de Normas y Procedimientos para la Administración, Liquidación y Contabilización de los Fondos de Caja Chica y la normativa institucional vigente...
  
- h. Con el propósito de contar con información histórica del flujo de compras de bienes y servicios, todas las unidades ejecutoras deben llevar un registro de compras realizadas mediante la modalidad de caja chica, incluyendo entre otros aspectos: Número de solicitud compra por caja chica, número de factura comercial, nombre del proveedor, tipo de artículo comprado, monto de la compra, partida presupuestaria, según Anexo 4”.

La Licda. Silvia Ulloa Quirós, Encargada de Caja Chica a.i., manifestó que lo evidenciado obedece al ingreso de gran cantidad de activos a partir del III trimestre 2018. Señaló que los mismos debieron incluirse en el Sistema Institucional de Bienes Muebles, codificarse presupuestariamente, plaquearse, trasladarse formalmente y efectuar el retiro de los activos sustituidos; esas actividades acapararon el tiempo de la funcionaria encargada e imposibilitó llevar el control de las compras efectuadas a través del fondo de Caja Chica, según argumentó la Licda. Ulloa Quirós en entrevista realizada por este órgano de control y fiscalización.

Omitir el registro de los bienes o servicios adquiridos por medio de Caja Chica puede dar lugar a registros incorrectos e inadecuado uso de los fondos públicos, por cuanto no se lleva un control detallado de lo que se adquiere.

## **7.2 De las compras efectuadas a través del fondo de Caja Chica.**

De la revisión efectuada al registro de compras por Caja Chica correspondientes al III trimestre 2018, se verificaron adquisiciones que no se ajustan a lo establecido en la normativa institucional vigente. Las mismas corresponden a erogaciones por concepto de gasolina y diésel.

El oficio GA-42259-2017 | GF-2752-2017 | GL-45646-2017 GIT-8296-2017 | GP-51107-2017 | GM-ADM-LG-26526-2017, del 26 de julio 2017, establece:

“La Caja Costarricense de Seguro Social suscribió en el año 2010 un convenio con el Banco de Costa Rica que permite, la utilización de tarjetas institucionales de combustible con fondos propios. Este convenio fue formalizado por medio de la Dirección de Servicios Institucionales, amparado en el artículo 131, inciso n) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y tiene como finalidad la adquisición de combustible directamente en las estaciones de servicio para la flotilla vehicular.



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

El citado convenio ha representado importantes beneficios para la Institución, por cuanto permite entre otros- simplificar el trámite de abastecimiento de combustible, mejorar los controles existentes, disponer de información mediante los sistemas informáticos, eliminar procesos de contratación administrativa, disminuir riesgos en el manejo de efectivo y tiempo en la adquisición del combustible por parte del conductor.

No obstante, a pesar de todos los aspectos antes indicados, producto del análisis efectuado tanto por la Dirección de Servicios Institucionales, el Área de Servicios Generales y la Auditoría Interna se determina que existe un 22% de unidades que aún no se encuentran incorporadas.

Considerando los beneficios que conlleva la utilización de este convenio, se instruye a las unidades, gestionar la inclusión respectiva ante el Área de Servicios Generales...”.

La Licda. Silvia Ulloa Quirós, Encargada de Caja Chica a.i., manifestó que las compras descritas obedecen a que el personal sustituto del servicio de Transportes carece de la tarjeta (convenio CCSS-BCR) para el pago de gasolina y diésel.

La contravención de las directrices giradas en la institución en materia de adquisición de combustibles constituye una violación del principio de legalidad que obliga la consecución únicamente de aquellos actos expresamente permitidos por la norma.

## CONCLUSIONES

En términos generales, existen posibilidades de mejora en la gestión administrativa del área de salud de Upala, en busca de garantizar un uso razonable y eficiente de los recursos institucionales y la optimización de los servicios prestados, a través del fortalecimiento del sistema de control interno.

Los resultados de la evaluación permitieron determinar la necesidad de dotar al área de salud de Upala de las condiciones adecuadas para su desarrollo, en consonancia con las disposiciones institucionales en materia de organización de la prestación de los servicios de salud, individualizando su estructura con el fin de que goce de independencia administrativa, presupuestaria y operativa.

Del presupuesto se evidenciaron oportunidades de mejora en el proceso de elaboración del plan-presupuesto, en el sentido de ejecutar en su totalidad los pasos establecidos en el instructivo aplicable. Además, con respecto a la ejecución presupuestaria, se observa que el 80 % de los montos subejecutados se presenta en las 13 subpartidas presupuestarias, situación que muestra que, aplicando medidas de control a ese grupo en específico, se podría mejorar la ejecución presupuestaria.



