



AOPER-075-2022

16 de diciembre de 2022

RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con lo establecido en el Plan Anual Operativo del Área Auditoría Operacional para el 2022, se realizó auditoría de carácter especial, con la finalidad de analizar el uso del modelo de sustitución de plazas con el mismo código y plazas temporales creadas bajo la figura de Servicios Especiales en la institución.

Lo objetivos propuestos en la evaluación estuvieron orientados a verificar la razonabilidad del fundamento legal y técnico para la utilización de las plazas bajo la figura de sustitución en un mismo código y de plazas temporales creadas para Servicios Especiales (temporales), comprobar la razonabilidad del cumplimiento de lo dispuesto en las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, en materia de presentación de requisitos para solicitud de uso y sustitución de funcionarios bajo el modelo de sustitución de plazas en el mismo código. Además, verificar la razonabilidad de las disposiciones para la asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral, así como corroborar la correcta remuneración de los pluses salariales a los funcionarios que se trasladan a laborar en plazas bajo la figura del esquema de sustitución por excepción o códigos de Servicios Especiales.

Producto de la evaluación realizada se desprende que, la Junta Directiva en aras de dotar de recurso humano de forma oportuna a los proyectos especiales que se desarrollan en la institución, autorizó la sustitución de plazas en el mismo código, a fin de que se pudiera trasladar al personal con su plaza a un determinado proyecto, con la posibilidad de que fuese sustituido en su unidad de origen, sin embargo, el análisis efectuado por esta Auditoría permitió evidenciar que, la Administración Activa ha aplicado el uso del esquema de sustitución de plazas en actividades y situaciones de emergencia que no fueron considerados proyectos especiales por el Órgano Colegiado.

Asimismo, se ha acudido al uso de la duplicación de códigos como práctica alterna para la sustitución de plazas siendo que esta práctica permite seleccionar plazas y perfiles de diferentes unidades para nombrar o ascender al recurso humano que integra el proyecto o atención de la situación de emergencia, lo cual no es concordante con las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, que avalan el traslado de funcionarios con su plaza al proyecto especial, con la posibilidad de ser sustituido en su unidad de origen.

Además, se observó que la solicitud que realizaron las Gerencias ante Junta Directiva, para la autorización de uso del esquema de sustitución de plazas en el mismo código, no presentan de forma estandarizada la justificación técnica de necesidad de recurso humano y el aval de contenido presupuestario; elementos que deben ser considerados en esa propuesta de solicitud, según se establece en las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos.

Asimismo, se observaron debilidades en el uso del modelo de sustitución, en cuanto la falta estandarización de la instancia que autoriza la prórroga de utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código; la participación de perfiles ocupacionales que por la naturaleza y funciones establecidas en el Manual Descriptivo de Puestos no deben desempeñarse en proyectos especiales; así como el pago improcedente de incentivos salariales a funcionarios trasladados a proyectos, que por su naturaleza no corresponden ser cancelados.

Además, se constató que las unidades locales han sustituido a los funcionarios trasladados a proyectos especiales, en periodos de sustitución superiores a un año, lo cual se contrapone a lo establecido en las



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos.

Adicionalmente, se observó que se carece a nivel institucional de un marco normativo que regule la creación, uso, control y eliminación de plazas temporales para proyectos especiales, la cual considere los plazos por etapa en el proceso de creación de esas plazas, la asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral.

Se constató que, no se ha efectuado una identificación de riesgos referente al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código y de códigos de Servicios Especiales por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, mientras que la Dirección de Planificación Institucional detectó únicamente los riesgos relacionados con la dotación de recurso humano para la ejecución de proyectos.

En atención a los resultados obtenidos en la presente evaluación, se recomienda a la Gerencia General, conformar un equipo de trabajo, a fin de que se efectúe un plan de trabajo tendiente a cumplir lo establecido por la Junta Directiva, en el acuerdo tercero, artículo 7°, de la sesión No. 9289, celebrada el 27 de octubre de 2022, respecto a establecer la hoja de ruta para eliminar en la institución el modelo de sustitución de plazas en el mismo código, considerando el impacto de la Ley Marco de Empleo Público en la Caja Costarricense de Seguro Social en esta materia.

Asimismo, se solicitó efectuar las acciones correspondientes, que permitan dotar a la institución de un marco normativo, que regule la creación, uso control y eliminación de plazas de Servicios Especiales, además, se solicitó realizar un análisis del actual marco normativo que regula el uso del modelo de sustitución de plazas, y de determinarse procedente realizar los ajustes a la normativa, a fin de que permita garantizar un uso adecuado de ese modelo.

A la Dirección de Administración y Gestión de Personal, se recomendó efectuar las acciones correspondientes que permitan recuperar las sumas pagadas de más por pago improcedente de incentivos salariales a los funcionarios trasladados a proyectos especiales, además, se le solicitó revisar, analizar y de ser procedente actualizar, la información incluida dentro del módulo de valoración del riesgo del sistema NOVAPLAN, o bien la “Matriz de Valoración de Riesgo” que contenga de forma integral la totalidad de riesgos identificados en el proceso y uso de plazas de Servicios Especiales, así como del modelo de sustitución de plazas en el mismo código.



AOPER-075-2022

16 de diciembre de 2022

ÁREA DE AUDITORÍA OPERACIONAL

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL USO Y CONTROL DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO Y BAJO LA FIGURA DE "SERVICIOS ESPECIALES" EN LA C.C.S.S. GERENCIA GENERAL U.E. 1100 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL U.E. 1131

ORIGEN DEL ESTUDIO

La evaluación se efectuó de conformidad con el Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna para el año 2022.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el uso del modelo de sustitución de plazas con el mismo código y plazas temporales creadas bajo la figura de Servicios Especiales en la institución.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar la razonabilidad del fundamento legal y técnico para la utilización de las plazas bajo el modelo de sustitución en un mismo código y de plazas temporales creadas para Servicios Especiales (temporales).
- Comprobar la razonabilidad del cumplimiento de lo dispuesto en las "Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos", en materia de presentación de requisitos para solicitud de uso y sustitución de funcionarios bajo el modelo de sustitución de plazas en el mismo código.
- Corroborar la adecuada participación de perfiles en proyectos especiales, la razonabilidad en la gestión de prórrogas, así como la correcta remuneración de los pluses salariales a los funcionarios que se trasladan a laborar en plazas bajo la figura del esquema de sustitución por excepción.
- Verificar la existencia de disposiciones para la asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral en proyectos especiales o situaciones declaradas como emergencia que utilizan plazas de Servicios Especiales.
- Corroborar la existencia de mecanismos para la identificación y control de riesgos derivados por el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, y plazas de Servicios Especiales.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión de las acciones ejecutadas por la Administración para el uso y control de las plazas utilizadas mediante la modalidad de sustitución por excepción y bajo la figura de plazas temporales para "Servicios Especiales", en cuanto a:



- Revisión del contenido de las propuestas de solicitud de utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código en los proyectos, así como el uso y mecanismos de control implementados para el la aplicación de este esquema en: el Fideicomiso Inmobiliario, Programa de Fortalecimiento en la Prestación de Servicios de Salud, EDUS, Innovación, Banco Mundial, Reestructuración Organizacional del Nivel Central, Programa Establecimiento Salud Digital e Inteligente (PESDI); así como para las acciones de mitigación de desabastecimiento, atención de la Pandemia COVID-19, atención del ciberataque, proceso de implementación de concursos en propiedad y actualización de actas de Junta Directiva.
- Revisión de las acciones ejecutadas por la Administración Activa para el diseño de un marco normativo que regule la creación, uso, control, eliminación, plazos, asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral de las plazas de Servicios Especiales.
- Análisis de la estructura funcional de los proyectos especiales en la institución.
- Identificación y valoración de riesgos sobre el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo códigos y plazas de Servicios Especiales.

El período de evaluación comprendió desde el 01 de enero 2022 al 31 de octubre 2022, ampliándose en casos donde se consideró necesario.

La evaluación se realizó cumpliendo las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República mediante la resolución R-DC-064-2014 y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público de la Contraloría General de la República, emitidas mediante resolución R-DC-119-2009.

LIMITACIONES

En la revisión efectuada se presentaron las siguientes limitaciones para la recopilación de la información:

- Mediante oficio AI-1223-2022 del 5 de agosto de 2022, la Auditoría Interna solicitó al Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, información respecto a los antecedentes, criterios técnicos, normativa aplicable para la asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral, así como los mecanismos de control implementados para el uso del Esquema de Sustitución y Servicios Especiales en la CCSS; sin embargo, no se recibió respuesta.
- El 31 de octubre del 2022, mediante correo electrónico, esta Auditoría Interna solicitó a la Licda. Yeilin Valverde Chacón y Lic. José David Quesada Zuñiga, ambos funcionarios de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, información referente al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código en el Proyecto Torre Esperanza Hospital Nacional de Niños, sin embargo, no se recibió respuesta de lo solicitado.
- El 7 de noviembre 2022, mediante oficio AI-1740-2022, esta Auditoría Interna solicitó a la MSc. Vilma Campos Gómez, gerente a.i. de la Gerencia Administrativa, informar las acciones ejecutadas para atender el requerimiento de Junta Directiva, efectuado en el artículo 19°, de la sesión No. 8921, respecto a la presentación de la evaluación de la puesta en práctica de las disposiciones referentes al modelo de sustitución de plazas en el mismo código; sin embargo, al finalizar el trabajo de campo del presente estudio no se obtuvo respuesta de estas solicitudes.

METODOLOGÍA

Con el propósito de alcanzar los objetivos propuestos, se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión y análisis de la documentación aportada por las Gerencias Institucionales, Dirección de Presupuesto y Dirección de Administración y Gestión de Personal, referente al uso del modelo de sustitución de plazas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Revisión y análisis de la justificación y criterios técnicos, presentados para solicitar ante la Junta Directiva autorización para el uso de plazas bajo el Esquema de Sustitución por excepción.
- Revisión y análisis de los mecanismos de control y supervisión implementados para la utilización de este mecanismo, gestión de prórrogas y plazos de sustitución en la unidad de origen.
- Revisión y análisis del marco normativo establecido a nivel institucional para la utilización de plazas bajo por “Servicios Especiales”.
- Revisión de casos de funcionarios donde se detectaron pagos improcedentes de incentivos salariales a través del Sistema Integrado de Gestión de Personas (SIPE).
- Revisión y análisis de los perfiles que participan en los equipos de trabajo de los proyectos especiales.

Entrevistas

- Lic. Wálter Campos Paniagua, director, Dirección de Administración y Gestión de Personal.
- Licda. Adriana Chaves Díaz, directora de Aprovisionamiento de Bienes y Servicios.
- MAP. Adriana Chavarría Loría, jefatura Subárea de Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios, Dirección de Planificación Institucional.
- Lic. Andrey Sánchez Duarte, jefatura Área de Formulación de Presupuesto, Dirección de Presupuesto.
- Lic. Óscar Ramírez Alpízar, jefatura Área de Dotación de Personal, Dirección de Administración y Gestión de Personal.
- Lic. Daniel Corredera Alfaro, jefatura, Área Diseño, Administración, Puestos y Salarios.
- Licda. Lissette Vega Valverde, jefatura, Área Estructuras Organizacionales.
- Licda. Jacqueline Quedo Gutiérrez, jefatura Subárea Planificación de Recursos Humanos, Dirección de Administración y Gestión de Personal.
- Licda. Maritza Fernández Cambronero, asesora, Gerencia Médica.
- Dr. Luis Carlos Vega Martínez, director Programa Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud (PPFSS).
- Licda. Dylana Jiménez Méndez, jefe de Asesoría Jurídica y Asistencia Técnica de la Dirección Jurídica.
- Ing. Manuel Rodríguez Arce, director, Proyecto EDUS.
- Licda. Lucía Vargas Castro, directora, Proyecto SIPE.
- Ing. Danilo Monge Guillén, director del Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR.
- Lic. Andrés Díaz Badilla, director general Gestión Capital Humano, Acueductos y Alcantarillados.
- Licda. Kattia Varela Gómez, jefatura del Departamento de Recursos Humanos del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Lic. Roy Díaz Chavarría, subdirector general Auditoría Interna, Poder Judicial
- Licda. Mariamalia Chaves Gómez, funcionaria de la unidad de Compensación y Beneficios del Instituto Nacional de Seguros.
- Ing. Manuel Eduardo Cerdas Velásquez, Ing. Josué Zúñiga Hernández, Licda. Maureen Cantillano López, asistentes ejecutivos, Gerencia General.

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política.
- Ley General de Control Interno No. 8292.
- Ley General de la Administración Pública.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Normativa de Relaciones Laborales
- Política Institucional en Dirección y Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Instructivo de formulación del Plan-Presupuesto 2020-2021.
- Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos
- Acuerdos de Junta Directiva:
 - Artículo 17°, de la sesión No. 7778, celebrada el 7 de agosto de 2003.
 - Artículo 12°, de la sesión No. 8897, celebrada el 30 de marzo de 2017.
 - Artículo 19°, de la sesión No. 8921, celebrada el 10 de agosto de 2017.
 - Artículo 3°, de la sesión No. 9080, celebrada el 18 de febrero de 2020.
 - Artículo 2°, de la sesión No. 9089, celebrada el 30 de marzo de 2020.
 - Artículo 7°, de la sesión No. 9289, celebrada el 27 de octubre de 2022.
- Criterios emitidos por la Dirección Jurídica:
 - Oficio No. DJ 1809-2017, del 23 de marzo de 2017, sobre “Posibilidad de sustituir personal que se encuentre destacado en proyectos especiales. Ref. acuerdo de Junta Directiva, artículo 18, sesión 8894 del 16 de marzo de 2017.”
 - Oficio No. DJ-06985-2017, del 16 de noviembre de 2017, relativo a “Normativa relacionada con la duplicidad de nombramientos en una misma plaza”.
 - Oficio GA-DJ-4372-2022 / GG-DAGP-0840-2022, del 9 de junio de 2022, sobre “Viabilidad técnica y jurídica de utilizar el esquema de sustitución por excepción en la emergencia institucional. Oficio No. GG-1529-2022 del 08 de junio de 2022.
- Criterios emitidos por la Dirección de Administración y Gestión de Personal
 - GG-DAGP-0241-2021, del 26 de febrero de 2021, referente a “Criterio técnico sobre uso de códigos para el Proyecto de Reestructuración”.
- Resolución No. 142-2004 “Retribución por Riesgo Condiciones Especiales de trabajo a funcionarios de Lavanderías Zeledón Venegas y Central, emitido por la Gerencia de Operaciones el 16 de diciembre de 2004.
- Oficio PE-2801-2022 del 25 de octubre de 2022, referente a los acuerdos tomados por el Consejo de Presidencia y las Gerencias en la Sesión No. 613 del 24 de octubre de 2022.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene al Jerarca y a los titulares subordinados, acerca de los deberes que les corresponden, respecto a lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, así como sobre las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley 8292 en lo referente al trámite de nuestras evaluaciones; al igual que sobre las posibles responsabilidades que pueden generarse por incurrir en las causales previstas en el artículo 39 del mismo cuerpo normativo, el cual indica en su párrafo primero:

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa. El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”.



ASPECTOS GENERALES

Plazas de “Servicios Especiales”

El Clasificador por objeto del gasto del Sector Público del Ministerio de Hacienda, el cual detalla las cuentas de gastos en el sector público ordenadas y agrupadas de acuerdo con la naturaleza de la operación financiera que se está efectuando, incluye dentro de la partida de Remuneraciones, la Subpartida de “Servicios especiales”, la cual se define como:

“Remuneración básica o salario base que se otorga al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral por un período determinado (...) El personal contratado por esta subpartida, debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de un determinado horario de trabajo, por tanto, la retribución económica respectiva, se establece de acuerdo con la clasificación y valoración del régimen que corresponda.”

Asimismo, la Caja Costarricense de Seguro Social, a través del Instructivo para la Formulación del Plan Presupuesto 2020-2021, define la partida 2036 de “Servicios Especiales” como:

“Remuneraciones al personal profesional, técnico o administrativo contratado para realizar trabajos de carácter especial y temporal, que mantienen una relación laboral menor o igual a un año. Se exceptúan los gastos de los proyectos de carácter plurianual, entendidos éstos como aquellos proyectos de inversión de diversa naturaleza que abarcan varios períodos presupuestarios (...) Las anteriores erogaciones podrán clasificarse en esta subpartida manteniéndose una relación laboral hasta por un máximo de tres años. El personal contratado por esta subpartida debe sujetarse a subordinación jerárquica y al cumplimiento de un determinado horario de trabajo, por tanto, la retribución económica respectiva, se establece de acuerdo con la clasificación y valoración del régimen que corresponda. Afectan esta subpartida los códigos de plazas del 60.000 al 60.999.”

- **Proyectos y situaciones de emergencia que utilizan plazas de “Servicios Especiales”**

De conformidad con la información suministrada a esta Auditoría Interna en las Gerencias de la Institución, Direcciones de Presupuesto, y de Administración y Gestión de Personal; a septiembre 2022, se utilizan plazas de Servicios Especiales para los siguientes proyectos o actividades:

Tabla 1. Utilización de plazas de “Servicios Especiales” en la Caja Costarricense de Seguro Social, setiembre 2022.

Motivo de utilización	Instancia adscrita	Cantidad de plazas
Proyecto Sistema Integrado de Gestión de las Personas (SIPE)	Gerencia General-Dirección de Administración y Gestión de Personal	42
Atención COVID-19 Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.	Gerencia Médica	1147 ¹
Comisión de impugnaciones Patronales	Gerencia Financiera	6
Proyecto para proceso de Contratación Directa (compra puente) artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (10 Áreas de Salud)	Gerencia Médica	3
Proyecto de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud	Gerencia General	5
Proyecto de Fortalecimiento y Atención Integral del Cáncer	Gerencia Médica	3

¹ El total de plazas creadas fue de 1147, sin embargo, la utilización de los códigos depende de los diferentes escenarios del comportamiento epidemiológico y cantidad de pacientes hospitalizados por causa de COVID-19, que dispone el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia por mes.



Motivo de utilización	Instancia adscrita	Cantidad de plazas
Proyecto Calderón Guardia ²	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	12
Plazas Médicos Servicio Social ³	Gerencia Médica	46
Apoyo al Programa Sistema Paralelo SIRH ⁴	Gerencias Médica-Financiera	17

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por las Gerencias.

