



AS-AINNOVAC-0028-2023

24 de abril de 2023

Doctor
Randall Juárez Álvarez, Gerente
GERENCIA MÉDICA U.P 2911

Doctor
Esteban Vega de la O, Gerente
GERENCIA DE LOGÍSTICA U.P 1106

Licenciada
Vilma Campos Gómez, Gerente
GERENCIA ADMINISTRATIVA U.P 1104

Ingeniero
Gerardo León Solís, Director
DIRECCIÓN DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL U.P 8101

Doctor
Douglas Montero Chacón, Director
DIRECCION GENERAL HOSPITAL MÉXICO U.P 2104

Licenciado
Marcelo Jiménez Umaña, Director
DIRECCION ADMINISTRATIVO FINANCIERO

Licenciado Eduardo Granados Calderón, Jefe
ÁREA LAVANDERÍA CENTRAL U.P 8208

Estimados Señores:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre el otorgamiento del servicio de alimentación a funcionarios de la Lavandería Central por parte del Servicio de Nutrición del hospital México

Esta Auditoría en cumplimiento del Programa de Actividades Especiales consignado en el Plan Anual Operativo 2022, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, emite la siguiente asesoría, en atención a la restricción de ingreso al comedor y dotación del servicio de alimentación al personal de la Lavandería Central la cual venía siendo suministrada por el servicio de Nutrición del hospital México, medida que debía hacerse efectiva a partir del 01 de febrero de 2023.

Al respecto, es importante señalar que, el inciso d) del numeral 22 de la Ley General de Control Interno, dispone sobre la posibilidad de "Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, de advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento". Asimismo, que la Contraloría General de la República ha indicado que la asesoría puede ser brindada según el criterio del Auditor Interno, a otros niveles de la organización o, cuando corresponda a otros sujetos interesados (DFOE-DL-0199 del 22 de febrero del 2018).

En ese sentido, la Contraloría General de la República ha citado que asesorar en materia de su competencia es una labor fundamental que busca contribuir con elementos de juicio adicionales que colaboren con la correcta toma de decisiones en una determinada administración. Se destaca al respecto,



que tanto la asesoría, como las advertencias que formule, no deben ir más allá de la materia de su competencia y conocimiento, en garantía de la independencia que debe caracterizar el ejercicio de la función de Auditoría.

ANTECEDENTES

El Área Lavandería Central fue la primera lavandería de la Caja Costarricense de Seguro, se encontraba ubicada contiguo al Policlínico del Seguro Social (Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia), en 1942. Disponía de 10 trabajadores, los cuales operaban una lavadora de 300 libras y una de 200 libras, de construcción de madera, un planchador de ropa plana de 4 bolillos y dos secadoras de 50 libras de capacidad cada una.

Al iniciarse la construcción del Hospital México, en el año de 1960, la Institución vio la necesidad de construir una nueva lavandería (actual edificio), con capacidad para procesar 12.000 kilos de ropa sucia diarios, incrementando el personal y adquiriendo equipos más modernos para su época; esta nueva lavandería inició operaciones en el año 1967, ofreciendo sus servicios a los hospitales Dr. Rafael Calderón Guardia, hospital Nacional de Niños y al hospital México, a partir de 1968 cuando se realizó su inauguración.

En enero de 1988, la Lavandería Central obtuvo la independencia administrativa, económica y contable del hospital México, para depender del Departamento Industrial, hoy Dirección de Producción Industrial, y adscrito a la anteriormente Gerencia de Operaciones. La unidad creció dentro de la corriente de cambios tecnológicos de estructura programática y procesos, dentro de los cambios se encuentran la automatización parcial del equipo de lavado, automatización de oficinas, profesionalización de puestos de mando, aumento del contenido económico del Presupuesto de Operaciones y renovación del equipo con vida útil superada, en marzo de 2003 se adquirió un Sistema de Automatizado de Lavado y Secado de Ropa tipo túnel (SALS), el cual opera hasta el día de hoy y es en el que se centra la actividad productiva. Ese cambio de tecnología de convencional a automatizada ubicó la Lavandería como la más avanzada dentro del país en ese momento, afectando todas las actividades administrativas, productivas y de mantenimiento.

La adquisición del SALS dio pie al inicio de operaciones 16 horas diarias cinco días a la semana y el sábado en un turno de 8 horas; a finales del 2003 por requerimientos de producción comenzó a laborar 24 horas durante cinco días de la semana y el día sábado 8 horas.