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

Con respecto al proceso de abastecimiento de bienes y servicios, es necesario el fortalecimiento del proceso de planificación de las compras y ejecución contractual. Sobre la administración del inventario, se determinaron oportunidades de mejora en el desarrollo de las actividades sustantivas establecidas en el Manual de Procedimientos para las Subáreas de Almacenamiento y Distribución de la CCSS y aspectos de mejora en el proceso de abastecimiento a los servicios y Ebáis, situaciones que podrían influir en la oportunidad y/o calidad de la prestación de los servicios de salud.

La gestión de recursos humanos es un proceso que requiere robustecer el sistema de control interno establecido en los trámites de planilla salarial, requisitos, perfiles y control de vacaciones.

El servicio de transportes se encuentra claramente limitada por la demanda de los servicios, carencia de choferes y unidades con condiciones necesarias para asumir recorridos considerando las características climatológicas y topográficas de la región, a efectos de dar cobertura idónea de conformidad con la necesidad del área de salud.

El sistema de control relativo al pago y liquidación de viáticos es débil y no permite corroborar, con la certeza adecuada, la procedencia o no de las erogaciones efectuadas, lo cual expone a la administración al riesgo de un uso irregular de los recursos financieros. Especial cuidado y atención merece el tema de las omisiones en las liquidaciones y de los errores en las órdenes de viáticos, en virtud de que la liquidación constituye no un trámite administrativo, sino una declaración jurada, cuyas imprecisiones u omisiones podrían implicar responsabilidades administrativas, civiles y/o penales.

Aunque se evidenciaron mecanismos de control por parte de la Administración de la unidad auditada, se debe mejorar el monitoreo y establecimiento de registros en subprocesos fundamentales para la operatividad del área de salud, lo cual se debe subsanar con el fin de prevenir que se materialicen los riesgos señalados en el informe, de tal forma que se procure la consecución de los objetivos del área de salud de Upala, en beneficio de los usuarios de los servicios.

## RECOMENDACIONES

### AL DR. LUIS FERNANDO ORTEGA CANALES, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL HOSPITAL Y ÁREA DE SALUD DE UPALA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

1. Realice un análisis del hallazgo 6 del presente informe, relacionado con la ausencia de liquidaciones de viáticos. De considerar que los responsables de la gestión de viáticos no ejecutaron sus funciones con eficiencia, constancia, diligencia y en apego a la normativa institucional, proceder como en derecho corresponda. Para el cumplimiento de esta recomendación se deberá remitir a esta Auditoría un informe con el análisis efectuado y los resultados obtenidos. **Plazo de cumplimiento: 6 meses.**



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

**AL LIC. LUIS ENRIQUE SALAZAR DURÁN, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR ADMINISTRATIVO FINANCIERO DEL HOSPITAL Y ÁREA DE SALUD UPALA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

2. Solicite a la Gerencia Médica que defina la cantidad de recurso humano que requiere el área de Salud Upala para desarrollar con autonomía las actividades sustantivas de la gestión administrativa establecidas en el Manual de Organización de las áreas de salud. De los resultados obtenidos, efectuar la comparación con los recursos disponibles y gestionar lo que corresponda. Esta Auditoría la consignará como cumplida, una vez presentado el análisis efectuado. **Plazo de cumplimiento: 6 meses.**
3. Formular un plan de acción que permita subsanar las causas que originaron los hechos señalados por esta Auditoría en los hallazgos del 2 al 7, en virtud de que el artículo 10 de la Ley General de Control Interno dispone que serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, y que será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. El plan debe abordar específicamente lo siguiente:
  - a. Implementar mecanismos de control para aquellas subpartidas que presentan mayores subejecuciones, con el fin de que en el ejercicio económico 2019 y futuros disminuyan, así como garantizar que en la elaboración del Plan-Presupuesto 2020-2021 se ejecuten todos los pasos a seguir para la formulación del documento citado de acuerdo con los lineamientos institucionales custodiando a lo interno, las evidencias que garanticen el cumplimiento de esa metodología (hallazgo 2).
  - b. Corregir los señalamientos específicos en materia de planificación de las compras, control interno dentro de los expedientes de compras y control de la ejecución contractual (hallazgo 3).
  - c. En el proceso de almacenamiento y distribución de insumos efectuar acciones para cumplir con lo establecido en el Manual de Procedimientos para las Subáreas de Almacenamiento y Distribución de la CCSS, específicamente lo referente al desarrollo de inventarios en las bodegas de los servicios y Ebáis, restricción de acceso al área de almacenamiento, implementación de un registro de firmas de personas autorizadas, ejecución de reuniones periódicas con los responsables de los servicios, limpieza de las mercaderías e instalación de extintores a en lugares libres de obstrucciones. Además, que se valore la conveniencia de que cada Ebáis posea un código de despacho individual y que desde cada uno de ellos se efectúen los pedidos mediante el SIGES. (hallazgos 3).
  - d. Corregir lo relacionado con las falencias en el control específico de las compras efectuadas a través del fondo de caja chica, tal y como lo establece el Manual de procedimientos para la administración, liquidación y contabilización de los fondos de caja chica y el Convenio CCSS-BCR para el pago de combustible (hallazgo 7).
  - e. Fortalecer el proceso de revisión de la nómina salarial (documentación de los movimientos correctivos), verificación de los requisitos técnicos y legales del personal, el control de vacaciones y separación de funciones incompatibles. (hallazgo 4).