Modelo de sustitución de plazas bajo el mismo código

La Junta Directiva de la institución instruyó mediante el acuerdo segundo, del artículo 17°, de la sesión No. 7778, celebrada el 7 de agosto de 2003, que no se podría realizar nombramientos duplicados de trabajadores en la CAJA. Dicha disposición fue reiterada en la Política Integral de RRHH: gestión. Empleo y Salarios 2014, la cual en el apartado 2.2 “Políticas de aprovechamiento racional de los recursos financieros en la CCSS; punto “Disposiciones generales sobre el uso y control de los recursos” en la que se indicó: *“Es responsabilidad de las jefaturas velar porque las plazas sean ocupadas únicamente por un funcionario(a) y no permitir la posibilidad de que se realicen nombramientos múltiples o utilización de la plaza por otra unidad ejecutora. Esto, además de promover una disminución en el uso de recursos no esenciales para la atención de los asegurados, así como fomentar la evaluación a fin de corregir posibles desviaciones e impulsar los mecanismos de rendición de cuentas dentro de un marco de máxima responsabilidad, eficiencia y eficacia”.*

Posteriormente, ante la necesidad institucional de desarrollar proyectos estratégicos, mediante oficio DAGP-0040-2017 del 17 de enero de 2017 y DAGP-0179-2017 del 21 de febrero de 2017, el Lic. Guillermo Abarca Agüero, director de la Dirección de Administración y Gestión de Personal (DAGP) en esa oportunidad, emitió criterio técnico-normativo, sobre la propuesta de ampliar la Normativa de Relaciones Laborales para que se incluyera la posibilidad de sustituir personal para los proyectos de EDUS-ARCA y Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud. Al respecto, la DAGP, indicó que ante la limitante de normativa existente para sustituir personal por motivo de participación en proyectos especiales, era válido y razonable proponer ante Junta Directiva la reforma a los artículos 46 y 48 de la Normativa de Relaciones Laborales, a fin de que se incluyera el motivo de sustitución: licencias con goce o sin goce de salario, para trasladar a trabajadores de la Caja, cuando se requiera que se desempeñen en proyectos estratégicos por necesidad institucional. Lo anterior, de forma similar a como se estableció en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se contempla la posibilidad de conceder licencias con y sin goce de salario, para que de forma temporal sus funcionarios laboren en proyectos especiales por necesidad de esa institución.

Mediante el artículo 18°, de la sesión No. 8894, celebrada el 16 de marzo de 2017, el Programa de Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud, presentó ante Junta Directiva un avance de su ejecución. Adicionalmente, para la consolidación del Equipo Director de Proyecto, una de las alternativas que se propuso ante el Órgano Colegiado fue la reforma del artículo 46 “Otras licencias con goce de salario” de la Normativa de Relaciones Laborales, para que se agregara el inciso “ñ: Para el nombramiento en proyectos estratégicos de interés institucional que sean autorizados y de plazo definido por la Junta Directiva.” Al respecto, entre las deliberaciones de los miembros de Junta Directiva, en la sesión de marras, señalaron que la modificación a la Normativa de Relaciones Laborales no solventaría la situación de dotar recurso humano de forma rápida a los proyectos, ya que se debía someterse a valoración de sindicatos y a la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, razón por la cual, se adoptó como acuerdo tercero del artículo 18°: *“solicitar criterio legal a la Dirección Jurídica respecto de la posibilidad de que la Junta Directiva adopte un acuerdo, en el sentido de que -tratándose de la*

² Plazas creadas en el 2005 para el desarrollo del Proyecto de construcción de Torre Este del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, a la fecha se mantiene su utilización en labores ordinarias. Esta situación fue evidenciada mediante informe ASAAI-220-2018.

³ Plazas creadas bajo la figura de Servicios Especiales, sin embargo, estas plazas se mantienen de forma fija, ya que se utilizan para nombrar a profesionales en el perfil de médicos para Servicio Social, en apego a la Ley 7559 “Ley de Servicio Social Obligatorio para los Profesionales en Ciencias de la Salud”, está situación fue evidenciada mediante informe ASAAI-220-2018.

⁴ Plazas creadas en el 2005 para el apoyo del proyecto Sistema de Información en Recursos Humanos (SIRH), a la fecha se mantiene su utilización en labores ordinarias. Esta situación fue evidenciada mediante informe ASAAI-220-2018.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

necesidad de requerir personal institucional para el desarrollo de proyectos especiales (así definido por la Junta Directiva), se autorizaría a la Administración correspondiente para disponer del personal que estime idóneo y, a su vez, en el mismo código de la plaza de ese personal se nombre en sustitución a otro funcionario en resguardo de la continuidad del servicio.”

En atención al acuerdo anterior, la Dirección Jurídica, a través del oficio DJ 1809-2017 del 23 de marzo de 2017, indicó que, en concordancia con lo establecido en los artículos 73 de la Constitución Política; así como en los numerales 1, 3 y 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social; se *“le confiere a la Junta Directiva el ejercicio de la dirección y organización de la Caja; pudiendo ésta no solo emitir directrices para la organización administrativa y su personal sino también disponer de su recurso humano de la forma en que considere conveniente para el cumplimiento de sus cometidos.”* Es así como, mediante el artículo 12°, de la sesión No. 8897, celebrada el 30 de marzo de 2017, el Órgano Colegiado, autorizó la sustitución de colaboradores bajo un mismo código de plaza en la institución, para lo cual acordó que:

“(…) tratándose de la necesidad de recurrir al personal institucional para atender proyectos especiales (así declarado en cada caso concreto por la Junta Directiva), autorizar a la Administración para que, en sustitución de esos funcionarios, se nombre a otro personal bajo el mismo código de plaza.”

Posteriormente, mediante el artículo 19°, de la sesión No. 8921, celebrada el 10 de agosto de 2017, la Junta Directiva conoció el oficio DAGP-0833-2017 / D.J.-03578-2017, del 20-6-2017, en el cual la Dirección de Administración y Gestión de Personal y la Dirección Jurídica presentaron ante el órgano colegiado la propuesta de marco normativo para operativizar el uso de la sustitución de plazas en un mismo código para proyectos. Al respecto, el Órgano Colegiado, en la sesión supra citada, autorizó la posibilidad de utilizar de forma excepcional la sustitución de personal bajo el mismo código, de conformidad con las siguientes condiciones:

“ACUERDO PRIMERO (...)

- 1) Las sustituciones quedan restringidas a funcionarios que posean relación directa con la atención del usuario o paciente.
- 2) La Gerencia, a la cual se encuentra adscrito el proyecto especial, deberá informar semestralmente sobre el rendimiento y productividad de las plazas nombradas al amparo de tales sustituciones.
- 3) El presente acuerdo forma parte de la definición que la Institución realice sobre la Política integral para la formulación, aprobación y ejecución de proyectos especiales.

ACUERDO SEGUNDO: para operativizar lo anterior -por unanimidad- ACUERDA aprobar las siguientes “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, presentadas por la Gerencia Administrativa por medio del oficio número GA-42080-2017 del 22 de junio del año 2017 y conforme con el criterio técnico –jurídico vertido por la Dirección Administración y Gestión de Personal y la Dirección Jurídica, en la comunicación número DAGP-0833-2017/ DJ-03578-2017 del 20 de junio del año 2017.”

Por otra parte, a través del oficio GA-DJ-4372-2022 / GG-DAGP-0840-2022, del 9 de junio de 2022, las Direcciones Jurídicas y de Administración y Gestión de Personal, emitieron criterio técnico y jurídico sobre la viabilidad de utilizar el esquema de sustitución por excepción para el reforzamiento del recurso humano para la emergencia institucional causada por el ciberataque acontecido el 31 de mayo de 2022. En ese sentido, ambas direcciones señalaron que *“se estima viable desde el punto de vista técnico y jurídico recurrir por excepción al mecanismo de sustitución de plazas en el mismo código, como “última ratio” en medio de la emergencia institucional, por el ciberataque, con el fin de darle continuidad y eficiencia al servicio que presta la CCSS, evitando con esto poner en riesgo la vida y la salud de los usuarios de los servicios, e igualmente, para evitar causar perjuicios a las personas que son pensionados de dicha entidad.”*

En oficio GG-DAGP-0818-2022, del 14 de junio de 2022, el Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal recomendó a los gerentes institucionales, que se valorara en los proyectos proceder al traslado del modelo de sustitución de plazas en el mismo código a la figura de Plazas de Servicios Especiales.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

La Junta Directiva, mediante el artículo 7°, de la sesión No., 9289, celebrada el 27 de octubre de 2022, acordó *instruir a la Gerencia General para que defina la ruta para que a nivel institucional se (sic) requiere para terminar con el uso de plazas por sustitución*”.

Asimismo, Junta Directiva, mediante el Artículo 7°, de la sesión No., 9298, celebrada el 1° de diciembre de 2022, acordó:

Instruir a la Dirección de Administración y Gestión de Personal y la Dirección de Planificación Institucional, con el apoyo de las instancias técnicas competentes, para que presenten en un plazo de 15 días, una propuesta de procedimiento para la creación, uso y control de plazas de servicios especiales, normativa que permitirá el cierre progresivo del uso a nivel institucional del modelo de sustitución de plazas, y simultáneamente, la dotación de las plazas requeridas para la continuidad de los proyectos y actividades que de forma excepcional ocupen contar con personal adicional para su desarrollo.

- **Proyectos, situaciones de emergencia y actividades que utilizan la sustitución de plazas bajo un mismo código.**

De conformidad con la información suministrada a esta Auditoría Interna a septiembre 2022, se utiliza la sustitución de plazas bajo un mismo código en los siguientes proyectos, programas, situaciones de emergencia y actividades:

Tabla 2. Motivos de utilización del modelo de sustitución de plazas bajo un mismo código y de plazas de “Servicios Especiales” en la Caja Costarricense de Seguro Social, setiembre 2022.

Motivo de utilización	Instancia adscrita	Cantidad plazas autorizadas	Valor relativo
Atención de la Pandemia COVID-19	Gerencia Médica	2223	61.46
Atención del ciberataque	Gerencia Médica, Gerencia Logística, DTIC	1013	28.01
Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera	Gerencia Financiera	105	2.90
Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS)	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	80	2.21
Fortalecimiento de concursos en propiedad	DAGP	58	1.60
Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	43	1.19
Proyecto Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud	Gerencia General	25	0.69
Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central	Gerencia General	23	0.64
Programa de Establecimientos de Salud Digitales e Inteligentes (PESDI)	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	9	0.25
Acciones para mitigar el riesgo de desabastecimiento	Gerencia de Logística	9	0.25
Proyecto de Banco Mundial- Programa por resultados del Banco Mundial	Gerencia General	7	0.19
Fortalecimiento del proceso de digitación de pagos salariales	DAGP	5	0.14
Actualización de las Actas de Junta Directiva Pendientes	Junta Directiva	4	0.11
Proyecto Torre de la Esperanza del Hospital Nacional de Niños	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	3	0.08
Proyecto Estratégico para el desarrollo, implementación y control del Sistema de Gestión de Gobierno Corporativo de la CCSS	Junta Directiva	3	0.08

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Motivo de utilización	Instancia adscrita	Cantidad plazas autorizadas	Valor relativo
Crisis entre Rusia y Ucrania	Gerencia de Logística	3	0.08
Coordinadora del Órgano Director del procedimiento administrativo 20-00205-1105-ODIS y 20-00229-1105-ODIS)	Presidencia Ejecutiva	2	0.06
Red de imágenes médicas	Gerencia de Infraestructura y Tecnologías	2	0.06
	TOTAL	3617	100

Fuente: Elaboración propia con información las Gerencias de la Institución, Dirección de Presupuesto, y Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Productos de Auditoría Interna emitidos referentes al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código y plazas de Servicios Especiales:

- AO-071-R-2004 “Informe sobre nombramientos simultáneos de varios funcionarios en una misma plaza”, del 14 de abril de 2004; mediante el cual se determinó que, entre diciembre 2002 y junio 2003, en promedio se presentó 359 casos de nombramientos simultáneos en el mismo código. Además, de evidenció la ausencia de sistemas automatizados de control para detectar este tipo de nombramientos en la CCSS, también se constató que la Partidas 2001 “Sueldos fijos” y 2002 “Sueldo Personal Sustituto” podrían verse afectadas cuando se nombra simultáneamente a varios funcionarios en una misma plaza.
- ASAAI-220-2018 “Estudio de carácter especial sobre la creación y utilización de plazas temporales y para médicos generales del Servicios social” del 12 de diciembre de 2018, donde se evidenció la falta de un marco regulatorio que normalice la creación de plazas temporales para proyectos especiales, asimismo, de corroboró que al menos 28 plazas creadas bajo la figura de Servicios Especiales, que han sido utilizadas de manera permanente por las unidades. Asimismo, se determinó la existencia de 46 plazas con perfil de Médico para Servicio Social obligatorio que fueron creadas como como plazas temporales, a pesar de estar fijas dentro de la planilla institucional.
- AS-968-2020 “Sobre la implementación de controles adecuados para la dotación de recurso humano, con ocasión de la Emergencia sanitaria Nacional COVID-19”, del 29 de abril de 2020.
- AI-1128-2020 “Esquema de sustitución de plazas aprobado por Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión N°8897 del 30 de marzo 2017”, del 27 de mayo de 2020.
- AS-1568-2020 “Sobre la implementación de controles adecuados para la sustitución oportuna de recurso humano, con ocasión de la Emergencia sanitaria Nacional COVID-19”, del 18 de junio de 2020.
- SAI-ASS-20-1128-01-2020 “Seguimiento al oficio AI-1128-2020 “Esquema de sustitución de plazas aprobado por Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión N°8897 del 30 de marzo 2017”, del 3 de septiembre de 2020.
- AD-ASF-2722-2020 “Oficio de Advertencia referente al personal nombrado en plazas temporales y duplicadas para atender la emergencia originada por el COVID-19 y proyectos de carácter especial”, del 29 de octubre de 2020.
- AD-AGO RS-3173-2020 “Oficio de Advertencia sobre la utilización en forma excepcional del esquema de sustitución de plazas aprobado por la Junta Directiva en el artículo 12º de la sesión No. 8897 por la pandemia por COVID-19”, del 17 de diciembre de 2020.



- Informe ASAAI-98-2021 referente a “Auditoría de carácter especial sobre la gestión de la generación de la planilla salarial y el proceso de los pagos salariales ordinarios y extraordinarios al personal de la CCSS”, del 28 de octubre de 2021.
- AD-ASS-006-2022 “Oficio de advertencia referente a la utilización del modelo de sustitución por excepción para el personal nombrado en el CEACO posterior al cierre técnico y funcional”, del 01 de febrero de 2022.

HALLAZGOS

1. SOBRE EL USO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO

La sustitución de plazas en un mismo código es el modelo que permite trasladar recurso humano a los proyectos que hayan sido considerados de interés institucional, con la posibilidad de que ese colaborador sea sustituido en su unidad de procedencia. En ese sentido, producto del análisis efectuado por esta Auditoría se evidenciaron las siguientes situaciones:

1.1. SOBRE EL USO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO EN ACTIVIDADES O SITUACIONES DIFERENTES A PROYECTOS ESPECIALES.

Se evidenció que, se ha acudido al uso del esquema de sustitución de plazas en el mismo código, en actividades o situaciones de emergencia institucional, que no han sido consideradas proyectos especiales por la Junta Directiva; lo cual no es concordante con las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, ni con lo acordado por Jerarca Institucional.

Las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos establece lo siguiente:

“En el marco de implementación de las presentes disposiciones, un proyecto especial es aquel así definido previamente por la Junta Directiva y que responde a requerimientos institucionales que demandan un abordaje diferenciado de las actividades que ordinariamente se realizan en la Institución; razón por lo cual, la utilización del mecanismo de sustitución por excepción, debe ser reservado únicamente para la atención de proyectos especiales y no debe acudir a éste para atender actividades o funciones ordinarias de la Administración (...)”

En ese sentido, la Dirección Jurídica, mediante criterio emitido en el oficio DJ 1809-2017 del 23 de marzo de 2017, recomendó a la Junta Directiva, autorizar el uso del modelo de sustitución en el mismo código de plaza, siempre que se requiera de forma excepcional para la atención de proyectos, tal como se detalla a continuación:

“(...) resulta necesario destacar que tratándose de proyectos especiales los mismos responden a requerimientos institucionales que demandan un abordaje diferenciado a lo que de ordinario se realiza en la Institución; lo cual es justamente lo que le da el carácter de especial. De ahí, que el mecanismo de sustitución que se consulta deviene en excepcionalidad, reservado únicamente para la atención de proyectos especiales previamente catalogados así por la propia Junta Directiva; es decir, no debe acudir a dicho mecanismo para atender actividades o funciones ordinarias de la Administración.

En suma, es viable desde la óptica legal, que la Junta Directiva, a través del acuerdo respectivo, autorice a las dependencias administrativas de donde se requiera disponer de algún funcionario para atender un proyecto especial (así definido previamente por la Junta Directiva), nombrar un sustituto en el mismo código de la plaza de ese funcionario en el tanto sea indispensable para garantizar la continuidad del servicio”.



El acuerdo primero del artículo 19° de la sesión No. 8921, celebrada por la Junta Directiva el 10 de agosto de 2017, indica:

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

- 1) Las sustituciones quedan restringidas a funcionarios que posean relación directa con la atención del usuario o paciente.
- 2) La Gerencia, a la cual se encuentra adscrito el proyecto especial, deberá informar semestralmente sobre el rendimiento y productividad de las plazas nombradas al amparo de tales sustituciones.
- 3) El presente acuerdo forma parte de la definición que la Institución realice sobre la Política integral para la formulación, aprobación y ejecución de proyectos especiales.

Mediante oficio DJ-06985-2017 del 16 de noviembre de 2017, la Dirección Jurídica, emitió criterio dirigido a la Auditoría Interna respecto a la normativa relacionada con la duplicidad de nombramientos en una misma plaza, en el cual señaló que:

“(…) la Caja tiene debidamente regulada la improcedencia de los nombramientos en plazas vacantes de dos funcionarios en forma simultánea, nombramientos en plazas con perfiles diferentes y sustituciones no autorizadas, nombramientos simultáneos de varios funcionarios en una misma plaza, nombramientos duplicados empleando el concepto inadecuado o inexistente de “refuerzo de labores” y aquellos que se hagan contra “días libres”, así como la utilización de la plaza por otra unidad ejecutora.