1. Situación actual de la Lavandería Central

Actualmente la Lavandería Central, es la unidad programática 8208, adscrita a la Dirección de Producción Industrial de la Gerencia de Logística, ubicada físicamente dentro del complejo hospitalario del Hospital México. La lavandería Central brinda los servicios de ropa limpia a los hospitales México, Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, Nacional de Salud Mental, al Centro Nacional de Rehabilitación, además, da soporte a las lavanderías de Upala, Limón y la Alfonso Zeledón Venegas (ubicada en el hospital San Juan de Dios, así como a las clínicas periféricas: Área de Salud Desamparados 2 Coopesalud, Área de Salud Heredia Virilla , CAIS Dr. Marcial Fallas Díaz., Área de Salud Alajuelita, Área de Salud Heredia, Cubujuqui, Clínica Coronado, Área de Salud Moravia, Clínica Carlos Duran Cartin Clínica Ricardo Moreno Cañas, Clínica Oftalmológica Clínica Ricardo Jimenez Nuñez Área de Salud San Isidro Heredia , Área de Salud San Rafael Heredia, Área de Salud Santo Domingo , Clínica Solón Nuñez Frutos , Área de Salud Orotina, San Mateo, Área de Salud Pavas Coopesalud Área de Salud Santa Ana Coopesana , Area salud de Curridabat , Clínica el Carmen.

Está integrada por un total de 91 funcionarios Institucionales, de los cuales 13 realizan labores administrativas, 7 son parte del personal de mantenimiento, 2 realizan labores de aseo y 69 trabajadores se encargan de la parte de producción, distribuidos de la siguiente forma de lunes a viernes en el I turno



39 funcionarios, en el II turno 27 y en el III turno 12 / los sábados en el I turno 36 y en el II turno 9 trabajadores, los domingos en el I turno y único laboran 4 funcionarios

La distribución de labores es de lunes a viernes en tres turnos, el I de 6:00 am a 2:00pm, el II de 1:30pm a 9:30pm y el III de 9:00pm a 5:00 am, los sábados labora de 6:00 am a 2:00 pm y un segundo de 2:00 pm a 6:00 pm (turno y medio), los domingos trabajan 4 funcionarios solamente un turno de 6:00 am a 2:00 pm en el proceso de recepción y clasificación de la ropa usada del hospital México.

En lo referente a la producción en el I turno se procesa un aproximado de 8.000 kg de ropa utilizada en el II turno se procesa un aproximado de 11.000 kg y en el III turno se procesa un total de 8000 kg en promedio de ropa hospitalaria, los sábados se procesa 10 mil kilogramos (en turno y medio).

En lo referente a la alimentación, se tiene conocimiento de que ha sido otorgado a los funcionarios de la lavandería Central desde hace más de 50 años, por parte del Servicio de Nutrición del Hospital México, obedeciendo al interés de maximizar los tiempos de respuesta o tiempo de ejecución de las operaciones, es decir, el procesamiento de aproximadamente 25 toneladas de ropa diaria, de las cuales un 35 % corresponde a ropa de ese centro hospitalario.

También se constató que en la década de los 90 en las instalaciones de la lavandería se acondicionó un espacio para que los trabajadores pudieran disponer de su tiempo de alimentación, en atención a la necesidad que tienen los funcionarios de desarrollar acciones de higienización previo a ingerir alimentos y posteriormente antes de reincorporarse a funciones, lo cual incide positivamente en el tiempo de producción de la lavandería; actualmente dicho proceso de higienización se lleva a cabo en un espacio de 144.62 m² de dos plantas, el cual es utilizado como vestidor-comedor para que los funcionarios puedan ingerir sus alimentos sin que deban trasladarse al comedor del hospital México con el propósito de evitar los tiempos ociosos.

No se omite señalar que los tiempos de higienización son de acatamiento obligatorio como lo establece la "Metodología de trabajo de los procesos de la Sub Área de Producción del Área Lavandería Central", en los apartados referentes a las áreas asignadas y responsabilidades a ejecutar de los funcionarios de producción en cada uno en los perfiles de puesto. Deben llevarse a cabo dentro de la jornada de producción laboral, corresponde a 15 minutos antes de la alimentación, período en el cual se deben retirar los guantes, lavarse y cambiarse la ropa; posteriormente, para integrarse nuevamente al área de procesos se debe repetir el mismo procedimiento.