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

- f. Implementación de actividades de control en materia viáticos por parte de quienes deben aprobar el pago y verificar la correcta utilización del dinero, con el fin de corregir la falta de información en las ordenes de viáticos y la ausencia de liquidaciones de los funcionarios que ejecutan las giras (hallazgos 6).

El plan debe contener al menos: el detalle de las acciones concretas a ejecutar para corregir la situación encontrada; el nombre de los responsables directos, según competencias; el plazo de realización; las fechas de inicio y finalización estimadas, así como otros elementos que considere pertinentes para cumplir con eficiencia, eficacia y economía. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación se debe remitir a esta Auditoría Interna, el programa solicitado y una certificación de su implementación. **Plazo de cumplimiento: 6 meses.**

#### COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados de la presente evaluación fueron comentados con el Dr. Luis Fernando Ortega Canales y el Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Director General y Director Administrativo Financiero del hospital de Upala, y con el Dr. Alberto Minor Chacón Vásquez, Director Médico del área de salud de Upala, quienes indicaron lo siguiente:

“El Lic. Luis Enrique Salazar Durán, Director Administrativo Financiero, indicó que existen subpartidas donde la Administración no tiene control sobre su ejecución como las de no efectivo, además de que algunas como las de medicina son de responsabilidad del servicio, otras no son modificables entre ellas mismas y no son transferibles. Por otra parte, existe la problemática de que los proveedores no entregan facturas a tiempo por lo que al final del año quedan pendientes de pago. Sobre la planificación de las necesidades, indicó que si se toma en cuenta a los servicios para la planificación de las compras y se prioriza con respecto a la disponibilidad de recursos económicos. Al respecto la auditoría indicó que revisará en detalle las entrevistas efectuadas para constatar exactamente lo establecido por los jefes de servicio en el informe y que de esa manera quede claro lo expresado por las jefaturas. Con respecto al hallazgo 3.2, donde se indica que falta la fecha de confesión del cartel, el Lic. Salazar Durán indicó que si bien es cierto es un aspecto de control no afecta el proceso, sin embargo, se tomará nota de lo evidenciado.

Sobre el tema de viáticos, el Dr. Alberto Minor Chacón Vásquez, Director Médico del área de salud de Upala, indicó que, con la nueva modalidad de pago de viáticos, quedó la incertidumbre del proceso de liquidación.

El Dr. Luis Fernando Ortega Canales, Director General, solicitó modificar la recomendación 1, de tal manera que solo sea responsabilidad de la unidad ejecutora sin involucrar a la Dirección Regional”.



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

## ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Licda. Melissa Montiel Cubillo  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Ing. Gonzalo González Matarrita  
**ASISTENTE DE AUDITORÍA**