Dada la improcedencia de nombramientos en los supuestos descritos, en la normativa institucional también se regula que, los nombramientos del personal se deben realizar contra una plaza en la que se justifique la sustitución del titular (permisos, licencias, incapacidad, vacaciones, ascensos y traslados entre otros), o en una plaza vacante, para lo cual, se deberá contar con el respectivo contenido presupuestario.

Así, es dable mencionar, según la normativa institucional y los acuerdos de Junta Directiva referidos, que la prohibición expresa de la duplicidad y nombramientos simultáneos de varios funcionarios en una misma plaza, hace referencia a la imposibilidad de acudir a este mecanismo para atender actividades o funciones ordinarias de la Administración.

Situación disímil es la que conoció y aprobó el Máximo Órgano institucional en el artículo 12° de la sesión N° 8897, celebrada el 30 de marzo de 2017, sea, realizar un nombramiento en sustitución en el mismo código de plaza, para sustituir personal que se encuentre destacado en proyectos especiales, pues este mecanismo de sustitución está previsto o reservado, única y exclusivamente, por excepción, para la atención de proyectos especiales previamente catalogados así por la propia Junta Directiva, en el tanto se cuenten con los criterios técnicos y presupuestarios que justifiquen tal medida y en el tanto, se motiven en la necesidad de darle continuidad y eficiencia al servicio que se presta, lo que deberá quedar debidamente documentado.

Al respecto, resultado del análisis efectuado por este Órgano de Control y Fiscalización, se determinó el uso del mecanismo de sustitución de plazas en el mismo código, para atender las siguientes **situaciones que no fueron consideradas por la Junta Directiva como proyecto especial en la institución:**

- **Actividades ordinarias de la Administración:**

De conformidad con la información recopilada se evidenció que la institución ha adoptado el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código para la atención de situaciones que corresponden a tareas que se



ejecutan de forma ordinaria en la Administración Activa, con el aval de autorización la junta directiva, sustentado en criterio técnico y legal según se detalla a continuación:

Tabla 3. Actividades ordinarias de la Administración que utilizan la sustitución de plazas en el mismo código, setiembre 2022.

Motivo de utilización	Aval de autorización	Cantidad de plazas autorizadas
Fortalecimiento de concursos en propiedad	Artículo 3° de la sesión No. 9183	58
Acciones para mitigar riesgo de desabastecimiento de insumos (crisis de los contenedores)	Artículo 23° de la sesión No. 9221	09
Órgano Director de los procedimientos administrativo (20-00205-1105-ODIS y 20-00229-1105-ODIS)	Artículo 13° de la sesión No. 9225	02
Fortalecimiento del proceso de digitación de pagos salariales	Artículo 3° de la sesión No. 9228	05
Crisis entre Rusia y Ucrania (acciones para mitigar desabastecimiento de insumos)	Artículo 9° de la sesión No. 9243	03
Actualización de las Actas de Junta Directiva Pendientes	Artículo 5° de la sesión No. 9275	04

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Administración Activa.

- **Situaciones declaradas emergencia institucional**

El uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código también ha sido utilizado para la atención de situaciones que han sido declaradas emergencia institucional, con el aval de autorización la junta directiva, sustentado en criterio técnico y legal según se observa en la Tabla No. 4.

Tabla 4. Situaciones de emergencia institucional que utilizan la sustitución de plazas en el mismo código, setiembre 2022.

Motivo de utilización	Aval de autorización	Cantidad de plazas utilizadas ⁵
Atención de la Pandemia COVID-19	Artículo 12° de la sesión No. 9085	2223
Atención del ciberataque	Artículo 7° de la sesión No. 9263	1013

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Administración Activa.

Mediante oficio GA-DJ-4372-2022 / GG-DAGP-0840-2022, del 9 de junio de 2022, la Dirección Jurídica y la Dirección de Administración y Gestión de Personal, emitieron criterio al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, en calidad de Gerente General, respecto a la viabilidad técnica y jurídica de utilizar el esquema de sustitución por excepción en emergencia institucional, en el cual se expuso lo siguiente:

“(…) al ser el régimen de seguridad social un pilar fundamental del sistema democrático nacional, el cual tiene sustento en el artículo 73 de la Constitución Política y de conformidad con dicho ordinal, es la CCSS, la institución llamada a prestar tal servicio público, que está sujeto a los preceptos constitucionales de eficacia, continuidad y adaptabilidad, según las necesidades de los usuarios y en cumplimiento estricto con lo dispuesto por la Junta Directiva en la Sesión No. 8855, celebrada el 21 de julio del año 2016 (artículo 22°), las unidades ejecutoras deberán garantizar el funcionamiento de los servicios básicos, mediante la aplicación de medidas de excepción (…) Como consecuencia de lo anterior, la Administración bajo el

⁵ Según información suministrada por la Administración Activa, con datos al mes de setiembre 2022 para la atención del ciberataque, y al mes de noviembre 2022 de la Pandemia.



escenario actual del ataque cibernético ocurrido, deberá garantizar la continuidad de los servicios públicos que se otorgan a los usuarios, en cuanto a los funcionarios que requiere para atender la emergencia, seguir con el procedimiento descrito en los cuatro pasos señalados en los párrafos anteriores, establecidos por el máximo órgano institucional (A a D) (...) En el caso de que, agotado el procedimiento aprobado por la Junta Directiva en la sesión No. 8855, celebrada el 21 de julio del año 2016 (artículo 22°), descrito en el apartado anterior, o resulte improcedente cumplirlo, se considera desde el punto de vista técnico y jurídico, que bajo ciertas condiciones, dada la emergencia nacional, se podrán también aplicar como medida excepcional en condiciones fácticas adecuadas y como “última ratio”, el mecanismo de sustitución de plaza en el mismo código, para atender proyectos especiales, aprobado por la Junta Directiva, en el artículo 12 de la sesión No. 8897, celebrada el 30 de marzo de 2017 (...) Cabe resaltar, que en dichas disposiciones, se hace referencia a que debe tratarse de un proyecto especial así definido previamente por la Junta Directiva y que responde a requerimientos institucionales que demandan un abordaje diferenciado de lo que ordinariamente se realiza en la Institución, razón por la cual, la utilización del mecanismo de sustitución por excepción debe ser reservado únicamente para la atención de proyectos especiales y no debe acudir a éste para atender actividades o funciones ordinarias de la Administración (...). La declaratoria de emergencia brinda la potestad de iniciar acciones bajo mecanismos de excepción, esto permite el desarrollo de un sinnúmero de actividades, pero por el precepto de la legalidad, éstas no pueden quedar a la libre, ni dar espacio a la improvisación y se debe realizar un uso de adecuado de los fondos públicos (...) se estima viable desde el punto de vista técnico y jurídico recurrir por excepción al mecanismo de sustitución de plazas en el mismo código, como “última ratio” en medio de la emergencia institucional, por el ciberataque, con el fin de darle continuidad y eficiencia al servicio que presta la CCSS, evitando con esto poner en riesgo la vida y la salud de los usuarios de los servicios, e igualmente, para evitar causar perjuicios a las personas que son pensionados de dicha entidad.

De lo anterior, se observa en los criterios emitidos por la Dirección Jurídica y Dirección de Administración y Gestión de Personal que, la naturaleza de la sustitución de plazas en el mismo código deviene en la excepcionalidad, y **su uso estaría reservado únicamente para la atención de proyectos especiales y podría también utilizarse pero en “última ratio” en situaciones que hayan sido declaradas emergencia institucional por Junta Directiva; sin embargo, el marco normativo establece que este mecanismo de sustitución será utilizado únicamente para proyectos especiales.**

Por otra parte, este Órgano de Control y Fiscalización efectuó consultas en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Judicial; y en el Instituto Nacional de Seguros; sobre el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código en esas entidades, obteniendo como resultado que únicamente el Poder Judicial aplica esta modalidad de sustitución. Lo anterior, con sustento en lo establecido en los artículos 44 y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que permite efectuar sustituciones de personal por motivo de permiso con goce de salario por traslado de colaboradores a proyectos especiales de ese organismo.

El Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, a través de entrevista realizada el 8 de noviembre de 2022, manifestó:

La institución dispone de las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos, que regula los aspectos que deben presentarse ante Junta Directiva cuando se esté gestionando la autorización de uso de este modelo, así como las consideraciones a tomar en cuenta para el traslado de funcionarios a proyectos y el nombramiento del sustituto en su unidad de origen. **Sin embargo, no existe un marco normativo que regule la forma en que se debe utilizar el esquema de sustitución de plazas según las diferentes necesidades de la Administración; lo que existe es el acuerdo de Junta Directiva, el cual adoptó el criterio la Dirección Jurídica, que señaló la viabilidad de utilizar la sustitución de plazas en el mismo código para trasladar funcionarios a proyectos estratégicos en la CCSS**



Por parte de la DAGP no se ha elaborado ninguna propuesta de normativa para llevar a Junta Directiva, y ampliar el uso de este modelo de sustitución para otros aspectos que no sean proyectos. (la negrita no es del original)

La Licda. Dylana Jiménez Méndez, jefatura de Asesoría Jurídica y Asistencia Técnica de la Dirección Jurídica, mediante entrevista realizada el 11 de noviembre de 2022 señaló:

“En el tema de actividades o funciones ordinarias, no comprendería el alcance de ese acuerdo de Junta no comprende labores ordinarias, solo proyectos especiales debidamente aprobados por acuerdos de Junta. En el caso de una emergencia se le dijo a la gerencia que la Junta debía ajustar ese acuerdo para que también se pueda establecer la posibilidad que frente a una emergencia debidamente declarada por el Poder Ejecutivo y nuestro Centro de Atención de Emergencias pueda incluirse esa posibilidad.

En el caso de utilizar el modelo de sustitución para atender funciones ordinarias tanto la Administración Activa o la Junta Directiva deben analizar si realmente lo que se requiere en la unidad solicitante es la creación de plazas mediante un estudio que verifique esa necesidad por las cargas de trabajo, ya que en esos casos no sería una situación temporal y la particularidad del proyecto especial es que tiene un inicio y un final, ya después de dos años o tres y si se mantiene la necesidad se estaría en una situación de cotidianidad de las labores.”

Lo expuesto en este hallazgo obedece a que, la Administración Activa en aras de garantizar la continuidad en la prestación de servicios que brinda, acude a la utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código para la ejecución de tareas que son parte de su labor ordinaria, además, se ha adoptado el uso de este esquema para la atención de emergencias institucionales, debido a la facilidad que presenta gestionar su uso; sin embargo, en ambas circunstancias se denota inobservancia a las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos que exigen su uso excepcional únicamente para proyectos especiales previamente **catalogados de esa forma por la propia Junta Directiva.**

Asimismo, esta situación es causada por la falta de definición formal de una instancia que se encargue de velar por el uso y control de este modelo de sustitución en la CAJA.

La utilización del mecanismo de sustitución de plazas en el mismo código para situaciones o actividades ordinarias que no han sido consideradas proyectos especiales, tal como lo establece el marco normativo, se contrapone a lo dispuesto en el artículo 17°, de la sesión No. 7778, celebrada por Junta Directiva el 7 de agosto de 2003, el cual prohibió en institución emplear el nombramiento simultáneo de funcionarios en la misma plaza para ejecutar labores ordinarias de la Administración, sin embargo, la situación evidenciada incurre en el riesgo de que esta práctica se aplique de forma no excepcional y permanente en funciones ordinarias de la Administración, situación que contravendría la excepcionalidad con la que inicialmente Junta Directiva adoptó el uso de este modelo, generando un debilitamiento del sistema de control interno, ante el posible uso inadecuado de los recursos institucionales e incumplimiento del ordenamiento jurídico.

1.2. SOBRE LOS REQUISITOS PARA SOLICITAR AVAL DE UTILIZACIÓN DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO.

Se evidenciaron diferencias en las justificaciones técnicas de necesidad de recurso humano y la asignación de contenido presupuestario, que establecen las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, al momento en que los Gerentes presentaron las propuestas de solicitud de uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código ante la Junta Directiva.



Lo anterior, según el análisis efectuado a una muestra de 13 propuestas de solicitud de aval para la utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, que fueron presentadas ante el Órgano Colegiado⁶.

Seguidamente se exponen las situaciones detectadas para cada elemento:

- **Justificación técnica de necesidad de recurso humano:** se determinó que los requerimientos de recursos humanos fueron identificados por diferentes instancias: cinco fueron realizadas por la dirección del proyecto, en dos se contó con la participación de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, una fue elaborada por una empresa consultora contratada, y en cinco se efectuó el análisis por la Gerencia, unidad o jefatura involucrada.
- **Contenido presupuestario en la partida de personal sustituto:** En cuatro propuestas de utilización del esquema de sustitución de plazas para proyectos especiales, se evidenció que el aval de contenido presupuestario para el pago de remuneraciones salariales; en cuatro propuestas se presentó únicamente una estimación de costos para el pago de salarios al personal que se traslade a laborar al proyecto o actividad; en una se acreditó contenido presupuestario del Fondo de Contingencias para emergencias; mientras que en cuatro propuestas no se observó que se haya gestionado el aval de contenido presupuestario.

Las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, en el apartado 1.1 de las “Consideraciones generales para el nombramiento de un funcionario en un proyecto especial”, establece que:

“(…) corresponde a la Junta Directiva, como máximo órgano institucional, aprobar para cada proyecto específico. La propuesta que debe ser presentada por la Gerencia a la cual se encuentre adscrito el proyecto e indicar como mínimo los siguientes elementos:

1. Nombre del proyecto que requiere incorporarse a esta modalidad de sustitución.
2. Cantidad de perfiles que requieren ser sustituidos con la debida justificación para cada uno de estos.
3. Plazo de la sustitución que, en ningún caso, puede superar la vigencia del proyecto (…)

En los proyectos especiales se podrán incluir plazas de los diferentes perfiles ocupacionales definidos en el Manual Descriptivo de Puestos vigente, en razón de sus alcances, con la debida justificación técnica de la necesidad de ese funcionario y con el debido contenido presupuestario en la partida de personal sustituto. La justificación y el contenido presupuestario deben ser aprobados por la Junta Directiva junto con el Proyecto y sólo podrá utilizarse los perfiles que hayan sido incluidos en el documento que la Junta Directiva conoció.”

La Dirección Jurídica, en cumplimiento a lo acordado por Junta Directiva, en el artículo 18°, de la sesión No. 8894, celebrada el 16 de marzo de 2017; emitió criterio en oficio DJ 1809-2017 del 23 de marzo de 2017, respecto a la viabilidad de realizar nombramientos en sustitución de funcionarios en el mismo código de plaza, para lo cual señaló lo siguiente:

“La Constitución Política ha dotado a la Caja de un grado de autonomía distinto y superior al que ostentan la mayoría de los entes autárquicos descentralizados, para independizarla así del Poder Ejecutivo y frente a la propia Asamblea Legislativa. En ese sentido, se entiende que la Caja goza de autonomía política o de gobierno plena en materia de seguridad social.

Como manifestación de esa potestad de autoorganización, el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (LCCSS), le confiere a la Junta Directiva el ejercicio de la dirección y organización de la Caja; pudiendo ésta no solo emitir directrices para la organización administrativa y su

⁶ En el anexo 1, se incluye el detalle de los requisitos presentados ante Junta Directiva, en cada proyecto y actividad que utiliza el esquema de sustitución de plazas en el mismo código.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

personal sino también disponer de su recurso humano de la forma en que considere conveniente para el cumplimiento de sus cometidos.

En ese sentido, queda claro que la Junta Directiva cuenta con las potestades de autogobierno y autoadministración suficientes para mejorar y fortalecer el régimen de seguridad social. Potestades que se materializan en los acuerdos que dicho cuerpo colegiado adopte.

De ahí entonces, ante el evento de que se desarrollen proyectos de interés institucional que requieran sustraer funcionarios de sus funciones habituales, bien podría la Junta Directiva autorizar su sustitución bajo el mismo código de la plaza en que aquellos se encuentran nombrados.

Lo anterior, en el tanto se cuenten con los criterios técnicos y presupuestarios que justifiquen tal medida y en el tanto, se motiven en la necesidad de darle continuidad y eficiencia al servicio que se presta. Todo lo cual deberá quedar debidamente documentado (...)

El Lic. Andrey Sánchez Duarte, jefatura del Área de Formulación de Presupuesto de la Dirección de Presupuesto, manifestó en entrevista realizada el 6 de octubre de 2022, lo siguiente:

“La institución carece de una estructura funcional de proyectos, muchos de ellos se elevan a Junta Directiva, y no disponen de estudios técnicos por parte de la Dirección de Administración y Gestión de Personal para determinar los perfiles que se requieren, tampoco revelan el costo de la estrategia que desarrollarán. Lo anterior, genera que no se pueda brindar una adecuada rendición de cuentas, sobre el gasto en que se incurrió por remuneración salarial (...) en muchos de los acuerdos se nos instruye u ordena girar la asignación presupuestaria, pero esa situación es compleja, ya que nos obliga a tener que buscar el contenido presupuestario de diferentes partes para poder dotárselos a esas actividades, proyectos o situaciones de emergencia (...)

El Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, a través de entrevista realizada el 8 de noviembre de 2022, manifestó:

“Lo que establece el procedimiento no es criterio técnico, sino que en la documentación del proyecto, se definan los perfiles y se justifique la necesidad de ese recurso humano, razón por la cual la DAGP no tiene competencia de efectuar la revisión del contenido de los documentos que se presentan ante Junta Directiva; esta responsabilidad recae sobre el director de cada proyecto, o Gerencia que solicita el aval de uso del modelo de sustitución de plazas. Todo proyecto debe tener su documento constitutivo, y la estructura de gobierno, para saber que tipo de plazas y perfiles se requieren, pero en la práctica esto no sucede; ya que la institución no dispone de una estructura y jerarquía matricial para la ejecución de proyectos (...) Sin embargo, la institución no ha establecido formalmente la instancia encargada de verificar y revisar el cumplimiento de estos requisitos para solicitar la autorización de uso del modelo de sustitución de plazas ante Junta Directiva, asimismo, no se ha definido la dependencia que debe dar seguimiento al uso y necesidad de continuar utilizando este modelo de sustitución en cada proyecto o actividad al que se le autorizó. Otro aspecto por considerar es que, el tema de proyectos no es competencia de esta Dirección, ni de Presupuesto; sino que corresponde a la Dirección de Planificación, emitir los lineamientos y definir qué debe contener los criterios técnicos y presupuestarios.