Además, en el Manual de Operación para el Procesamiento de Ropa Usada Hospitalaria de la Caja Costarricense de Seguro Social en el apartado 7 de Manipulación y Recolección de Ropa usada dentro del Centros de Salud dice en el punto 7.3.2, inciso i) cuando el operario de clasificación se dispone a tomar el periodo de alimentación, estrictamente deberá bañarse y cambiarse de ropa. Esta directriz deberá aplicarse a la hora de finalización de la clasificación de ropa y antes de retirarse del centro de trabajo

El punto 7.3.3. Normas de Bioseguridad para prevención riesgos en el Área de clasificación establece en el inciso h) *una vez que el personal termine su jornada laboral y la limpieza de su área debe bañarse y cambiarse de ropa antes de deambular por otras áreas de la lavandería o centro de salud (...)*

En entrevista realizada por esta Auditoría el 18 de abril 2023, al Lic. Eduardo Granados Calderón, jefe de Área, y el Ing. José Rojas Gutiérrez, jefe de la Subárea de Producción, indicaron que en la Lavandería Central se debe maximizar el tiempo de ejecución en la labor de producción, con el propósito de evitar la acumulación de ropa sucia y la exposición a una posible contaminación por parte del personal y garantizar la continuidad de los servicios a los diferentes clientes, razones que motivaron el mantener el servicio de la alimentación a los funcionarios durante este tiempo.

1.1 Sobre el cese del servicio de alimentación a los trabajadores de la Lavandería Central.



Mediante el oficio HM-DG-0402-2023 / HM-DG-DAF-00107-2023 del 25 de enero de 2023, suscrito por el Dr. Douglas Montero Chacón, Director General y el Lic. Marcelo Jiménez Umaña, Director Administrativo Financiero del Hospital México, se comunicó a los directores del Centro Nacional de Citologías, CENDEISSS y a las jefaturas de la lavandería Central, Fábrica de Ropa, Subárea Radiocomunicaciones sobre el ingreso y uso del comedor del Hospital México.

En dicho oficio, se informa sobre lo instruido por la Gerencia Médica en el oficio GM-11094 del 20 de setiembre del 2022, donde comunica a todos los directores de hospitales sobre la actualización de los "Lineamientos que regulan la administración, el ingreso y uso del comedor de funcionarios, de los hospitales". Dicho documento puntualiza en la página 04 la administración, el ingreso y uso del comedor de funcionarios, en los siguientes términos:

"...Los beneficiarios de la alimentación servida en los comedores de empleados de los Hospitales son los trabajadores en propiedad e interinos del hospital en que se ubica el comedor de empleados, que tengan jornada ordinaria de 8 horas, los trabajadores que realicen jornada extraordinaria superior a 4 horas, estudiantes en Práctica Hospitalaria de Nutrición, si es pertinente a criterio de la unidad docente, médicos Internos y residentes que realizan jornada ordinaria de 8 horas o de guardia, madres que están brindando lactancia materna y que permanecen al menos 8 horas en el cuidado de sus niños hospitalizados, previa, autorización de la Jefatura de Enfermería, exclusivamente en Servicios de Hospitalización.

No tienen derecho a la alimentación que brinda el Servicio de Nutrición en el Comedor de Empleados: el personal que no trabaje directamente en el hospital, aunque labore para la misma Institución, acompañantes de pacientes de otras unidades a citas o procedimientos médicos, grupos de voluntariado, delegados de cooperativas, estudiantes de Trabajo Comunal Universitario o en práctica de Colegios Técnicos o estudiantes que reciben clases en los Hospitales, funcionarios de asociaciones o de otras Instituciones en procesos de capacitación, funcionarios de la Cruz Roja, Juntas de Salud, pacientes de consulta externa y sus acompañantes, así como cualquier persona distinta a las específicamente indicadas en el punto anterior de este lineamiento..."

Además, el oficio supra citado menciona que la recomendación #5 del Informe de Auditoría ASS-198-2016, indica la necesidad de implementar mecanismos de acceso para garantizar que las personas que hagan uso del servicio de alimentación estén debidamente autorizadas, con el objetivo de que el ingreso de los usuarios quede documentado:

"Realizar las gestiones correspondientes para implementar mecanismos de acceso a los comedores de los centros hospitalarios con el propósito de garantizar que las personas que hagan uso del servicio de alimentación estén debidamente autorizadas. Asimismo, se defina la instancia que debe ejercer el control de acceso, se emitan informes sobre la cantidad de personas que hacen uso del comedor, resumen diario de raciones y demás información que requieran los Servicios de Nutrición".