Lic. Geiner Arce Peñaranda, Mgtr.  
**JEFE DE SUBÁREA**

GAP/GGM/MMC/jfrc



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

**ANEXOS**  
**CUADRO 2**  
**FUNCIONARIOS CON PERÍODOS DE VACACIONES PENDIENTES**  
**Al 12/2/2019**

| Nombre                          | Fecha Vacaciones | Último período disfrutado | Saldo |
|---------------------------------|------------------|---------------------------|-------|
| Alfaro Cortes Wendy             | 22-nov.-05       | 12 (16-17)                | 0     |
| Alvarado Ramírez Jacqueline     | 6-abr.-15        | 01 (15-16)                | 0     |
| Arce Rodríguez Hanzel           | 10-dic.-03       | 14 (16-17)                | 0     |
| Briceño Ñurinda Luis Rodolfo    | 18-may.-05       | 13 (17-18)                | 0     |
| Castillo Cordero Ingrid         | 27-dic.-07       | 11 (17-18)                | 20    |
| Chaverri González Ana Patricia  | 23-mar.-99       | 18 (16-17)                | 7,83  |
| Chinchilla Porras Luis Fernando | 16-jun.-80       | 37 (16-17)                | 5     |
| Corea García Modesta            | 1-jul.-90        | 26 (15-16)                | 0     |
| Coto Bravo Víctor               | 12-ago.-90       | 27 (16-17)                | 5     |
| Del Valle González Arturo       | 20-feb.-95       | 23 (17-18)                | 0     |
| Díaz Martínez Martín Alonso     | 25-ene.-10       | 7(16-17)                  | 0     |
| Elizondo Masis Olivita          | 1-ago.-97        | 21 (17-18)                | 11,5  |
| García Vargas Ana María         | 16-dic.-09       | 08 (16-17)                | 0     |
| Guido Moraga Fredy              | 1-ago.-87        | 31 (17-18)                | 9     |
| Jiménez Villegas Gabino         | 1-ago.-87        | 31 (17-18)                | 11    |
| Jiménez Villegas María Idalí    | 16-dic.-79       | 38 (16-17)                | 16    |
| López Luna José Marvin          | 26-may.-86       | 32 (17-18)                | 0     |
| Martínez Romero Fidelmo         | 20-feb.-95       | 23 (17-18)                | 0     |
| Martínez Soto Marcia            | 24-dic.-13       | 04 (16-17)                | 0     |
| Méndez Mejías Yurieth María     | 6-abr.-15        | 02 (16-17)                | 0     |
| Morales Vega Adriana            | 22-ago.-05       | 13 (17-18)                | 2     |
| Murillo Balladares Cintia       | 18-ago.-08       | 10 (17-18)                | 15    |
| Navarrete Navarrete Amehed      | 1-ago.-87        | 31 (17-18)                | 27    |
| Olmos Navarro Roger Esteban     | 19-ago.-06       | 12 (17-18)                | 23    |
| Ortiz Cerdas Fabricio           | 6-ago.-01        | 17 (17-18)                | 0     |
| Ortiz Oporta Edin               | 20-ago.-94       | 14 (17-18)                | 6     |
| Retana Mora José Danilo         | 1-nov.-85        | 33 (17-18)                | 10    |
| Rodríguez Fernández Célmo       | 15-sep.-92       | 26 (17-18)                | 10    |
| Rodríguez Guevara Wilberth      | 13-jul.-07       | 10 (16-17)                | 0     |
| Rodríguez Rosales Maribel       | 29-nov.-05       | 13 (17-18)                | 7     |





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

|                                |            |            |      |
|--------------------------------|------------|------------|------|
| Rodríguez Saborío Luis Antonio | 1-sep.-86  | 32 (17-18) | 0    |
| Rojas Rosales Alexis           | 16-dic.-80 | 36 (15-16) | 0    |
| Romero Romero Julieth          | 17-dic.-07 | 11 (17-18) | 16   |
| Salgado Cruz René              | 1-mar.-83  | 35 (17-18) | 0    |
| Santana Reyes Everardo         | 27-may.-97 | 21 (17-18) | 0    |
| Sotela Duarte Noemy            | 17-abr.-85 | 31 (15-16) | 2    |
| Soto Briceño Roxania           | 6-abr.-99  | 19 (17-18) | 16,5 |
| Treminio Pérez Araceli         | 21-dic.-09 | 08 (16-17) | 18   |
| Valverde Badilla Ana Victoria  | 7-feb.-98  | 20 (17-18) | 19   |
| Velásquez López Heraldo Emelin | 22-jul.-08 | 10 (17-18) | 0    |
| Villalobos Barrantes Theyy     | 16-ago.-95 | 23 (17-18) | 0    |
| Zamora Oporta Orlando          | 1-mar.-83  | 35 (17-18) | 0    |
| Zúñiga Bermúdez Ana María      | 1-nov.-79  | 39 (17-18) | 10   |