Lo evidenciado obedece a que, las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”; establece los elementos mínimos que deben contener las propuestas de solicitud para la utilización del esquema de sustitución de plazas, sin embargo, no precisa cómo se deben elaborar o gestionar por la Administración Activa, a fin de que sean presentados ante Junta Directiva. Además, la situación descrita se debe a que no existe una instancia a nivel institucional que se encargue de verificar el contenido de las propuestas que se presentan ante la Junta Directiva, para utilización del esquema de sustitución de plazas en el mismo código.



La situación descrita impide garantizar que los proyectos o actividades que utilizan el mecanismo de sustitución de plazas en el mismo código; dispongan de la cantidad necesaria de recurso humano, y del contenido presupuestario en la partida de personal sustituto para el pago de salarios al personal necesario para la ejecución de estas actividades especiales o excepcionales. Además, debilita el sistema de control interno, al incrementar el riesgo de realizar un uso inadecuado de los recursos, lo cual podría afectar el patrimonio institucional.

1.3. SOBRE EL USO DE LA FIGURA DE DUPLICACIÓN DE PLAZAS EN LA INSTITUCIÓN

Se comprobó que, la Administración Activa ha utilizado la duplicación de plazas como forma alterna al modelo de sustitución de plazas en el mismo código, siendo que esta práctica permite seleccionar plazas y perfiles de diferentes unidades para nombrar o ascender al recurso humano que integra el proyecto o atención de la situación de emergencia, lo cual no es concordante con las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, que avalan el traslado de funcionarios con su plaza al proyecto o situación de emergencia, con la posibilidad de ser sustituido en su unidad de origen.

Lo anterior, de conformidad con el análisis efectuado por esta Auditoría, a los avales de utilización del modelo de sustitución de plazas en situaciones de emergencia o proyectos institucionales, el cual permitió identificar al menos cuatro casos donde se utiliza la práctica de duplicación de códigos:

Tabla 5. Proyectos y actividades que utilizan la figura de duplicación de plazas.

Motivo de utilización	Aval de autorización
Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central	Artículo 25° de la sesión No. 9049
Atención de la Pandemia COVID-19	Artículo 12° de la sesión No. 9085
Fortalecimiento de concursos en propiedad	Artículo 3° de la sesión No. 9183
Fortalecimiento del proceso de digitación de pagos salariales	Artículo 3° de la sesión No. 9228

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Administración Activa.

La Auditoría tuvo conocimiento que el mediante el oficio GG-DAGP-0241-2021 del 26 de febrero de 2021, el Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, emitió criterio técnico al Lic. Andrey Sánchez Duarte, en calidad de director del Proyecto de de Reestructuración del Nivel Central, sobre el uso de códigos para el citado proyecto, el cual indicó:

“(…) dicho modelo excepcional faculta a la Gerencia General para designar directamente a las personas que considere idóneas para el desarrollo del proyecto, según los perfiles solicitados en el proyecto, para estas designaciones no se requiere realizar procedimientos de selección, pero tiene ciertas condiciones, por ejemplo, la persona utiliza el mismo código en el que está nombrada (lo cual implica que debe estar en propiedad o en una vacante en sus diferentes modalidades de ocupación interina), no se puede prorratear la plaza y el Proyecto debe trasladar los recursos económicos a la unidad a la que pertenece el funcionario para cubrir su sustitución, entre otros (...) Considerando que en el ejercicio práctico de selección de personal clave para el desempeño del Proyecto se encuentran limitaciones derivadas de los perfiles profesionales, así como de las condiciones propias de los funcionarios como la incertidumbre ante posibles nombramientos en propiedad, los efectos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas o bien la carencia de interés de trasladarse al Proyecto que puede originarse en múltiples factores, se deben definir estrategias para cumplir con lo ordenado por la Junta Directiva. En razón de lo anterior, el Proyecto a su cargo puede valorar como una alternativa viable técnicamente que la Junta Directiva apruebe la posibilidad del uso de los códigos de plazas y no de personas como un modelo excepcional para la designación interina de funcionarios a cargo de la ejecución del PRONC, facultando al director del



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Proyecto la selección de los perfiles conforme los requerimientos de la hoja de ruta aprobada por dicho Órgano Colegiado y el modelo de organización requerido, siendo responsabilidad del Director del proyecto el asignar las funciones en concordancias con los perfiles requeridos (...) el modelo de sustitución actual parece no satisfacer la necesidad de disponer de los recursos por las limitaciones en el reclutamiento que se expusieron anteriormente. Por lo anterior, se recomienda que el modelo de sustitución actual tenga una excepción en su aplicación, de manera que se autorice por parte de la Junta Directiva la utilización, no solo mediante el traslado de las personas necesarias, si no también que se autorice el uso de códigos existentes en diversas unidades, según sea la necesidad del citado proyecto y que responda a las funciones requeridas para el cumplimiento de lo acordado por la Junta Directiva, como fue señalado anteriormente.”

En línea con lo anterior, es relevante destacar que la figura de duplicación de plazas fue una práctica que se dio en la institución, donde se utilizó un código para nombrar al mismo tiempo a dos funcionarios en diferentes unidades, tal como se evidenció en el informe AO-071-R-2004 “Informe sobre nombramientos simultáneos de varios funcionarios en una misma plaza” del 14 de abril de 2004. El documento mencionó que el uso de la figura de duplicación de plazas presentaba debilidades en el proceso de registro y verificación automatizado de la planilla de pago, así como un aumento en el gasto de las partidas 2001 “Sueldos para Cargos Fijos: Cuenta Contable: 900-01-0 y 2002 Sueldo Personal Sustituto: Cuenta Contable: 900-02-9”, generando el riesgo de contravenir los Principios de Universalidad e Integridad y Equilibrio Financiero, insertos en el artículo 5 de la Ley 8131 “Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”. Además, el uso simultáneo de una plaza por varias personas en un mismo lapso crea para la institución una relación obrero-patronal con derechos y deberes entre la CAJA y los empleados que ocupan interinamente estas plazas, con el inconveniente que estos funcionarios a los cuales eventualmente no se les puede nombrar continuamente u otorgar propiedad por el faltante de códigos vacantes podría acudir a los tribunales de trabajo a demandar sus derechos laborales.

Las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos, establecen que:

“De conformidad con lo establecido por la Junta Directiva en el artículo 12° de la sesión No. 8897 celebrada el 30 de marzo de 2017, en relación con la autorización para sustituir al personal institucional al que se recurra para atender proyectos especiales, se comunica el procedimiento que debe cumplirse para el nombramiento de funcionarios asignados para atender el proyecto especial y para quien realice la sustitución en el mismo código.

En el marco de implementación de las presentes disposiciones, un proyecto especial es aquel así definido previamente por la Junta Directiva y que responde a requerimientos institucionales que demandan un abordaje diferenciado de lo que ordinariamente se realiza en la Institución, razón por lo cual la utilización del mecanismo de sustitución por excepción, debe ser reservado únicamente para la atención de proyectos especiales y no debe acudirse a éste para atender actividades o funciones ordinarias de la Administración.

Al respecto, el acuerdo de la Junta Directiva citado, acoge el criterio técnico contenido en el oficio número DJ 1809-2017 del 23 de marzo de 2017, emitido por la Dirección Jurídica, el cual señala lo siguiente:

“... ante el evento de que se desarrollen proyectos de interés institucional que requieran sustraer funcionarios de sus funciones habituales, bien podría la Junta Directiva autorizar su sustitución bajo el mismo código de la plaza en que aquellos se encuentran nombrado.

Lo anterior, en el tanto se cuenten con los criterios técnicos y presupuestarios que justifiquen tal medida y en el tanto, se motiven en la necesidad de darle continuidad y eficiencia al servicio que se presta”.

El Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, mediante entrevista del 4 de noviembre de 2021, indicó:



“El modelo de sustitución de plazas es cuando se traslada a un funcionario con su plaza a un proyecto, y este es sustituido en su unidad de origen. Sin embargo, también se presenta el caso de la duplicación de códigos, que es tomar una plaza y nombrar a otra persona, por ejemplo: para la atención de la Pandemia, se utilizó la duplicación de códigos, ya que unidades como el CENARE, no disponía de la cantidad de plazas requeridas para brindar atención a la emergencia sanitaria, razón por la cual se debió tomar códigos de otras unidades y con ello fortalecer la prestación de servicios que brindó el CENARE en esa crisis sanitaria. **No obstante, la duplicación de códigos no es una práctica correcta, ya que no está normada institucionalmente; pero se ha acudido a uso por la necesidad institucional, inclusive esta Dirección ha recurrido a su utilización para atender situaciones como el fortalecimiento del proceso de digitación de salarios, el cual atiende un informe de Auditoría, donde se nos solicitó adoptar medidas inmediatas para dar mayor oportunidad en el pago de sueldos; además se ha utilizado esta figura de duplicación para los procesos de concursos en propiedad.**”

Por parte de la DAGP, siempre se ha indicado que la duplicación de códigos es una práctica irregular y no normada en la institución.

Respecto al criterio emitido en el oficio GG-DAGP-241-2021, si bien, ante la necesidad expuesta por el Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central, el cual tenía la limitante de captar recurso humano a este proyecto, debido a lo poco atractivo que es trasladarse en las mismas condiciones salariales, se recomendó el uso de la duplicación de códigos, sin embargo, se reiteró que el perfil de puesto que se utilizara debía responder a la estructura y definición del proyecto, pero la responsabilidad del uso adecuado de ese modelo corresponde a la gerencia encargada del proyecto.” (la negrita y el subrayado no es del original)

La Licda. Dylana Jiménez Méndez, jefatura de Asesoría Jurídica y Asistencia Técnica de la Dirección Jurídica, mediante entrevista realizada el 11 de noviembre de 2022 señaló:

“Yo pensaría que la persona que se tiene que ir para el proyecto especial es el funcionario titular del puesto, esto porque es la que tiene ciertas características especiales, requisitos, experiencia y sea la más idónea para irse a desarrollar el proyecto.

A mi criterio no sería una situación de códigos, sino más bien una situación de ciertas características que tiene la persona para que sea considerada en los proyectos especiales.

Obviamente como estamos ante fondos públicos son temas que van a venir a impactar desde el punto de vista presupuestarios de la administración, por lo cual se debe demostrar que se tiene un proyecto especial y si no se puede solventar con el recurso humano disponible y se requiere sacar a ciertas personas con características que reviste la persona para dedicarlos a ese proyecto, por ser un asunto tan delicado pero por temas de eventual reclamos incluso hasta de nivel judicial, respecto a temas de antigüedad, concursos en propiedad, derechos adquiridos, entre otros.”

El uso de la figura de duplicación de códigos, como variante del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, se debe a las limitaciones que tienen los proyectos o actividades que utilizan esta modalidad de nombramiento, para reclutar y seleccionar personal. Lo anterior, por cuanto no existe motivación económica para ser trasladado, aplicación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, entre otras.

La situación descrita genera una variación al marco normativo que regula el uso del modelo de sustitución de plazas en la institución, además, aumenta el riesgo de que se realice un uso inadecuado de los recursos al utilizar plazas con perfiles que no se ajusten a la hoja de ruta del proyecto, además, en caso de que los controles no sean adecuados, no se podría garantizar la correcta trazabilidad del gasto en la partida de personal sustituto para el pago de salarios al personal.



1.4. SOBRE LA GESTIÓN DE PRÓRROGAS DE UTILIZACIÓN DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE PLAZAS EN EL MISMO CÓDIGO

Se determinó falta de estandarización respecto a la instancia que avala las prórrogas de utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, una vez que Junta Directiva autorizó el uso de este modelo para el desarrollo de los proyectos o actividades de índole ordinaria de la Administración Activa.

Al respecto, esta Auditoría Interna producto del análisis efectuado a seis proyectos y tareas ordinarias de la Administración Activa que utilizan la sustitución de plazas en el mismo código, determinó que las prórrogas de uso de ese modelo son autorizadas por Junta Directiva, Gerencia respectiva, Comité o Director de proyecto, según se expone a continuación:

Tabla 6. Prórrogas de uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código según acuerdo

Motivo de utilización	Periodo autorizado por Junta Directiva ⁷	Vigencia de las prórrogas	Unidad que otorga aval de prórrogas	Tiempo total del proyecto
Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera	27/01/2020 – 01/10/2023	Última prórroga autorizada por 16 meses	Junta Directiva	3 años, 8 meses, y 3 días
Proyecto Expediente Digital Único en Salud EDUS - ARCA	31/08/2017- 15/12/2022	Cada tres meses	Comité estratégico del EDUS	5 años, 3 meses, y 13 días
Programa Fortalecimiento de los servicios de salud	14/03/2019 - 31/12/2032	Cada año, pero el proyecto se autorizó hasta el 2030	Gerencia General	13 años, 9 meses, y 17 días
Fideicomiso inmobiliario CCSS/BCR	30/04/2020 - 31/12/2029	Se autorizó el uso del modelo hasta el 2029	Dirección del proyecto	9 años, 8 meses, y 1 día
Programa por Resultados para el Fortalecimiento del Seguro Universal de Salud en Costa Rica (Banco Mundial)	07/05/2020 - 31/12/2023	Según solicitud expresa por la dirección del proyecto	Junta Directiva	3 años, 7 meses, y 24 días
Acciones para mitigar el riesgo de desabastecimiento	06/12/2021 - 31/12/2022	Cada seis meses	Gerencia de Logística	1 años, 0 meses, y 25 días

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por los directores de los Proyectos y acuerdos tomados por Junta Directiva.

De la tabla anterior se observa además que, los plazos de prórrogas de utilización del modelo de sustitución en plazas en el mismo código, son diferentes, siendo que la vigencia de uso autorizada varía entre tres, seis, 16 meses, entre otros.

La Ley General de Control Interno, en el artículo 15, establece como deber del jerarca y los titulares subordinados respecto a las actividades de control interno, lo siguiente:

“a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

Asimismo, las Normas de control interno para el Sector Público, en el apartado 4.1 Actividades de control, establecen que:

⁷ Incluye las prórrogas autorizadas por las unidades responsables



“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante.

Lo anterior, se debe a la falta de un marco regulatorio que defina la forma en cómo se deben gestionar y controlar los plazos y prórrogas para el uso de este modelo de sustitución por excepción en los proyectos o actividades, por cuanto, se aprueba la figura en conjunto con el proyecto, pero no se define el plazo exacto de utilización de los códigos, y se autoriza a diferentes unidades responsables para que se encarguen de las ampliaciones y prórrogas.

Además, la situación descrita se debe a que no existe una instancia a nivel institucional que se encargue de monitorear los plazos, determinar que las prórrogas respondan a una debida justificación, e impedir que sean utilizadas por las unidades de manera permanente.

Lo anterior podría generar que la institución incurra en un uso inadecuado de sus recursos, lo cual debilita el sistema de control interno, asimismo, incrementa el riesgo de emplear este modelo de sustitución de forma permanente en actividades que no han sido constituidas como proyectos especiales.

1.5. SOBRE LOS PERFILES OCUPACIONALES QUE PARTICIPAN EN PROYECTOS ESPECIALES.

Esta Auditoría, evidenció la participación de perfiles ocupacionales en los equipos de trabajo conformados para el desarrollo de proyectos especiales en la institución, a pesar de que las funciones y la naturaleza del puesto establecida en el Manual Descriptivo de Puestos, no deberían ser utilizadas por la Administración Activa para la ejecución de esos proyectos.

En ese sentido, producto de la revisión efectuada a la conformación de los equipos de trabajo que integran el Proyecto Reestructuración Organizacional del Nivel Central, el Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) y Plan de Innovación, se determinó la participación de perfiles como: Jefe Área de Sede y Jefe Subárea de Sede, cuyo Marco Referencial del Desempeño establece que son responsables de la unidad, en cuanto al cumplimiento de objetivos y metas de la dependencia; lo cual no concuerda con las actividades que se desarrollan en un proyecto, cuya actividad es temporal y no forma parte de la estructura organizacional de la institución. Asimismo, se constató la participación de perfiles como: Asesor de Gerencia y Asistente Ejecutivo de Gerencia; las cuales corresponden desempeñar actividades relacionadas con los procesos y labores encomendadas a la gerencia en que se encuentra nombrado. (En el anexo 2, se incluye el detalle de la naturaleza y funciones para cada puesto, de conformidad con lo establecido en el Manual Descriptivo de Puestos)

Adicionalmente, se evidenció que, para el puesto de director en cinco proyectos revisados se utilizaron diferentes perfiles: Director Institucional de Sede, Subdirector Institucional de Sede, tal como se detalla a continuación:

Tabla No. 7. Perfiles utilizados en la dirección de proyecto especiales en la institución.

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Proyecto	Perfiles utilizados como director de proyecto
Programa de Fortalecimiento de la Prestación de los Servicios de Salud	Director Regional Servicios Médicos
Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS)	Subdirector de Sede
Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017	Director Institucional de Sede
Proyecto Reestructuración Organizacional del Nivel Central	Asistente Ejecutivo de Gerencia*
Sistema Integrado de Gestión de las Personas	Subdirector Institucional de Sede

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Administración Activa.

*El puesto de Asistente Ejecutivo de Gerencia, en el Proyecto de Reestructuración Organizacional del Nivel Central asume la Dirección de Proyecto, al cual se le cancela “Sobresueldo” para equipar el salario al de Subdirector Institucional de Sede.

De la tabla anterior, se determinó la participación de diferentes perfiles en la dirección de proyectos especiales, a pesar de ejercer las mismas tareas de conducción y supervisión. Asimismo, se evidenció el caso del Proyecto Reestructuración, en el cual el director de proyecto ostenta plaza de Asistente Ejecutivo de Gerencia y se le remunera sobresueldo, a fin de igual el salario del perfil de Subdirector Institucional de Sede.