Resulta importante indicar que la recomendación citada, se desarrolla en relación con la necesidad de implementar mecanismos de control para el acceso a los comedores de los centros hospitalarios y no para instruir el cese, ni la continuidad en la prestación de servicios de nutrición, aspecto que fue desarrollado en este informe en la recomendación 4, donde se señala la necesidad de realizar un estudio técnico sobre la conveniencia de continuar brindando el servicio de alimentación a los funcionarios Institucionales.

Así mismo, la dirección del nosocomio en dicho oficio manifestó que, variables tales como, aumento de la población de funcionarios, cantidad de pacientes hospitalizados, aumento de camas y mayor dotación de Salas de Operaciones, ha ocasionado que cada vez sea más complejo lograr satisfacer la demanda



hospitalaria, poniendo en riesgo en ocasiones la dotación de dietas en tiempo y forma para los pacientes y funcionarios del nosocomio. En atención a lo anterior, la dirección general del hospital México, comunicó la necesidad de restringir el ingreso al comedor y dejar de brindar el beneficio de alimentación al personal que no pertenezca a la unidad programática del hospital México, a partir del 01 de febrero de 2023.

En vista de la comunicación emitida en oficio HM-DG-0402-2023 / HM-DG-DAF-00107-2023, el Lic. Eduardo Granados Calderón, Jefe de Área Lavandería Central, mediante oficio DPI-ALC-0082-2023 del 27 de enero de 2023, solicitó una prórroga al cese del servicio de alimentación para los funcionarios de la Lavandería Central, con el fin de realizar los trámites presupuestarios necesarios y no generar afectación en perjuicio a los derechos de los trabajadores. Por consiguiente, la Dirección Administrativa financiera del hospital, autorizó la petitoria de ampliación hasta el 28 de febrero, según oficio HM-DG-DAF-00125-2022 del 30 de enero de 2023, con el objetivo de no afectar a los colaboradores que hacen uso del servicio de alimentación.

Asimismo, el Lic. Eduardo Granados Calderón, Jefe del Área Lavandería Central, mediante oficio DPI-ALC-0091-2023, solicitó al Ing. Gerardo León Solís, Director de Producción Industrial, un estudio técnico urgente de la Dirección de Bienestar Laboral, para habilitación del auxilio económico para alimentación de los trabajadores del Área de Lavandería Central, en respuesta a las acciones manifestadas en oficio HM-DG-0402-2023/HM-DG-DAF-00107 y con fundamento en el artículo 50 de la Normativa de Relaciones Laborales, que indica:

“...Se entenderá como auxilio económico para alimentación el monto mensual reconocido a los (las) trabajadores (as) hospitalarios, con una jornada completa ordinaria o completa extraordinaria. El auxilio será disminuido proporcionalmente cuando el (la) funcionario(a) se encuentre de vacaciones, licencias, permisos con goce o sin goce de salario, incapacidades u otras hipótesis de ausencia. Este auxilio regirá para los hospitales: San Juan de Dios, San Vicente de Paúl, San Francisco de Asís, Golfito, Los Chiles y para la Lavandería Alfonso Zeledón Venegas, centros que ya lo disfrutaban y que no cuentan con el comedor para todos sus empleados. Se podrán incluir previo estudio técnico realizado por la Dirección de Bienestar Laboral a otros centros hospitalarios que ostenten esa misma condición. (...).”

Al respecto, el Ing. Gerardo León Solís, Director de Producción Industrial, mediante el oficio GL-DPI-0119-2023 del 01 de febrero de 2023, remitió de manera urgente al Lic. Luis Bolaños Guzmán, Director de Bienestar Laboral, solicitud de estudio técnico para inclusión de auxilio económico para la alimentación de los funcionarios del Área lavandería Central, donde detalla dicha solicitud:

“..La Normativa de Relaciones Laborales, en su artículo 13, establece:

“(...) Artículo 50. Auxilio económico para la Alimentación.