**Fuente:** Unidad de Gestión de Recursos Humanos Área de Salud de Upala



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

**CUADRO 3**  
**DETALLE REVISIÓN DE NÓMINAS**

| NOMINA   | EJECUTADO | PENDIENTE |
|----------|-----------|-----------|
| 10-01-14 | X         |           |
| 24-01-14 | X         |           |
| 07-02-14 | X         |           |
| 21-02-14 | X         |           |
| 07-03-14 | X         |           |
| 21-03-14 | X         |           |
| 04-04-14 | X         |           |
| 18-04-14 | X         |           |
| 02-05-14 |           | X         |
| 16-05-14 |           | X         |
| 30-05-14 |           | X         |
| 13-06-14 |           | X         |
| 27-06-14 |           | X         |
| 11-07-14 | X         |           |
| 25-07-14 | X         |           |
| 08-08-14 | X         |           |
| 22-08-14 | X         |           |
| 05-09-14 |           | X         |
| 19-09-14 |           | X         |
| 03-10-14 | X         |           |
| 17-10-14 |           | X         |
| 31-10-14 |           | X         |
| 14-11-14 |           | X         |
| 28-11-14 |           | X         |
| 12-12-14 |           | X         |
| 26-12-14 |           | X         |
| 09-01-15 | X         |           |
| 23-01-15 | X         |           |
| 06-02-15 | X         |           |
| 20-02-15 | X         |           |
| 06-03-15 | X         |           |
| 20-03-15 |           | X         |
| 03-04-15 |           | X         |



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

|          |   |   |
|----------|---|---|
| 17-04-15 |   | X |
| 01-05-15 |   | X |
| 17-05-15 |   | X |
| 29-05-15 |   | X |
| 12-06-15 | X |   |
| 26-06-15 | X |   |
| 10-07-15 | X |   |
| 24-07-15 | X |   |
| 07-08-15 | X |   |
| 21-08-15 | X |   |
| 04-09-15 |   | X |
| 18-09-15 |   | X |
| 02-10-15 |   | X |
| 16-10-15 |   | X |
| 30-10-15 |   | X |
| 13-11-15 |   | X |
| 27-11-15 |   | X |
| 11-12-15 |   | X |
| 25-12-15 |   | X |
| 08-01-16 | X |   |
| 22-01-16 | X |   |
| 05-02-16 | X |   |
| 19-02-16 | X |   |
| 04-03-16 |   | X |
| 18-03-16 |   | X |
| 01-04-16 |   | X |
| 15-04-16 |   | X |
| 29-04-16 | X |   |
| 13-05-16 |   | X |
| 27-05-16 |   | X |
| 10-06-16 | X |   |
| 24-06-16 |   | X |
| 08-07-16 |   | X |
| 22-07-16 | X |   |
| 05-08-16 |   | X |
| 19-08-16 | X |   |



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

|          |   |   |
|----------|---|---|
| 02-09-16 |   | X |
| 16-09-16 |   | X |
| 30-09-16 | X |   |
| 14-10-16 |   | X |
| 28-08-16 |   | X |
| 11-11-16 |   | X |
| 25-11-16 |   | X |
| 09-12-16 |   | X |
| 23-12-16 | X |   |
| 06-01-17 | X |   |
| 20-01-17 |   | X |
| 03-02-17 |   | X |
| 17-02-17 |   | X |
| 03-03-17 |   | X |
| 17-03-17 |   | X |
| 31-03-17 |   | X |
| 14-04-17 |   | X |
| 28-04-17 |   | X |
| 12-05-17 |   | X |
| 26-05-17 |   | X |
| 09-06-17 |   | X |
| 23-06-17 |   | X |
| 07-07-17 |   | X |
| 21-07-17 |   | X |
| 04-08-17 |   | X |
| 18-08-17 |   | X |
| 01-09-17 |   | X |
| 15-09-17 |   | X |
| 29-09-17 |   | X |
| 13-10-17 |   | X |
| 27-10-17 |   | X |
| 10-11-17 |   | X |
| 24-11-17 |   | X |
| 08-12-17 |   | X |
| 22-12-17 |   | X |
| 05-01-18 |   | X |



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

|          |   |   |
|----------|---|---|
| 19-01-18 |   | X |
| 02-02-18 |   | X |
| 16-02-18 |   | X |
| 02-03-18 |   | X |
| 16-03-18 |   | X |
| 30-03-18 |   | X |
| 13-04-18 |   | X |
| 27-04-18 |   | X |
| 11-05-18 |   | X |
| 25-05-18 |   | X |
| 08-06-18 |   | X |
| 22-06-18 |   | X |
| 06-07-18 |   | X |
| 20-07-18 |   | X |
| 03-08-18 | X |   |
| 17-08-18 | X |   |
| 31-08-18 | X |   |
| 14-09-18 | X |   |
| 28-09-18 | X |   |
| 12-10-18 | X |   |
| 26-10-18 | X |   |
| 09-11-18 | X |   |
| 23-11-18 | X |   |
| 07-12-18 |   |   |
| 21-12-18 |   |   |

Fuente: Unidad de Gestión de Recursos Humanos ASU.