Por otra parte, la Auditoría Interna tuvo conocimiento que mediante oficio PE-2801-2022 del 25 de octubre de 2022, se comunicaron los acuerdos tomados por el Consejo de Presidencia y Gerencias, en la sesión N.º613 del 24 de octubre de 2022, siendo que el acuerdo 07-613-2022 instruyó a la Gerencia General que: “En conjunto con la Dirección de Planificación, presente una propuesta de gobernanza de programas y proyectos, que incluya la organización por proyectos y modelos de contratación alternativos del recurso humano, dicha propuesta deberá ser presentada en un plazo no mayor a los tres meses.”

Ley General de Control Interno, en su numera 13 “Ambiente de Control” establece que es deber de los titulares subordinados:

- “(…) c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- d) Establecer claramente las relaciones de jerarquía, asignar la autoridad y responsabilidad de los funcionarios y proporcionar los canales adecuados de comunicación, para que los procesos se lleven a cabo; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.
- e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”

La Política Institucional en Dirección y Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos (2014), en el inciso “d” del enunciado de Integración, establece que será responsabilidad de la Gerencia Administrativa:

“Definición de la estructura organizacional, los perfiles de puestos y los esquemas de contratación de personal alternativos, que respondan a las necesidades de los proyectos según su naturaleza y complejidad.”

Mediante entrevista realizada el 4 de octubre del 2022, el Lic. Wálter Campos Paniagua, Director de Administración y Gestión de Personal indicó:



“Todo proyecto debe tener su documento constitutivo, y la estructura de gobierno, para saber que tipo de plazas y perfiles se requieren, pero en la práctica esto no sucede; ya que la institución no dispone de una estructura y jerarquía matricial para la ejecución de proyectos. Esta Dirección ha alertado que este modelo de sustitución ha permitido que se lleven perfiles que no responden a la estructura de un proyecto, por ejemplo: innovación y reestructuración; que han incorporado funcionarios con puestos de Jefe de Área o Asesor de Gerencia, los cuales no deberían formar parte de la estructura de ese proyecto; y es relevante destacar de que, a pesar que el funcionario se traslade a un proyecto en el mismo perfil y código de plaza, las tareas que realice deben siempre apegarse a las establecidas en el Manual Descriptivo de Puestos (...).”

No se dispone de una estructura funcional para proyectos, donde se definan los perfiles que deben considerarse, al ser un tema de proyectos, corresponde a la Dirección de Planificación efectuar esta definición.”

La MAP. Adriana Chavarría Loría, jefatura de la Subárea de Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios de la Dirección de Planificación Institucional, mediante entrevista efectuada el 27 de setiembre de 2022, indicó a esta Auditoría:

“Existe un área de mejora en este proceso [conformación y desarrollo de proyectos] la cual es la definición de una propuesta de estructura mínima organizativa de los programas y proyectos, debido a que, existen proyectos que están siendo ejecutados por recargo de funciones, otros programas y proyectos que están siendo ejecutados mediante el modelo de sustitución aprobado por la Junta Directiva, o bien, que trabajan con una estructura de asignación de recurso humano mixta (...)

La unidad encargada del proyecto se encarga de realizar todos esos estudios y análisis de requerimientos de personal, así como, la definición de los perfiles de puesto. Lo que sí es importante aclarar es que, la Dirección de Planificación siempre recomienda que todo programa o proyecto debe disponer de un director encargado y un recurso específico para las labores propias de la gestión de los programas y proyectos, que incluye el control y seguimiento.

La situación expuesta obedece a la ausencia de un marco normativo que establezca la estructura de gobierno mínima que deben disponer los proyectos institucionales, lo cual evidenció inobservancia de la Administración Activa para cumplir con lo establecido en la Política Institucional en Dirección y Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos, respecto a la definición de la estructura organizativa para proyectos en la institución. Asimismo, esta situación se debe a que existen diferentes modelos para el nombramiento de funcionarios en proyectos: plazas de Servicios Especiales, sustitución de plazas en el mismo código y el recargo de funciones.

La situación descrita podría ocasionar un debilitamiento en el sistema de control interno, por cuanto no se dispone de claridad, ni una estandarización de los perfiles que deben utilizarse en los proyectos, a pesar de que en las direcciones de proyectos se realizan tareas similares. Además, a nivel presupuestario, al utilizarse diferentes perfiles de unidades distintas en el modelo de sustitución de plazas en mismo código, genera el riesgo de que no exista control del gasto efectivo en que se incurrió por el pago de remuneraciones salariales y se ejecuten tareas que no se encuentren estipuladas en el Manual Descriptivo de Puestos.

1.6. SOBRE EL PLAZO DE SUSTITUCIÓN DEL FUNCIONARIO TRASLADADO A PROYECTO ESPECIAL EN LA UNIDAD DE PROCEDENCIA

Este Órgano Fiscalizador observó que, los funcionarios nombrados en proyectos especiales bajo el modelo de sustitución de plazas en el mismo código, han sido sustituidos en su unidad de procedencia desde el momento que fueron trasladados a esos proyectos por un plazo mayor a un año, situación que se contrapone a las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”.



Las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos”, en el apartado de Consideraciones generales para el nombramiento del funcionario sustituto, para el inciso 2.3 establece que “la duración de la sustitución será hasta por un año.”

Lo anterior, según el análisis efectuado por esta Auditoría, que permitió evidenciar al menos cinco casos de funcionarios que han sustituido al personal trasladado a proyectos especiales en periodos superiores a un año, según se detalla a continuación:

Tabla 8. Plazos de sustitución del personal trasladado a proyectos especiales bajo la modalidad de sustitución de plazas en el mismo código, a setiembre 2022.

Plaza	Unidad de procedencia	Puesto	Inicio de sustitución	Proyecto al que se trasladó el titular
14441	Hospital San Rafael de Alajuela	Enfermera 6 Licenciada	01-10-2019	Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Salud.
26603	Hospital San Rafael de Alajuela	Enfermera 3 Licenciada	05-04-2021	Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Salud.
21589	Área de Salud Alajuelita	Asistente Técnico de REDES	05-02-2018	Proyecto del EDUS
21604	Dirección Red Integrada Prestación Servicios de Salud Brunca	Director Regional Servicios Médicos	14-12-2020	Programa de Fortalecimiento y al Proyecto de Reestructuración
37541	Hospital San Vicente de Paúl	Analista Sistemas 4 TIC	17-01-2019	Proyecto Plan de Innovación.

Fuente: Elaboración propia con datos de suministrados por las unidades locales.

Tal y como se desprende de la tabla anterior, los plazos en que han sido sustituidos los funcionarios que se han trasladado a proyectos especiales, han sido en lapsos superiores a un año, siendo que se observó un caso de sustitución por hasta más de cuatro años de forma continua.

El Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, en entrevista realizada el 8 de noviembre de 2022, indicó:

“La aplicación de ese inciso corresponde a un aspecto presupuestario, porque cada año se debe solicitar los recursos, y la sustitución va ligada al presupuesto. Sin embargo, toda unidad requiere sustituir al funcionario que se trasladó a un proyecto, y en caso de que ese traslado supere el año, no podemos dejar a la unidad sin ese recurso humano, afectando su operativa. Sin embargo, la DAGP no ha brindado seguimiento al cumplimiento del apartado 2.3 de las disposiciones, y se tiene conocimiento de que las unidades han sustituido por más de un año a los titulares del puesto que se trasladan a proyectos, siendo que es necesario garantizar la continuidad en la prestación de los servicios. Conviene destacar que el sustituir más de un año a un funcionario trasladado a proyectos, no generaría derecho sobre la plaza, ya que el motivo de sustitución es “Traslado a proyecto”.

La sustitución de los funcionarios trasladados a proyectos especiales, en periodos superiores al año obedece a que lo estipulado en las “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos” no permiten garantizar a la unidad de procedencia brindar continuidad y una adecuada prestación de los servicios que se brinda. Además, se debe a la falta de mecanismos de control y supervisión al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código en la institución.

La situación descrita ocasiona un incumplimiento a los establecido es las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos.



1.7. SOBRE EL PAGO DE INCENTIVOS SALARIALES A FUNCIONARIOS QUE SE TRASLADAN A LABORAR A PROYECTOS ESPECIALES

Se determinó el pago de incentivos salariales que por la naturaleza no corresponden ser cancelados a funcionarios que se trasladan a laborar a proyectos especiales, bajo la modalidad de sustitución de plazas en el mismo código.

En ese sentido, de la revisión efectuada por esta Auditoría, se evidenciaron los siguientes casos de funcionarios que han percibido el pago de incentivos que únicamente corresponden ser cancelados cuando se desempeñan en su unidad de origen, lo cual no corresponde al estar trasladados con su mismo código en proyectos especiales.

Tabla 9. Casos de funcionarios trasladados a proyectos especiales que perciben el pago de incentivos salariales que por su naturaleza no corresponde.

Nombre funcionario	Proyecto o actividad	Unidad origen funcionario	Nombramiento	Plaza	Incentivo salarial impropio	Sumas pagadas de forma impropia
P.B.A.	Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera	Lavandería Alfonso Zeledón Venegas	26-11-2020-presente	11512-Supervisor de Producción	<ul style="list-style-type: none">Retribución por riesgo lavanderíaAuxilio económico	₡ 2,103,839.65
L.A.M.	Proyecto EDUS	Hospital San Juan de Dios	14-02-2022-presente	36645- Médico Asistente Especialista Cirugía General	<ul style="list-style-type: none">Auxilio económico	₡ 676,806.6

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por el SIPE.

De la tabla supra, se observan dos casos de funcionarios que pese a haberse trasladado a proyectos especiales, continúan percibiendo los incentivos salariales de Retribución por riesgo lavandería y Auxilio económico, generando el pago de más por **₡ 2,780,646.25** correspondientes a estos conceptos, que por su naturaleza no procede ser cancelados mientras se encuentran desempeñándose en actividades o proyectos fuera de su unidad de origen.

La Ley General de Control Interno en el Artículo 8, en el inciso a) señala que:

“(…) a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.3 Protección y conservación del patrimonio, refieren que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.”

El artículo 50 de la Normativa de Relaciones Laborales establece para el auxilio económico para la alimentación lo siguiente:



“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 (...) El beneficio del auxilio económico no corresponde a los (las) trabajadores (as) hospitalarios (as) cuando se encuentra disfrutando de vacaciones; en la eventualidad que se pague el auxilio económico estando en vacaciones, éstas se deducirán conforme al proceso establecido por la Institución en la normativa respectiva.”

Por su parte la Resolución No. 142-2004 “Retribución por Riesgo Condiciones Especiales de trabajo a funcionarios de Lavanderías Zeledón Venegas y Central, emitido por la Gerencia de Operaciones el 16 de diciembre de 2004 aprobó:

“Asignar un 5% del Salario Base por concepto de “Retribución por Riesgo por condiciones especiales de trabajo en las Lavanderías Zeledón Venegas y Central”, debido a que en este momento, un acondicionamiento estructural físico por los costos y financiamiento, no es posible atender por su impacto económico. Se aplicará este porcentaje a aquellos funcionarios que laboren en las Lavanderías Zeledón Venegas y Central, en razón de las condiciones y ambiente ocupacional señalados (...) el otorgamiento de este porcentaje se mantendrá en el tanto continúen las situaciones laborales que lo original y el trabajador se mantenga laborando en el centro respectivo (...)”

El Lic. Walter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Persona, señaló que:

“(...) La DAGP ha identificado casos de funcionarios que, al ser trasladados a proyectos estratégicos, no les corresponde el pago de algunos incentivos salariales, debido a la propia naturaleza u origen de ese concepto, por ejemplo, no procede el pago o reconocimiento del riesgo manicomial, vacaciones profilácticas, auxilio económico, retribución por riesgo, peligrosidad, entre otros.”

El Ing. Diego Leiva Alfaro, funcionario del Proyecto EDUS, mediante correo electrónico del 28 de noviembre de 2022 indicó:

“(...) a la compañera no le corresponde el auxilio económico, ella es conocedora del tema y al momento de enterarnos que no se estaba procediendo de manera correcta (...) se estará enviando la nota con la aclaración del caso para lo que corresponde [al Hospital San Juan de Dios]”.

El Lic. Miguel Obando Rivera, jefatura del Área de Lavandería Zeledón Venegas, mediante correo electrónico de fecha 29 de noviembre de 2022 señaló:

“(...) efectivamente el P.B.A. está destacado en el proyecto del Plan de Innovación y se le ha estado cancelando el Auxilio Económico y la retribución por riesgo, sin embargo, tengo entendido que no se ha realizado ninguna gestión de rebajo de dicho incentivo.

La situación descrita, se debe a la inacción por parte de la Administración Activa en implementar controles que permitan detectar oportunamente este tipo de inconsistencias, y logren ser subsanadas desde que se realiza el traslado del funcionario al proyecto u actividad. Asimismo, obedece a que no existe un aplicativo sistemático que facilite el monitoreo y trazabilidad de las plazas bajo el modelo de sustitución por excepción; y con ello, se promueva la revelación de situaciones indebidas sobre aspectos de pago e incentivos.

Lo expuesto anteriormente, ocasiona una afectación de carácter patrimonial a la institución, por cuanto, se generan pagos de forma improcedentes a los funcionarios.

2. SOBRE EL USO DE LAS PLAZAS DE SERVICIOS ESPECIALES O CÓDIGOS TEMPORALES EN LA INSTITUCIÓN.



Las plazas de Servicios Especiales son códigos creados por plazo definido, para realizar trabajos de carácter especial, cuyos trabajadores nombrados mantienen una relación laboral menor o igual a un año, prorrogable hasta un máximo de tres años. El análisis efectuado por esta Auditoría, respecto al uso de estas plazas temporales en la institución, evidencia las siguientes situaciones:

2.1. SOBRE EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA CREACIÓN, USO, CONTROL Y ELIMINACIÓN DE PLAZAS DE SERVICIOS ESPECIALES EN LA INSTITUCIÓN.

Se determinó que, la Administración Activa realizó acciones orientadas a establecer un marco normativo que regule el uso, control y eliminación de plazas de “servicios especiales”, sin embargo, a la fecha las acciones gestadas no han sido efectivas para dotar de ese instrumento normativo a la institución.

En ese sentido, esta Auditoría tuvo conocimiento de la propuesta de “Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plaza activa temporal de Servicios Especiales”, elaborada por la Dirección de Presupuesto y la Dirección de Administración y Gestión de Personal en octubre de 2021, sin embargo, se evidenció que la Dirección Jurídica, mediante el oficio GA-DJ-6613-2022, de fecha 28 de octubre de 2022, emitió criterio referente a la “Revisión de Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plazas activas temporales de servicios especiales”, comunicando lo siguiente:

“(…) De conformidad con los elementos de derecho antes señalados, esta Dirección Jurídica concluye:

1. Debe conformarse un expediente digital, que se encuentra ordenado cronológicamente y conforme a las disposiciones normativas, y a su vez debe incluir todos los antecedentes, la propuesta original, sus consecuentes revisiones y los criterios de las unidades técnicas competentes en el procedimiento de gestión documental.
2. Dado el alcance de la creación de este tipo de “plaza temporal” y la necesaria vinculación con Junta Directiva, la propuesta normativa debe ajustarse a un reglamento, ser emitida y aprobada por la Junta Directiva.
3. Debe valorarse si la propuesta de vigencia de estas “plazas temporales”, por un periodo de tres años, ya que esa cantidad de tiempo podría no limitar la posibilidad de que el contrato se convierta a plazo indefinido, con las implicaciones que esto conlleva según lo dispuesto en los artículos 26 y 27 del Código de Trabajo, o bien, fundamentarse adecuadamente la razonabilidad de ese plazo.
4. Se devuelve el “Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plazas activas temporales de servicios especiales” sin aval jurídico, una vez subsanados los aspectos indicados, nos encontramos en la mejor disposición de realizar la revisión según corresponde”.

Por otra parte, se evidenció que en el proceso de creación de plazas de Servicios Especiales participan varias instancias, sin embargo, la institución no ha establecido formalmente la duración en cada etapa de ese proceso.

Al respecto, producto de la revisión de los plazos de creación de plazas de Servicios Especiales en una muestra de cinco proyectos y actividades que utilizan este modelo, se evidenció que el promedio para la aprobación de esta figura correspondió a 5 meses y 16 días (157 días) aproximadamente, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 10. Análisis de plazos para la creación de plazas por Servicios Especiales, periodo 2020-2021



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Motivo utilización	Aval Junta Directiva para elaboración estudio	Solicitud al CFCP ⁸	Traslado del CFCP a la DAGP	Validación técnica DAGP	Aval CFCP	Aprobación Junta Directiva	Duración total del proceso
Proyecto SIPE	Artículo 2° de la Sesión N° 9103, 11 de junio de 2020	GG-3228-2020 26 de octubre 2020	CFCP-0021-2020 27 de octubre 2020	GG-DAGP-1386-2020 02 de diciembre de 2020	CFCP-0024-2020 9 de diciembre de 2020	Artículo 17° de la sesión N° 9149, 22 diciembre 2020	6 meses, 11 días (194 días)
Comisión impugnaciones patronales	---	GF-0254-2021 21 de enero 2021	CFCP-0002-2021 19 de febrero 2021	GG- DAGP-0527-2021 10 de mayo 2021	CFCP-0004-2021 19 de mayo de 2021	Artículo 2° de la sesión N° 9184, 08 de junio 2021	4 meses, 16 días (138 días)
SICOP*	---	GL-0903-2020 17 de junio 2020	CFCP- 0014-2020 8 de julio 2020	GG-DAGP-0855-2020 25 de agosto 2020	CFCP-0016-2020 30 de septiembre 2020	Artículo 33° de la sesión N° 9137, 05 de noviembre 2020	4 meses, 17 días (141 días)
CEACO* (784 plazas)	---	---	Solicitud por correo del Lic. Morales Madrigal 5 de abril 2020	DAGP-0364-2020 27 de abril 2020	CFCP- 0009-2020 27 de mayo 2020	sesión N° 9103 11 de junio de 2020	2 meses, 6 días (67 días)
Hospital Calderón Guardia (COVID-19)	---	---	GM-9164-2020 Solicitud apoyo de la Gerencia Médica 14 de Julio 2020	GG-DAGP-1098-2020 15 octubre de 2020	CFCP-0024-2020 9 de diciembre 2020	Artículo 37° de la sesión N° 9164, 18 de marzo 2021	8 meses, 4 días (247 días)

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por la Subárea de Planificación en Recursos Humanos.