Se entenderá como auxilio económico para alimentación el monto mensual reconocido a los (las) trabajadores (as) hospitalarios, con una jornada completa ordinaria o completa extraordinaria. El auxilio será disminuido proporcionalmente cuando el (la) funcionario(a) se encuentre de vacaciones, licencias, permisos con goce o sin goce de salario, incapacidades u otras hipótesis de ausencia. Este auxilio regirá para los hospitales: San Juan de Dios, San Vicente de Paúl, San Francisco de Asís, Golfito, Los Chiles y para la Lavandería Alfonso Zeledón Venegas, centros que ya lo disfrutaban y que no cuentan con el comedor para todos sus empleados. Se podrán incluir previo estudio técnico realizado por la Dirección de Bienestar Laboral a otros centros hospitalarios que ostenten esa misma condición. (...).”

Dicho artículo establece de forma expresa los centros que reciben este beneficio y habilita la posibilidad de nuevas inclusiones, lo anterior, previo estudio de la Dirección a su cargo.



Es criterio del suscrito, que resulta pertinente la concesión de dicho Auxilio Económico a favor de los funcionarios del Área de Lavandería Central, conforme a lo siguiente:

1. La totalidad de los funcionarios del Área de Lavandería Central, han recibido a lo largo de toda su existencia (más de 50 años), el beneficio de la alimentación por parte del Servicio de Nutrición del Hospital México, razón por la cual al eliminarse dicho beneficio, podría generarse una lesión a los derechos de estos funcionarios.

2. El Área de Lavandería Central se encuentra ubicada físicamente dentro del complejo hospitalario del Hospital México.

3. El Área de la Lavandería Zeledón Venegas ubicada dentro del complejo del Hospital San Juan de Dios, también se encuentra adscrita a esta Dirección de Producción Industrial y recibe el beneficio del Auxilio Económico, razón por la cual ante la situación de eliminar el beneficio de los servicios de comedor y no conceder el Auxilio Económico, se podrían incurrir en una conducta discriminatoria.

Conforme a todo lo anterior, se solicita que dentro de su ámbito de competencia y al amparo del artículo 50 de la Normativa de Relaciones Laborales, se brinde de su colaboración en la realización de Estudio Técnico para la inclusión del Auxilio Económico de Alimentación a favor de la totalidad de funcionarios del Área de Lavandería Central, al respecto resulta de importancia considerar que las autoridades del Hospital México concedieron plazo hasta el 28 de febrero del 2023, para la concesión del servicio de alimentación, posterior a dicha fecha los funcionarios quedarían descubiertos de dicho beneficio.

En atención a lo solicitado por la Dirección de Producción Industrial, el Lic. Luis Bolaños Guzmán, director de Bienestar laboral, mediante el oficio GA-DBL-0089-2023 del 23 de febrero de 2023, trasladó el oficio DBL-AAL-0071-2023 a la Dirección de Producción Industrial, en el cual se emiten las siguientes conclusiones:

“...Corolario de lo expuesto y con fundamento los artículos 11 de la Constitución Política; 11 y 136 de Ley General de la Administración Pública; 50 de la Normativa de Relaciones Laborales, así como la jurisprudencia de la Sala Segunda supra citada, dictamen de la Procuraduría General de la República, en apego a la eficiente gestión pública, manteniendo la armonía de las relaciones entre la Institución y sus colaboradores (as). En resguardo de los intereses institucionales, al margen del principio constitucional de responsabilidad, al deber de probidad y del buen manejo de los recursos públicos, en un balance con los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, esta Área concluye:

Que siendo que el numeral 50 de la Normativa de Relaciones Laborales autoriza el auxilio económico de alimentación, solo para los hospitales: San Juan de Dios, San Vicente de Paúl, San Francisco de Asís, Golfito, Los Chiles y expresamente para la Lavandería Alfonso Zeledón Venegas y que sólo podrán incluirse otros centros hospitalarios que ostenten esa misma condición, previo estudio técnico. En virtud de que la norma de cita no contempla dicho auxilio para las demás lavanderías, resulta improcedente la realización del estudio técnico solicitado, por cuanto el Área de Lavandería Central no reúne las condiciones previstas en la normativa institucional para el reconocimiento de dicho beneficio. Ahora bien, considerando que, el lineamiento por el cual ya no se les permite a los funcionarios del Área de Lavandería Central, continuar haciendo uso del servicio de comedor del Hospital México, fue emitido por la Gerencia Médica, se recomienda por parte de esta Área, bajo un armónico manejo de las relaciones laborales, someter el tema a consideración de dicha Gerencia...”