*El proyecto actualmente no se encuentra vigente y las plazas ya fueron eliminadas.

A partir de los resultados de la tabla anterior, se observa que no existe uniformidad en los plazos de traslados entre una unidad y otra en el proceso de creación de plazas de Servicios Especiales, siendo que algunos plazos pueden demorar hasta más de dos meses, ralentizando el proceso de aprobación final.

En línea con lo anterior, en consulta efectuada a funcionarios de la Administración Activa, respecto a la percepción de los plazos para la creación de plazas por servicios especiales, indicaron lo siguiente:

La Licda. Lucía Vargas Castro, directora del Proyecto SIPE, mediante entrevista realizada el 27 de octubre de 2022, indicó: “En el año 2020, se solicitó a Junta Directiva más plazas, siendo aprobadas en la sesión N° 9103 del 15 de junio de 2020, donde se acordó la creación de 42 códigos de servicios especiales (plazas 60000) con los perfiles establecidos, no obstante, posterior a dicho acuerdo el estudio técnico tuvo una duración de seis meses por parte de la Subárea de Planificación de Recursos Humanos, inclusive determinaron que con esas plazas no era suficiente para todos los procesos inmersos en el sistema; de hecho, las plazas se aprobaron con una vigencia 15 de diciembre 2022 y los nombramientos empezaron a regir a partir de enero 2021, con la conformación de los equipos para cada uno de los componentes del proyecto.”

⁸ Consejo Financiero y de Control Presupuestario



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

El Ing. Danilo Monge Guillén, director del Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR en entrevista realizada el 28 de octubre indicó que “la creación de plazas por servicios especiales temporales, el proceso no es muy expedito, se puede llevar hasta más de un año en ese proceso, aunado a las aprobaciones por parte del Consejo Financiero. Cabe destacar que, si la institución está analizando cambiar esta modalidad de sustitución por excepción a plazas temporales, sería imposible cumplir con el fideicomiso, porque entraríamos en mora con las dos empresas contratadas.”

La Licda. Maritza Fernández Cambroneró, asesora de la Gerencia Médica, señaló en entrevista del 31 de octubre de 2022 lo siguiente:

“Las plazas especiales por trámite son un poco complejas debido a la información que se debe presentar para su aprobación, sin embargo, si es más ventajosa utilizarlas ya que permite llevar la trazabilidad de los costos en remuneraciones salariales, así como del personal nombrado.”

La Auditoría tuvo conocimiento del oficio PE-2801-2022 en el que el Dr. Wilman Rojas Molina, jefe de despacho de la Presidencia Ejecutiva, comunicó a las Gerencias Institucionales, Dirección de Planificación y Dirección de Comunicación Organizacional, los acuerdos tomados por el Consejo de Presidencia y las Gerencias en la Sesión N.º 613 del 24 de octubre de 2022, para lo cual señaló lo siguiente:

“2. Informe de Programa y Proyectos Estratégicos. Responsable: DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL. Expositor: Ing. Susan Peraza

Conocida la presentación realizada por la Ing. Susan Peraza Solano, Directora de Planificación Institucional sobre el Informe de avance de los Programas y Proyectos Estratégicos, con corte a junio de 2022, se acuerda instruir a la Gerencia General para que:

04-613-2022: A través de la Dirección de Administración y Gestión de Personal (DAGP) presente un mecanismo más ágil para el análisis y aprobación de plazas temporales por servicios especiales, en un plazo no mayor a dos meses.

05-613-2022: Analice y defina una estrategia para concretar el recurso humano faltante en los programas y proyectos estratégicos, en un plazo no mayor a dos meses

06-613-2022: Realice una revisión específica de los requerimientos de los programas y proyectos a la DTIC y presente en un plazo no mayor a dos meses una propuesta de priorización al Consejo Tecnológico, que permita determinar su estrategia de abordaje.

07-613-2022: En conjunto con la Dirección de Planificación, presente una propuesta de gobernanza de programas y proyectos, que incluya la organización por proyectos y modelos de contratación alternativos del recurso humano, dicha propuesta deberá ser presentada en un plazo no mayor a los tres meses.”

Es relevante destacar que la Auditoría Interna, mediante el informe ASAAI-220-2018 “Estudio de carácter especial sobre la creación y utilización de plazas temporales y para médicos generales del Servicio Social”, informe ASAAI-098-2021 “Auditoría de carácter especial sobre la gestión de la generación de la planilla salarial y el proceso de los pagos salariales ordinarios y extraordinarios al personal de la CCSS”; oficio de asesoría AS-AOPER-206-2022 “referente a la propuesta del “Instructivo para la Creación, Uso, Control y Eliminación de Plazas Activas Temporales de Servicios Especiales GG-DAGP-DP-IT001”; **evidenció la necesidad de elaborar un instrumento normativo que regule el uso de las plazas temporales en la institución.**

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, respecto a las responsabilidades del jerarca y los titulares subordinados, indica:

“1.4 Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI.



(...) En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo. Como parte de ello, deben contemplar, entre otros asuntos, los siguientes:

(...)

c. La emisión de instrucciones a fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del SCI, estén debidamente documentados, oficializados y actualizados, y sean divulgados y puestos a disposición para su consulta.

(...)"

Asimismo, el inciso 4.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, establece:

"4.6 Cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes. Las actividades de control respectivas deben actuar como motivadoras del cumplimiento, prevenir la ocurrencia de eventuales desviaciones, y en caso de que éstas ocurran, emprender las medidas correspondientes. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2.

El Lic. Óscar Ramírez Alpízar, jefe Área de Dotación de Personal, manifestó en entrevista realizada el 26 de setiembre de 2022, lo siguiente:

"En este momento no hay una regulación específica para la creación de plazas de servicios especiales, pero ya se está en la última etapa para la aprobación de la regulación correspondiente, la cual sí contiene elementos de control sobre el plazo del uso de esas plazas, con esta normativa, se descarta el uso del modelo de sustitución, y se reserva el modelo de duplicación únicamente para atención de emergencias debidamente acreditadas... en este momento hay un vacío en cuanto a la forma de crear las plazas de servicios especiales..."

La Licda. Dylana Jiménez Méndez, jefe de Asesoría Jurídica y Asistencia Técnica de la Dirección Jurídica manifestó en entrevista del 11 de noviembre del 2022, lo siguiente:

"A nosotros nos llegó una consulta de una propuesta por parte de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, la cual fue devuelta con observaciones desde el punto de vista legal, principalmente al ser un tema de mucho impacto tanto a nivel laboral del funcionario como financiero presupuestario..."

Asimismo, la Licda. Jacqueline Quedo Gutiérrez, jefatura de la Subárea de Planificación de Recursos Humanos, de la Dirección de Administración y Gestión de Personal, en entrevista realizada el 22 de setiembre de 2022, señaló:

"(...) Institucionalmente en los procedimientos de creación de plazas, no establece un plazo definido para la conformación de los tratos o las validaciones técnica de plazas, lo que se indica dentro de las responsabilidades de las Gerencias es lo siguiente:

- Remitir a la Dirección de Administración y Gestión de Personal la propuesta consolidada de plazas junto con la matriz de programación de plazas a crear en un periodo de tres años, así como la restante documentación solicitada, el último día hábil del mes de setiembre de cada año.



Sin embargo, como se indicó anteriormente, no se tienen establecidos dentro de los procedimientos, las fechas para efectuar la priorización de plazas en los tractos que se definan a nivel institucional ni los tiempos en que se tienen que remitir las respectivas validaciones e informes técnicos. Las fechas se establecen de conformidad con la instrucción que emitan las autoridades superiores y se defina en el Consejo Financiero y de Control Presupuestario.

No hay un estándar en los tiempos de duración entre una validación u otra ya que el tiempo que incurre el equipo de trabajo de la SPRH depende de la fecha en que se nos asigna las plazas a validar, la fecha en que se requiere la entrega de los criterios técnicos y la cantidad de personal que se tenga disponible para asignar en cada validación, adicionalmente va a estar determinada por la urgencia con la que lo solicitan las autoridades superiores.”

El no disponer de normativa que regule la creación, uso, control y eliminación de plazas temporales de “Servicios Especiales”, se debe a que la Administración Activa no ha sido eficaz en definir un documento robusto con la técnica adecuada y ha incurrido en reprocesos para actualizar el marco normativo que regula la creación de plazas de Servicios especiales.

Lo antes expuesto, podría afectar la oportunidad y continuidad de los proyectos y actividades que requiere la institución para el cumplimiento de objetivos, por cuanto, el proceso para la solicitud de plazas especiales puede ser complejo y poco expedito. Además, la inexistencia de un marco regulatorio que normalice los plazos para la aprobación de los estudios técnicos genera incertidumbre y preocupación en los directores de proyectos con respecto a la conveniencia de migrar a otra modalidad de plazas debido a, los plazos de duración y a la presentación de estudios técnicos.

2.2. SOBRE LA NORMATIVA PARA LA ASIGNACIÓN DE NOMBRAMIENTOS Y RECONOCIMIENTO DE EXPERIENCIA LABORAL EN PLAZAS DE “SERVICIOS ESPECIALES”

La institución no tiene establecidas disposiciones que regulen la asignación de nombramientos ni procedimientos para reconocer la experiencia laboral de los funcionarios seleccionados para ocupar plazas temporales en la atención de proyectos, programas o actividades especiales autorizados por la Junta Directiva y declarados de interés institucional.

De conformidad con el análisis de información aportada por las Gerencias Institucionales se observó que, no existe similitud en las modalidades utilizadas por los directores de proyectos para seleccionar funcionarios y asignar nombramientos en las plazas temporales, debido a que fundamentan las decisiones utilizando diferentes circulares⁹ emitidas por la Dirección de Administración y Gestión de Personal. Además, en relación con el reconocimiento de experiencia laboral obtenida durante el tiempo en que la persona trabajadora se mantenga en el proyecto, la Administración Activa utiliza las disposiciones indicadas en otros procedimientos de recursos humanos como norma supletoria.

La Ley General de Control Interno, en el artículo 15, establece como deber del jerarca y los titulares subordinados respecto a las actividades de control interno, lo siguiente:

“a) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”

⁹ DAGP-0833-2017 / D.J.-03578-2017 “Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos” y DAGP-0724-2021 “Procedimiento para la asignación de nombramientos interinos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”.



Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el apartado 4.1 Actividades de control, establecen que:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Consultado por esta Auditoría mediante entrevista realizada el 4 de octubre del 2022, el Lic. Wálter Campos Paniagua, Director de Administración y Gestión de Personal y el Lic. Óscar Ramírez Alpizar, jefe Área de Dotación de Personal, en relación con la existencia de un marco normativo que regule la asignación de nombramientos y el reconocimiento de experiencia a los funcionarios que laboran ocupando plazas temporales de “Servicios Especiales”, manifestaron:

“...no para proyectos especiales, se estableció que toda experiencia acumule en un “proyecto”, debe ser contemplada la experiencia, cuando el funcionario regrese a la unidad origen (...) En relación con la asignación de nombramientos, la decisión a quién me llevo al proyecto es decisión del director, que, aunque esas disposiciones referencia a solo un modelo se puede aplicar de forma supletoria cuando son plazas especiales, porque es la misma situación, y el principio de integración de las normas permite hacer eso.”

Lo evidenciado obedece a que, la Administración Activa no ha sido oportuna para detectar la necesidad de regular la figura de proyectos especiales y el reconocimiento de experiencia laboral de los funcionarios que ocupan plazas temporales, a fin de elaborar un conjunto de procedimientos previamente establecidos que definan el uso y control de esta figura, a pesar de que esta modalidad ha sido utilizada por la institución desde hace muchos años.

La situación descrita impide que la Administración Activa pueda garantizar eficiencia y eficacia en las operaciones, debido a que genera incertidumbre en las unidades programáticas que utilizan plazas temporales de “Servicios Especiales” respecto al procedimiento que se debe ejecutar para la selección de personal, situación que podría afectar la oportunidad en la asignación de nombramientos y consecuentemente perjudique el cumplimiento de los plazos establecidos en los proyectos. Además, el uso de norma supletoria provoca duda a los funcionarios que deseen ser considerados en las plazas de “Servicios Especiales”, al no disponer de seguridad jurídica respecto al tema de reconocimiento de experiencia laboral y la forma de cómo deba realizarse.

3. SOBRE LA NECESIDAD DE REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA MATRIZ DE VALORACIÓN DE RIESGOS

Se determinó que la Dirección de Administración y Gestión de Personal no ha identificado los riesgos referentes al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, así como los riesgos atinentes a la utilización de códigos de “Servicios Especiales” en la institución.

En el caso de la Dirección de Planificación Institucional, los riesgos identificados, no son suficientes para garantizar una adecuada utilización de las plazas creadas bajo la figura de “Servicios Especiales” y del esquema de sustitución de plazas en el mismo código; ya que esa Dirección presentó en la sesión No. 613, del Consejo Financiero y de Gerentes, celebrada el 24 de octubre de 2022, los siguientes riesgos detectados en la ejecución de los proyectos y programas estratégicos de la institución:

- Falta de Recurso Humano: Debido a inopia de personal, resistencia por concursos en propiedad, sobrecarga de temas, estructura mínima para la ejecución de programas y proyectos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Falla en los sistemas informáticos: El ataque cibernético podría haber generado cambios en los tiempos de ejecución y costos de los proyectos y programas en desarrollo.
- Riesgos generales: Relativos a vinculaciones no mapeadas que afecten la ejecución del desempeño, cronograma, entregables de los programas y proyectos estratégicos. Además, de que los requerimientos simultáneos por parte de los programas y proyectos a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, y el ataque cibernético podrían generar atrasos en tiempo, aumento de costos, entre otros.

De lo anterior, esta Auditoría mediante correo electrónico solicitó a la MAP. Adriana Chavarría Loría, jefatura Subárea de Soporte e Integración de Proyectos Prioritarios; evidencia documental de que los riesgos antes citados hayan sido incorporados en la Matriz de Valoración de Riesgos de la Dirección de Planificación Institucional; sin embargo, no se recibió respuesta a ese requerimiento.

Por lo anterior, se hace de conocimiento de esa unidad, los riesgos detectados en el presente estudio, con el fin de que sea valorados y se establezcan las actividades de control que se estimen pertinentes:

- Falta de un marco normativo robusto que detalle la forma en cómo se debe gestionar el uso del modelo de sustitución de plazas.
- Ausencia de una instancia encargada de controlar y supervisar el uso del modelo de sustitución por excepción y plazas de Servicios Especiales en la Institución.
- Pagos improprios de incentivos salariales a funcionarios trasladados a proyectos especiales.
- Ausencia de normativa que regule la creación, uso y nombramiento en plazas de Servicios Especiales.

La Ley General de Control Interno No. 8292, en el numeral 14 establece que para la “Valoración de Riesgo”, será deber de los titulares subordinados lo siguiente:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el Capítulo III: Normas sobre valoración del riesgo, indican:

“3.1 Valoración del riesgo. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben definir, implantar, verificar y perfeccionar un proceso permanente y participativo de valoración del riesgo institucional, como componente funcional del SCI¹⁰. Las autoridades indicadas deben constituirse en parte activa del proceso que al efecto se instaure.”

El Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, señaló:

“Por parte de la DAGP no hemos efectuado una identificación o valoración de riesgos documentalmente acreditada de los riesgos asociados a la utilización del modelo de sustitución de plazas ni para las Plazas de Servicios Especiales. Sin embargo, como parte de las acciones que hemos ido realizando para ordenar en la institución en el uso del esquema de sustitución, se recomendó que los proyectos realizaran las

¹⁰ Sistema de Control Interno.



gestiones correspondientes para cambiar el modelo de sustitución a plazas de servicios especiales “temporales”.

El motivo por el cual no se ha efectuado una identificación documental de riesgos por utilizar ambos modelos de sustitución, se debe a que no se había considerado necesario priorizar en la Valoración de Riesgos de esta dirección este tema, pero cabe señalar que sí hemos detectado debilidades y sí hemos realizado acciones tendientes a recomendar que este el modelo de sustitución de plazas no sea utilizado más en proyectos.”

La ausencia de una adecuada identificación y valoración de riesgos para el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código y las plazas de Servicios Especiales; restringe a la Administración Activa disponer de controles que le permitan minimizar la probabilidad de ocurrencia y gestionarlos adecuadamente en caso de que ocurran.

CONCLUSIONES

La Caja Costarricense de Seguro Social con el propósito de dotar de recurso humano de forma oportuna a los proyectos especiales que se desarrollen en la institución, avaló en marzo de 2017, el uso del modelo de sustitución de plazas bajo el mismo código, el cual permite trasladar a funcionarios con su código de plaza al proyecto, con la posibilidad de que sea sustituido en su unidad de origen; con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios que se brindan. Es así como Junta Directiva en agosto de 2017, con el propósito de regular el uso de este modelo aprobó las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos.

Asimismo, en consideración al Clasificador por objeto del gasto del Sector Público del Ministerio de Hacienda y al Instructivo para la Formulación del Plan Presupuesto de la CCSS, la institución ha recurrido el uso de plazas de Servicios Especiales o códigos temporales, a fin de asegurar la adecuada ejecución de proyectos y actividades consideradas de índole ordinaria o para la atención de situaciones de emergencia en la institución.

Producto de la evaluación realizada por este Órgano de Control y Fiscalización, respecto al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, así como de las plazas de Servicios Especiales en la institución, se establecen las siguientes conclusiones:

1. Respecto al modelo de sustitución de plazas en el mismo código, se identificó que la Administración Activa ha acudido al uso de este modelo para la ejecución de tareas que forman parte de los procesos sustantivos y ordinarios de las unidades y para la atención de situaciones de emergencia, a pesar de que las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos aprobadas por Junta Directiva, instruyen que esta modalidad de sustitución será exclusivo para la atención de proyectos que hayan sido declarados de interés institucional. Lo anterior, se contrapone a lo dispuesto en el artículo 17°, de la sesión No. 7778, celebrada por Junta Directiva el 7 de agosto de 2003, el cual prohibió en institución emplear el nombramiento simultáneo de funcionarios en la misma plaza para ejecutar labores ordinarias de la Administración.
2. Asimismo, se determinó que la Administración Activa en aras de captar recurso humano para la ejecución de proyectos, atención de situaciones de emergencia y fortalecimiento de actividades de índole ordinaria, ha acudido a la práctica de duplicar códigos, la cual permite seleccionar plazas y perfiles de diferentes unidades para nombrar o ascender al recurso humano que integra el proyecto o atención de la situación de emergencia, sin embargo, el marco normativo que regula el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, avala el traslado de funcionarios con su plaza al proyecto o situación de emergencia, con la posibilidad de ser sustituido en su unidad de origen.
3. En cuanto al cumplimiento de las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos, se observó que las propuestas



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

de solicitud de uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, que presentaron los Gerentes ante Junta Directiva, presentan oportunidad de mejora, ya que la identificación de necesidad de recurso humano técnicas fue realizada por diferentes instancias, además, algunas propuestas no verificaron la disponibilidad presupuestaria para aplicar este modelo de sustitución; situación generada por la falta de precisión en la normativa de cita, de cómo se debe elaborar y la información que debe contener los requisitos para solicitar aval de uso de ese modelo. Aunado a lo anterior, preocupa a esta Auditoría que, muchos de los proyectos o actividades que utilizan el modelo de sustitución de plazas, no disponían de aval de contenido presupuestario, lo cual pudo haber implicado que se utilizara presupuesto de otras partidas para efectuar el pago de estas remuneraciones que se derivan del uso de este modelo. Asimismo, la carencia de un sistema de información automatizado que brinde trazabilidad en cuanto a la unidad, plaza y funcionario que se encuentra nombrado bajo el modelo de sustitución de plazas en el mismo código, impide que se pueda brindar una adecuada rendición de cuentas, respecto al costo incurrido en la utilización de este modelo en la institución.

4. Aunado a lo anterior, las Disposiciones para el nombramiento interino de funcionarios asignados para atender proyectos especiales y la cadena de sustitución de estos, establecen que el plazo de sustitución al funcionario que se traslada a laborar a proyecto especial bajo el modelo de sustitución de plazas en el mismo código es hasta por un año, sin embargo, se evidenció que las sustituciones en la unidad de origen se han realizado por periodos superiores a un año.
5. En otro orden de ideas, se determinó que las autorizaciones de prórrogas de utilización del modelo de sustitución de plazas en el mismo código, son avaladas por diferentes instancias y por diferentes plazos, además, se identificó en proyectos especiales la participación de perfiles ocupacionales que podrían estar ejecutando labores diferentes a las establecidas en el Manual Descriptivo de Puestos.
6. En adición, se observó que, debido al uso del modelo de sustitución de plazas, funcionarios que han sido trasladados a proyectos especiales, han percibido pagos de más, por concepto de incentivos salariales que únicamente corresponden ser cancelados en su unidad de origen, lo cual debilita el sistema de control interno por uso inadecuado del patrimonio institucional.
7. El modelo de sustitución de plazas en el mismo código ha generado un aumento en el pago de la planilla salarial, situación que no puede evidenciarse por la ausencia de sistemas de información que permitan identificar las plazas y unidades que utilizan este modelo, así como el gasto que este representa, además, es relevante destacar que la utilización de estas plazas en proyectos se prolongaría en periodos superiores a 10 años.
8. Las situaciones descritas referentes al uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código obedecen a la falta de un marco normativo robusto y a la ausencia de una instancia que supervise y controle. Asimismo, la aplicación de este modelo en la institución presenta debilidades en cuanto al control del gasto por el pago de remuneraciones y a la trazabilidad de personas nombradas en estas plazas, por cuanto se utiliza un mismo código para nombrar a dos colaboradores, situación que se contrapone al objetivo de asegurar confiabilidad y oportunidad de la información. Adicionalmente, referente a este modelo de sustitución, Junta Directiva solicitó eliminar su uso en la institución.
9. Respecto a la creación de plazas de “Servicios Especiales” o códigos temporales, este ha sido utilizado en la institución para la ejecución de proyectos especiales, actividades ordinarias y situaciones de emergencia con plazo definido, sin embargo, a pesar de los esfuerzos de la Administración Activa en elaborar una propuesta de normativa, esta resultó infructuosa, ya que la institución aún no dispone de un marco normativo que regule la creación, uso, control y eliminación de estas plazas temporales, así como la asignación de nombramientos y reconocimiento de experiencia laboral a los funcionarios que se trasladen a laborar en estos códigos.



10. En cuanto a la identificación de riesgos por el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código y de plazas de Servicios Especiales, se determinó que la Dirección de Administración y Gestión de Personal no ha acreditado documentalmente los riesgos asociados al uso de esos modelos.
11. En razón de lo anterior, este órgano de control y fiscalización, de conformidad con los resultados derivados del presente estudio, es consciente de que en los últimos años el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código y por servicios especiales ha incrementado, ante la necesidad de dotar de recurso humano a los diferentes proyectos especiales y atención de situaciones de emergencia como la Pandemia por COVID-19 y el ciberataque ocurrido el 31 de mayo de 2022, sin embargo, ambos modalidades de sustitución presentan debilidades, lo cual denota que se requieren de estrategias y una ruta clara y concreta para dotar de recurso humano a los proyectos especiales, y situaciones especiales que la Administración Activa requiera atender.
12. En virtud de lo anterior, es de gran relevancia que se adopten las acciones que consideren correspondientes, a fin de que se realice una evaluación de los aspectos enmarcados en el presente informe, y se puedan alcanzar los objetivos institucionales propuestos bajo criterios de eficiencia, eficacia, calidad, aprovechamiento y resguardo de los recursos institucionales, en estricto apego a la legalidad.

RECOMENDACIONES

A LA MSC. MARTA EUGENCIA ESQUIVEL RODRÍGUEZ, PRESIDENTA EJECUTIVA CON RECARGO DE LA GERENCIA GENERAL O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Conformar un equipo de trabajo, con la participación de instancias como la Dirección de Administración y Gestión de Personal, Dirección de Planificación Institucional, Dirección de Presupuesto, entre otras que se consideren pertinentes, a fin de que se efectúe un plan de trabajo donde se detalle: cronograma, responsables, y actividades tendientes a cumplir lo establecido por la Junta Directiva, en el acuerdo tercero, artículo 7°, de la sesión No. 9289, celebrada el 27 de octubre de 2022, respecto a establecer la hoja de ruta para eliminar en la institución el modelo de sustitución de plazas en el mismo código, así como en concordancia con el acuerdo tercero, del artículo 7°, de la sesión No. 9298, referente a la solicitud de presentación de propuesta de procedimiento para la creación, uso y control de plazas de servicios especiales, normativa que permitirá el cierre progresivo del uso a nivel institucional del modelo de sustitución de plazas. Lo anterior, considerando el impacto de la Ley Marco de Empleo Público en la Caja Costarricense de Seguro Social respecto a la sustitución de plazas en el mismo código, así como lo evidenciado por esta Auditoría en los hallazgos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 y 1.7.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna en un plazo de cuatro meses, la documentación donde conste el plan de trabajo elaborado, donde se detalle: cronograma, responsables y actividades. Adicionalmente, deberán presentar informes trimestrales que muestren el avance de lo actuado para atender el acuerdo tercero, artículo 7°, de la sesión No. 9289 de Junta Directiva, la Auditoría Interna se reserva el criterio en cuanto a la determinación del cumplimiento de esta recomendación, considerando en el seguimiento realizado la razonabilidad del avance en la ejecución del plan.

2. Efectuar las acciones pertinentes, que permitan garantizar el cumplimiento del acuerdo tercero, del artículo 7°, de la sesión No. 9298, así como el acuerdo 04-613-2022 de la sesión No. 612 celebrada el 24 de octubre de 2022 por el Consejo de Presidencia y Gerencias; respecto a la dotación de un marco normativo, que regule en la institución la creación, uso control y eliminación de plazas de Servicios Especiales. La propuesta de normativa que se elabore debe considerar al menos: los responsables, plazos por etapa de creación, asignación de nombramientos, reconocimiento de experiencia laboral, así como los aspectos evidenciados en el oficio AS-AOPER-206-2022 del 2 de noviembre de 2022, entre otros; de conformidad con lo expuesto en los hallazgos 2.1 y 2.2.



Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, presentar a esta auditoría interna, en un plazo de seis meses posteriores al recibo del presente informe, la documentación donde conste lo actuado para atender lo acordado por Junta Directiva en el acuerdo tercero, del artículo 7°, de la sesión No. 9298; y el acuerdo 04-613-2022 de la sesión No. 612 celebrada por el Consejo de Presidencia y Gerencias.

3. Efectuar, en coordinación con instancias como la Dirección de Administración y Gestión de Personal, Dirección de Planificación, entre otras que se estimen pertinentes; un análisis del marco normativo que regula el uso del modelo de sustitución de plazas, y de determinarse procedente realizar los ajustes a la normativa, a fin de que permita garantizar un uso adecuado de ese modelo, en tanto la institución cumple lo establecido por la Junta Directiva, en el acuerdo tercero, artículo 7°, de la sesión No. 9289, celebrada el 27 de octubre de 2022, respecto a establecer la hoja de ruta para eliminar en la institución el modelo de sustitución de plazas en el mismo código, así como el acuerdo tercero, del artículo 7°, de la sesión No. 9298, referente a la solicitud de presentación de una propuesta de procedimiento para la creación, uso y control de plazas de servicios especiales, normativa que permitirá el cierre progresivo del uso a nivel institucional del modelo de sustitución de plazas.

El análisis y eventual ajuste al marco normativo que se efectúe debe considerar aspectos como:

- Perfiles participantes en los equipos de trabajo que disponen los proyectos que se desarrollan en institución, con el propósito de verificar que las funciones ejecutadas se apegan al Manual Descriptivo de Puestos;
- Estandarización de las autorizaciones de prórrogas y sustituciones en la unidad de origen por el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código.
- Mecanismos de control para estandarizar los requisitos que deben presentarse para el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código.
- Instancia encargada de supervisar el uso del modelo de sustitución de plazas en el mismo código.
- Necesidad institucional de mantener el uso del modelo de sustitución de plazas en los proyectos, actividades de fortalecimiento de procesos sustantivos y situaciones declaradas emergencia institucional.

Lo anterior, de conformidad con los hallazgos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.5, y 1.6 con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento del acuerdo tercero, artículo 7°, de la sesión No. 9289 y el acuerdo 07-613-2022 tomados del Consejo de Presidencia y Gerencias de la sesión N.º613 del 24 de octubre de 2022.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en el plazo de tres meses, el documento donde conste el análisis realizado y de determinarse procedente el marco normativo actualizado que garantice el adecuado uso del modelo de sustitución de plazas en la institución.

AL LIC. WÁLTER CAMPOS PANIAGUA, DIRECTOR, DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- i. Efectuar las acciones correspondientes que permitan recuperar las sumas pagadas de más por pago improcedente de incentivos salariales a los funcionarios trasladados a proyectos especiales, de conformidad con lo evidenciado en el hallazgo 1.7.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a la Auditoría Interna, en el plazo de dos meses, el documento donde conste lo actuado para la recuperación de las sumas pagadas de más.

- ii. Revisar, analizar y de ser procedente actualizar, la información incluida dentro del módulo de valoración del riesgo del sistema NOVAPLAN, o bien la “Matriz de Valoración de Riesgo” que contenga de forma integral la totalidad de riesgos identificados en el proceso y uso de plazas de Servicios Especiales, así como del modelo de sustitución de plazas en el mismo código; considerando los riesgos determinados en el presente informe, así como los señalados en la Guía institucional de riesgo, de conformidad con los resultados del hallazgo 4. Asimismo, se establezcan los controles correspondientes para mitigarlos y monitorear periódicamente su cumplimiento y eficacia.



Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, deberá aportarse posterior al recibo del presente informe, evidencia de la valoración de riesgos de forma integral y actualizada con la totalidad de los riesgos identificados.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social, los resultados del presente estudio se comentaron el 14 de diciembre del 2022 con el Lic. Wálter Campos Paniagua, Director de Administración y Gestión de Personal y la Máster Natalia Villalobos Leiva, subdirectora de Administración y Gestión de Personal; y el 15 de diciembre de 2022 con los siguientes funcionarios de Presidencia Ejecutiva: MSc. Marta Eugenia Esquivel Rodríguez, presidenta ejecutiva; Licda. Angeline Badilla Berrocal, asesora; Dra. Karla Victoria Solano Durán, asesora; Dra. María Verónica Quesada Espinoza, asesora; quienes manifestaron lo siguiente:

Hallazgo 1.1: El Lic. Wálter Campos Paniagua consulta si la Auditoría Interna hizo una revisión de qué se entiende como "Proyecto Especial", debido a que no se observan algunos proyectos que actualmente se están ejecutando.

La Licda. Pamela Viales Espinoza aclara que cuando se desarrolló el hallazgo se observó en los acuerdos de la Junta Directiva para esos proyectos se definió como "proyecto especial", debido a que son catalogados como interés institucional. El no definir qué es un proyecto especial se sale del alcance del estudio por esa razón no fue considerado.

El Lic. Alexander Nájera indica que no existe un acuerdo de Junta Directiva que regule el modelo de sustitución por excepción ni se encuentra definido, lo que existen son criterios de la Dirección Jurídica donde se indica que los proyectos deben ser "excepcionales" y "especiales". Por lo tanto, no fue cuestionado debido a que así fue aprobado por el Jerarca Institucional.

Criterio de Auditoría:

Se mantiene el hallazgo 1.1 sin modificaciones debido a que, lo indicado por el Lic. Wálter Campos Paniagua, director de Administración y Gestión de Personal, es una consulta y fue aclarado por la Licda. Pamela Viales Espinoza.

Hallazgo 1.2: No hay observaciones por parte de los funcionarios de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Hallazgo 1.3: El Lic. Wálter Campos Paniagua que no se generó un incumplimiento a la normativa establecida, sino una variación a las disposiciones iniciales a solicitud de la administración aprobadas por la Junta.

El Lic. Alexander Nájera Prado indica que si no está en el ordenamiento jurídico es ir en contra del principio de legalidad.

Criterio de Auditoría:

En el hallazgo 1.3 se valora lo indicado por la Dirección de Administración y Gestión de Personal, por lo tanto, se procede a modificar la palabra "incumplimiento" por "variación" debido a que la Junta Directiva ha venido autorizando la figura de "duplicación" en algunos proyectos especiales.

Hallazgo 1.4: el Lic. Wálter Campos Paniagua indica que en los proyectos está el lenguaje de programa, proyecto y actividades y cuando se habla de un programa se entiende que los constituyen por varios proyectos, entonces, en otras instituciones lo que se hace es que se autorizan plazas para el proyecto específico y no para todo el programa y eso fue advertido por la DAGP debido a que no se puede tener un "gemeleo" por 13 años y se debe definir si lo conveniente es convertir a plazas ordinarias.



Se debe usar el lenguaje adecuado cuando se hable de proyecto, programa, emergencia, etcétera.

Criterio de Auditoría:

No se realiza modificaciones en el hallazgo 1.4 debido a que lo indicado por el Lic. Wálter Campos Paniagua es un aspecto informativo de las advertencias realizadas por la Dirección de Administración y Gestión de Personal en relación con este punto.

Hallazgo 1.5:

La Máster Natalia Villalobos Leiva recomienda aclarar tanto en el informe y la presentación para no generar confusión. Menciona que en la analogía que se ha venido haciendo es que sea un subdirector cuando se trata de proyectos y un director de sede cuando se trata de un programa y en esa línea esta dirección al igual que el área de estructuras se ha pronunciado en ese tipo de homologación y hay criterios emitidos por esta dirección para mantener esa uniformidad, que quede anotado que la DAGP se ha hecho ese tipo de aclaraciones.

Criterio Auditoria:

El hallazgo 1.5 se mantiene por cuanto lo indicado por la Máster Natalia Villalobos Leiva no modifica la situación evidenciada.

Hallazgo 1.6: No hay observaciones por parte de los funcionarios de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Hallazgo 1.7: No hay observaciones por parte de los funcionarios de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Hallazgo 2.1: El Lic. Wálter Campos Paniagua sugiere que se indique en el informe que CEACO y SICOP ya no existen esas plazas y fueron eliminadas.

Criterio de Auditoría:

En el hallazgo 2.1 se acoge lo recomendado por la Dirección de Administración de Personal y se indica los proyectos que fueron eliminados y actualmente no se encuentran activas.

Hallazgo 2.2: el Lic. Wálter Campos Paniagua menciona que, no se debe indicar "inexistencia de un marco normativo" porque eso podría generar complicaciones con ese tema. Cuando la Junta Directiva acordó las normas para proyectos especiales si definió claramente que cualquier persona que vaya a un "Proyecto Especial" la experiencia le debe ser reconocida una vez termine y así lo dice expresamente la junta. Además, en las circulares emitidas para el tema de CEACO que ha sido muy discutido, también vino a poner una norma respecto a la experiencia que se reconocía una vez finalizado, esas circulares fueron ratificada por la misma Junta Directiva que la experiencia se reconoce cuando la persona regrese.

Por otra parte, en Contencioso Administrativo ha dicho que ilegal sería no reconocer esa experiencia.

Lo que habría que decir es que se ha utilizado como norma supletoria y no que no exista para no generar confusión y que se haga la anotación en el informe, además sería bueno mencionar que debe ser regulado por un documento único.

La Máster Natalia Villalobos Leiva sugiere que se revise la frase que la Administración Activa no ha sido oportuna para detectar las necesidades de regular la asignación de nombramientos en proyectos especiales, ya que, por el contrario, esta dirección ha identificado la necesidad de utilizar plazas temporales para dotar a los proyectos.



Criterio de Auditoría:

En el hallazgo 2.2 se acoge la recomendación brindada por la Dirección de Administración de Personal y se indica que, *“la Administración Activa no ha sido oportuna para detectar la necesidad de regular la figura de proyectos especiales”*.

Además, se valora lo recomendado por los funcionarios de la Dirección de Administración de Personal y se realiza el cambio de la frase *“inexistencia de un marco normativo”* por el *“uso de norma supletoria”* para no generar confusiones.

Hallazgo 3: No hay observaciones por parte de los funcionarios de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Respecto a los hallazgos del informe, los funcionarios de la Presidencia Ejecutiva no efectuaron comentarios.