Ante la resolución comunicada por la Dirección de Bienestar Laboral, la Dirección de Producción Industrial remitió el oficio GL-DPI-0250-2023 del 27 de febrero de 2023, al Doctor Esteban Vega de la O, en calidad de Gerente de Logística, solicitando la colaboración para gestionar ante la Gerencia Médica, la reconsideración, en torno a la decisión de eliminar el servicio de alimentación brindado por el Servicio de Nutrición del Hospital México a favor de los funcionarios de la lavandería Central, considerando el criterio emitido por la Dirección de Bienestar Laboral sobre el pago del Auxilio económico para la Alimentación al personal. En relación con lo solicitado, el Doctor Esteban Vega de la O Gerente de Logística, emitió el oficio DBL-AA-071-2023, dirigido a la Gerencia Médica, con el fin de que se valore reconsiderar la decisión adoptada por parte del Servicio de Nutrición del hospital México, de dejar de brindar el beneficio de alimentación al personal de la Lavandería Central, bajo el marco de una valoración social y armónica de las relaciones laborales, trayendo a colación lo indicado por la Asesoría Legal de la Dirección de Bienestar Laboral, mediante el oficio DBL-AA-071-2023, que recomendó: *“...Ahora bien, considerando que, el lineamiento por el cual ya no se les permite a los funcionarios del Área de Lavandería Central, continuar haciendo uso del servicio de comedor del Hospital México, fue emitido por la Gerencia Médica, se recomienda por parte de esta Área, bajo un armónico manejo de las relaciones laborales, someter el tema a consideración de dicha Gerencia...”*.

Así las cosas, con el objetivo de brindar a los titulares, mayores elementos de juicio que les permitan la adopción de decisiones apegadas al principio de legalidad, las sanas prácticas y valoración del riesgo, este órgano de control y fiscalización emite el presente producto de asesoría, haciendo de conocimiento del nivel gerencial los aspectos en torno a los que gira el tema, ya que a criterio de la Lavandería Central, el servicio de alimentación brindado por aproximadamente 50 años por parte del Servicio de Nutrición del hospital México, propicia que las actividades de la producción se mantengan constantes, al garantizar que los funcionarios estén en sus puestos de trabajo en el menor tiempo posible, ya que realizan su proceso obligatorio de higienización, pre y pos alimentación, contiguo al espacio destinado para el consumo de alimentos, sin necesidad de desplazarse a otras áreas, traslado que afectaría negativamente los tiempos de respuesta ante el incremento de tiempos ociosos, e incidiría directamente en la producción de la unidad programática que ronda aproximadamente las 25 toneladas diarias, de las cuales el 35% corresponde a ropa del hospital México. Por otra parte, el centro médico señala que el aumento de la población de funcionarios, cantidad de pacientes hospitalizados, aumento de camas y mayor dotación de Salas de Operaciones, ha generado que cada vez sea más complejo lograr satisfacer la demanda hospitalaria en el Servicio de Nutrición, lo que representa un riesgo en la dotación oportuna de dietas para los pacientes y funcionarios del nosocomio.

Es menester señalar, como expresa el jurista Ernesto Jinesta Lobo en su libro Tratado de Derecho Administrativo tomo I:

“La Administración Pública está, también, sometida a las disposiciones generales que emanan de ella. Este principio significa que toda decisión individual debe conformarse con las reglas generales previamente establecidas. El aserto anterior tiene una serie de consecuencias importantes por examinar, veamos:

- a) Todo acto administrativo concreto y singular -v. gr. acuerdos, resoluciones- debe conformarse con los reglamentos dictados por una autoridad jerárquica superior.*
- b) El acto administrativo singular y concreto debe conformarse con el reglamento, cuando ambos han sido dictados por la misma autoridad administrativa. Lo anterior implica que el órgano administrativo puede reformar y derogar sus propios reglamentos, pero está inhibido para emitir decisiones individuales que los contradigan.*
- c) El acto administrativo concreto y singular debe adecuarse al reglamento, cuando éste ha sido dictado, dentro de los límites de su competencia, por una autoridad jerárquicamente inferior a la que toma el acto individual de aplicación”.*

En nuestro ordenamiento jurídico-positivo, tal principio se encuentra expresamente consagrado en el artículo 13 LGAP, al estatuir lo siguiente:



“1. La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos...”.

Es importante mencionar también lo indicado por la Sala Constitucional en la sentencia 2004-5165 de las 10:52 horas del 14 de mayo del 2004:

“...las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad”.

En concordancia con la doctrina y normativa señalada, el informe de auditoría ASS-198-2016 propuso en la recomendación 4 dirigida a la Gerencia Médica y al Área de Regulación y Sistematización de Diagnóstico y Tratamiento, la realización de un estudio técnico orientado a determinar la conveniencia de continuar brindando el servicio de alimentación a los funcionarios de la institución:

“En coordinación con las instancias técnicas competentes y con la participación de la Coordinación Nacional de Nutrición, realizar un estudio técnico, orientado a determinar la conveniencia de continuar brindando el servicio de alimentación a los funcionarios de la institución (o suprimir parcialmente tiempos de alimentación), o por el contrario otorgarles auxilio económico, u otra modalidad de prestación, siempre y cuando se respeten los derechos de los funcionarios, lo anterior con el propósito que los Servicios de Nutrición estén abocados a la atención de los pacientes y los programas de promoción nutricional”.

Así las cosas, es menester señalar que las valoraciones que se efectúen y las acciones que se adopten deben fundamentarse en los estudios técnicos, financieros y legales correspondientes. Según constató este órgano de control y fiscalización en seguimiento SASALUD-16-198-06-2022 del 23 de noviembre de 2022, la recomendación se encontraba incumplida, al observarse que el criterio técnico elaborado por la Coordinación Nacional de Nutrición, no indicó los factores que inciden en los gastos generados en los servicios de alimentación que los centros médicos disponen para los funcionarios, ni la determinación de cuál sería la mejor opción para la institución, por cuanto se encontraba pendiente el pronunciamiento del Área de Contabilidad de Costos. De manera tal que, es importante recalcar que el informe de Auditoría ASS-198-2016 tuvo como objetivo, como valor agregado, motivar un proceso exhaustivo de análisis y estudio técnico-legal, para la toma de decisiones fundamentadas y no instruye el cese, ni la continuidad en la prestación de servicios de nutrición.

Es importante acotar que a lo externo, entre instituciones públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social ha suscrito convenios de cooperación, descritos por la Contraloría General en el oficio No. 08682 del 20 de julio 2005 (DI-AA-1501), de la División de Desarrollo Institucional, Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones, como aquellos acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más entes públicos, o, entre



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

entes públicos y privados, con miras a lograr una interrelación que se traducirá en última instancia en un mejoramiento en la calidad y eficiencia de la prestación del servicio público, concretizados a través de relaciones de colaboración y cooperación, en la que ambas partes intervienen en una situación de igualdad, dentro del ejercicio de las facultades o potestades que le son asignadas por el bloque de legalidad a la Administración Pública, debiendo ésta actuar siempre en el marco de sus respectivas competencias y sujetándose en todo momento al ordenamiento jurídico administrativo vigente; a lo interno también se constata la cooperación entre unidades programáticas mediante el trabajo en red de servicios.

La situación descrita en el presente oficio podría exponer a la institución a riesgos y a una ejecución deficiente de procesos, lo que obliga a la adopción de acciones que favorezcan un análisis sistemático de información de los procesos para la toma de decisiones más adecuada y oportuna en relación con los mismos, en virtud de la obligación de la Administración Activa de garantizar la continuidad en la prestación de servicios, así como de corroborar el cumplimiento de la recomendación vertida en el informe ASS-198-2016, a efectos de disponer de los estudios emitidos por las instancias técnicas, administrativas y legales competentes, que respalden lo actuado. Finalmente, es menester señalar, además de las observancias arriba indicadas, que la Administración Activa debe procurar el cumplimiento de los objetivos institucionales, la satisfacción del interés público, el uso racional de los recursos, el apego al principio de legalidad, a las sanas prácticas y una adecuada valoración del riesgo, para ajustar las acciones que se impulse también al principio de razonabilidad, que, como ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante su jurisprudencia vinculante erga omnes, constituye un principio derivado directamente de la Carta Magna.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M Sc. Olger Sánchez Carrillo
AUDITOR

OSC/RVH/MMC/WNQ/AAFR/jfrc

Referencia: ID-87232