Recomendación 1:

El Lic. Wálter Campos Paniagua menciona que la recomendación menciona “eliminar” el modelo, sugiero que la Gerencia General presente la normativa que regule el tema de nombramiento en servicios especiales y sustitución por emergencias, conforme a lo que establece el artículo 46 de la Ley Marco de Empleo Público, al expresamente faculta a la CAJA a realizar sustituciones en un mismo código en caso de emergencias y no se puede eliminar algo que la Ley faculta.

Además, hay un acuerdo de Junta Directiva que dio plazo de 15 días para presentar la norma.

La Máster Villalobos Leiva indica que dentro de la norma que se solicitó presentar se habilita el Capítulo III que se llama “Sustituciones por Emergencia” donde se regula las condicionantes de cómo se acciona en caso de emergencia.

Se habilita la posibilidad de que exista una sustitución excepcional del personal en caso de emergencia, por lo que no se puede eliminar esa posibilidad debido a que se tienen que tomar decisiones. Considerar usar la palabra eliminar.

El Lic. Alexander Nájera Prado menciona que se va hacer la valoración de este último acuerdo adoptado por la Junta Directiva

Por su parte, en el comentario efectuado con la Presidencia Ejecutiva, los funcionarios indicaron estar de acuerdo con la recomendación y el plazo.

Criterio de Auditoría:

En razón de lo expuesto por el Lic. Campos Paniagua se incorporó en la recomendación #1 del informe el acuerdo tercero, artículo séptimo la sesión 9298 celebrada el 1° de diciembre 2022.

Recomendación 2:

El Lic. Wálter Campos Paniagua indica que ya estaría atendido porque todo eso ya está regulado en el reglamento.

La Máster Natalia Villalobos Leiva sugiere que la presidenta ejecutiva fue la que dio solicitud a esta norma.

Por su parte, en el comentario efectuado con la Presidencia Ejecutiva, los funcionarios indicaron estar de acuerdo con la recomendación, sin embargo, la Licda. Badilla Berrocal solicitó ampliar el plazo a seis meses.



Criterio de Auditoría:

Se incorpora en la redacción de la recomendación lo acordado por la Junta Directiva en la sesión 9298 celebrada el 1° de diciembre 2022. Además, se acoge la solicitud de ampliar el plazo a 6 meses.

Recomendación 3:

El Lic. Wálter Campos Paniagua sugiere valorar en la recomendación que se efectuó una propuesta de reglamento para regular el uso de plazas temporales.

Por su parte, en el comentario efectuado con la Presidencia Ejecutiva, los funcionarios indicaron estar de acuerdo con la recomendación, sin embargo, la Licda. Badilla Berrocal solicitó ampliar el plazo a tres meses.

Criterio de Auditoría:

Se incorpora en la redacción de la recomendación lo acordado por la Junta Directiva en la sesión 9298 celebrada el 1° de diciembre 2022. Además, se acoge la solicitud de ampliar el plazo a 3 meses.

Recomendación 4: Los funcionarios de la Dirección de Administración de Gestión de Personal indican estar de acuerdo con lo recomendado.

Recomendación 5: el Lic. Wálter Campos Paniagua sugiere se incluya en la recomendación a la Gerencia Financiera debido a que es un tema de dos vías: Tema de nombramientos, sustituciones y demás riesgos y control, uso y eliminación de plazas que eso también tiene responsabilidades la Dirección de Presupuesto que es parte de la Gerencia Financiera.

Criterio de Auditoría:

En razón de que el Manual Organizativo de la Dirección de Administración y Gestión de Personal establece que esa dirección tiene a cargo los aspectos relativos a inventarios de recursos humanos, oferta y demanda para proveer a la Institución, es criterio de esta Auditoría mantener la recomendación dirigida a la Dirección de Administración y Gestión de Personal.

Licda. Pamela Viales Espinoza
Asistente de Auditoría

Lic. Gustavo Lobo Vargas
Asistente de Auditoría

Lic. Brayan Fernández Salas
Asistente de Auditoría

Lic. Melvin Zúñiga Sedó
Jefe Subárea

Lic. Alexander Nájera Prado
Jefe de Área

ANP/MZS/PVE/GLV/BFS/jfrc



ANEXO 1

Elementos presentados ante Junta Directiva para solicitar aval de utilización del Modelo de Sustitución de plazas en el mismo código

Proyecto	Nombre del proyecto	Cantidad de perfiles requeridos y su justificación técnica	Contenido Presupuestario	Plazo de utilización
Programa Fortalecimiento de la Prestación de Servicios de Salud	Mediante el artículo 8° de la sesión No. 9022 Junta Directiva lo declaró proyecto de interés institucional.	Se presentó propuesta de cantidad de requerimiento de recurso humano, así como las tareas a realizar, la cual fue elaborada por la dirección del proyecto.	Se presentó proyección de costos.	Se presentó proyección de plazo.
Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017	Mediante el artículo 8° de la sesión No. 9094 Junta Directiva lo declaró proyecto especial.	Se presentó la justificación del recurso humano requerido para la Fiscalización del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR", en el cual se contó con la participación de la Dirección de Administración y Gestión de Personal.	Se presentó proyección de costos.	Se presentó proyección de plazo.
Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS)	Mediante el artículo 24° de la sesión No. 8924 Junta Directiva autorizó el uso del modelo de sustitución por ser considerado proyecto especial de la CCSS.	Se presentó Informe sobre Necesidades de Dotación de Recursos humanos para el Proyecto EDUS/ARCA elaborado por la Dirección del Proyecto.	No se observó estimación de costos ni gestión de asignación presupuestaria al momento de presentar ante Junta Directiva solicitud de utilización del modelo sustitución de plazas.	Se presentó propuesta de plazo de utilización del modelo de sustitución.
Crisis entre Rusia y Ucrania	No se observó que haya sido considerado proyecto especial por Junta Directiva.	Se presentó propuesta de recurso humano requerido, según consideraciones de las jefaturas involucradas.	No se observó estimación de costos ni gestión de asignación presupuestaria al momento de presentar ante Junta Directiva solicitud de utilización del modelo sustitución de plazas.	Se presentó propuesta de plazo de utilización del modelo de sustitución.
Acciones para mitigar el riesgo de desastres	No se observó que haya sido considerado proyecto especial por Junta Directiva.	Se presentó propuesta de recurso humano requerido, según consideraciones de las jefaturas involucradas.	No se observó estimación de costos ni gestión de asignación presupuestaria al momento de presentar ante Junta Directiva solicitud de utilización del modelo sustitución de plazas.	Se presentó propuesta de plazo de utilización del modelo de sustitución.
Plan de Innovación para la Mejora de la Gestión Financiera	Mediante el artículo 8° de la sesión No. 9046 Junta Directiva autorizó el uso del modelo de sustitución por ser considerado proyecto especial de la CCSS.	Se presentó propuesta de cantidad de requerimiento de recurso humano, así como las tareas a realizar, la cual fue elaborada por la empresa consultora PWC.	Se observó estimación de costos y gestión para la verificación de contenido presupuestario.	Se presentó propuesta de plazo de utilización del modelo de sustitución.
Proyecto de Banco Mundial- Programa por resultados del Banco Mundial	Mediante el artículo 53° de la sesión No. 9095 Junta Directiva lo consideró Proyecto Especial, sin embargo, no se evidenció acuerdo que avalara el uso del modelo de sustitución de plazas.	Se presentó propuesta de cantidad de requerimiento de recurso humano, así como las tareas a realizar, la cual fue elaborada por la dirección del proyecto.	Se presentó proyección de costos elaborado por la Dirección de Presupuestos.	Se presentó propuesta de plazo de utilización del modelo de sustitución.
Atención de la Pandemia COVID-19	Mediante el artículo 48° de la sesión 9085 del 12 de marzo de 2020 se autorizó el uso del modelo de sustitución para la atención de la Pandemia, la cual fue declarada emergencia institucional.	No se presentó propuesta de la cantidad de recurso humano requerido.	No se observó estimación de costos ni gestión de asignación presupuestaria al momento de presentar ante Junta Directiva solicitud de utilización del modelo sustitución de plazas.	No se indicó plazo de utilización.
Proceso de implementación de concursos en propiedad	Mediante el artículo 3° de la sesión 9283 del 3 de junio de 2021, se autorizó el Modelo de sustitución de plaza, sin embargo, no fue declarado proyecto especial	Se presentó estudio donde la DAGP identificó la necesidad de 58 plazas con perfil de Profesional 1 para los procesos de concursos en propiedad.	Se observó estimación de costos.	Se indicó plazo de utilización.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Proyecto	Nombre del proyecto	Cantidad de perfiles requeridos y su justificación técnica	Contenido Presupuestario	Plazo de utilización
Proyecto de Restructuración Organizacional del Nivel Central.	Mediante el artículo 25°, de la sesión No. 9049 del 5 de setiembre de 2019, Junta Directiva aprobó el traslado de funcionarios a ese proyecto, y que fueran sustituidos en la unidad donde proviene el trabajador.	Se presentó informe de Cargas Laborales, el cual fue elaborada por la dirección del proyecto para la distribución de recursos para los procesos de trabajo.	No se observó estimación de costos ni gestión de asignación presupuestaria al momento de presentar ante Junta Directiva solicitud de utilización del modelo sustitución de plazas.	Se indicó plazo de utilización.
Programa de Establecimientos de Salud Digitales e Inteligentes (PESDI)	La Junta Directiva, mediante el artículo 3° de la sesión No. 9223 del 16 de noviembre de 2021 autorizó a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, así como al Proyecto Expediente Digital Único en Salud (EDUS) la utilización del esquema de sustitución por excepción para la dotación del recurso humano para el desarrollo de las actividades del PESDI.	Se determinó la necesidad de 9 plazas	Se utiliza el traslado por sustitución Fondo de Inversión GIT-EDUS	Se autorizó el plazo de finalización del Escenario 1 aprobado por Junta Directiva, hasta presentación de resultados y nuevos acuerdos.
Atención del Ciberataque	Junta Directiva autorizó mediante el artículo 5° de la sesión N° 9275, celebrada el 01 de septiembre del año 2022 el uso del modelo de sustitución para la atención de esta emergencia institucional.	Se identificó la necesidad de 1012 plazas (960 Gerencia Médica, 22 Gerencia Logística y 31 DTIC)	Mediante oficio GA- CAED-0278-2022/ GF-DP-1685-2022 se emite criterio para el uso del fondo de contingencias para emergencias.	Se avaló por cuatro meses inicialmente.
Actualización Actas JD	Mediante el artículo 5° de la sesión N° 9275, celebrada el 01 de septiembre del año 2022 se autorizó el uso del modelo de sustitución, sin embargo, no fue considerado por Junta Directiva proyecto especial.	Se solicitó la dotación de 4 funcionarios para esta tarea.	Se realizó estimación de costos por la sustitución de esos cuatro funcionarios	Se solicitó el uso de este modelo por cuatro meses.

Fuente: Elaboración propia, con datos suministrados por la Administración Activa



ANEXO 2

Perfiles que participan en proyectos especiales

Puesto	Condiciones del puesto según Manual Descriptivo de Puestos
Asesor de Gerencia	<p>NATURALEZA DEL TRABAJO: Planeamiento, dirección y supervisión de labores de índole técnico-administrativa, de gran responsabilidad y complejidad, relacionadas con el área específica de la Gerencia respectiva.</p> <p>TAREAS: Planear, dirigir y supervisar programas y proyectos de gran responsabilidad de la Gerencia respectiva. Estudiar, analizar y controlar los sistemas que se pongan en práctica en la Gerencia respectiva. Asesorar a la Gerencia respectiva en aquellas gestiones de índole técnico-administrativa que deba resolver la Gerencia. Elaborar instructivos y manuales de operación para el buen funcionamiento de la Institución en el campo de su competencia. Atender, tramitar y resolver asuntos propios de su especialidad en asesoramiento directo a la gerencia. Atender y resolver consultas de las dependencias a cargo de la Gerencia respectiva. Asignar y supervisar el trabajo del personal directamente a su cargo. Colaborar en la realización de estudios e investigaciones de alto nivel técnico-profesional que le solicite la Gerencia. Asistir a reuniones en representación de la Gerencia respectiva dentro y fuera de la Institución. Participar conjuntamente con la Gerencia en la definición y establecimiento de políticas aplicables al área de su competencia de la Gerencia respectiva.</p> <p>Supervisión ejercida Ejerce supervisión sobre el personal de nivel técnico y administrativo, directamente a su cargo.</p> <p>Responsabilidad por funciones Le puede corresponder representar a la Institución en reuniones interinstitucionales. Le corresponde representar a la Gerencia en comisiones por delegación de ésta. Le corresponde atender asuntos de carácter confidencial, por lo que demanda un alto grado de discrecionalidad.</p>
Asistente Ejecutivo de Gerencia	<p>NATURALEZA DEL TRABAJO: Planeamiento, coordinación y ejecución de las labores asistenciales de una gerencia de la Institución.</p> <p>TAREAS: Coordinar y promover, a nivel Institucional los programas que por delegación le sean encargados y vela porque se cumplan eficientemente. Resolver, tramitar o sugerir soluciones de todos los asuntos que le sean delegados por la Gerencia.</p>



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Puesto	Condiciones del puesto según Manual Descriptivo de Puestos
	<p>Preparar informes y antecedentes de los asuntos que presente a la Gerencia a conocimiento de Junta Directiva.</p> <p>Colaborar en el asesoramiento de estudios especiales y de alto nivel técnico-profesional, que soliciten las propias Gerencias o la Presidencia Ejecutiva.</p> <p>Asistir a reuniones con funcionarios de diferentes niveles jerárquicos de la Institución, cuando se discuten asuntos en que por su naturaleza deba participar la Gerencia respectiva.</p> <p>Llevar la representación de la Caja, por delegación de la Gerencia en diversas actividades propias de la gestión que realiza.</p> <p>Disponer y programar el trabajo del personal administrativo de la Gerencia.</p> <p>Planear, dirigir, controlar y supervisar el trabajo del personal administrativo y secretarial de la Gerencia.</p> <p>Coordinar con las Direcciones Regionales de Servicios Médicos, aspectos de tipo administrativo de alto nivel de decisión.</p> <p>Coordinar el Consejo de Administración con los Administradores de Hospitales o Asistentes Administrativos de las Direcciones Regionales de Servicios Médicos.</p> <p>Supervisar el presupuesto de las diferentes Direcciones Regionales y Hospitales Desconcentrados con Departamento de Presupuesto.</p> <p>Colaborar en la resolución de problemas de índole administrativa que presentan los diferentes centros médicos a la Gerencia.</p> <p>Coordinar con los diferentes asesores médicos y paramédicos para dar buena orientación a la Gerencia Médica.</p> <p>Realizar otras labores afines al cargo.</p> <p>Supervisión ejercida Le corresponde ejercer supervisión directa sobre el personal administrativo y secretarial de la Gerencia.</p> <p>Supervisión recibida Trabaja con gran independencia técnica y de criterio, siguiendo instrucciones generales y normas establecidas. Su trabajo es evaluado por los resultados obtenidos y el análisis de los informes presentados.</p>
<p>Jefe Área de Sede</p>	<p>MARCO REFERENCIAL DEL DESEMPEÑO Es el líder de uno de los procesos de trabajo donde se desarrollan actividades sustantivas y adjetivas que conforman una dirección, cuyo accionar se puede circunscribir tanto al plano interno como al externo de la institución.</p> <p>Es responsable del logro de los objetivos y metas del Área, por lo que requiere compromiso con las políticas y directrices emanadas del nivel superior y lealtad absoluta hacia la Institución y sus valores.</p> <p>NATURALEZA DEL TRABAJO: Planeación, organización, coordinación, dirección y control de los procesos y actividades de tipo profesional, técnico y administrativo del Área a su cargo.</p> <p>ROLES OCUPACIONALES</p>



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Puesto	Condiciones del puesto según Manual Descriptivo de Puestos
	<p>Planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar los procesos y actividades técnicas, administrativas y profesionales en dependencias de la institución a nivel departamental.</p> <p>Asignar, supervisar y controlar las labores del personal, encargado de ejecutar los diferentes programas sustantivos de la dependencia que dirige.</p> <p>Coordinar la elaboración y ejecución del Plan Anual Operativo y del respectivo presupuesto del Área a su cargo, definidos conjuntamente con sus colaboradores, de conformidad con los lineamientos del nivel inmediato superior, así como de las prioridades y objetivos orientados a la consecución de resultados.</p> <p>Contribuir en la definición de directrices, políticas, disposiciones y normas aplicables en el Área y las da a conocer para que se pongan en práctica.</p> <p>Identificar competencias y patrones de conducta de sus colaboradores, con el fin de integrar equipos de trabajo homogéneos, que coadyuven al logro de los resultados esperados.</p> <p>Evaluar los procesos, productos y servicios que brinda el Área, con el fin de que sean mejorados e innovados, adaptándose a las nuevas doctrinas, a las necesidades de los clientes y a los cambios en el entorno.</p> <p>Participar en la actividad de asesoría, que brinda el Área en materia de su competencia.</p> <p>Realizar cualquier otra actividad referente a la administración de los procesos de trabajo que tiene adscritos el Área a su cargo.</p> <p>Supervisión recibida: Trabaja con independencia siguiendo las políticas, objetivos de la institución y la legislación vigente que define y regula las actividades de la Caja. Su labor es evaluada mediante el análisis de los informes presentados, los aportes originales a su trabajo, la eficiencia y eficacia obtenidos en el cumplimiento de los objetivos y programas asignados a la dependencia a su cargo, también por su capacidad para dirigir y supervisar a sus colaboradores.</p> <p>Supervisión ejercida: Le corresponde organizar, coordinar, asignar y supervisar al personal bajo su cargo, por lo que es responsable por el eficaz y eficiente cumplimiento de sus actividades.</p>
<p>Jefe Subárea de Sede</p>	<p>MARCO REFERENCIAL DEL DESEMPEÑO Se ubica en todas las Subáreas del nivel central de la Caja Costarricense de Seguro Social. Es el responsable de la unidad, en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas de la dependencia, por lo que está facultado para tomar decisiones y resolver asuntos de trascendencia institucional. Requiere de amplias competencias personales para intervenir en los procesos de trabajo.</p> <p>NATURALEZA DEL TRABAJO: Planeación, organización, coordinación, dirección y control de los procesos y actividades de tipo profesional, técnico y administrativo de la Subárea a su cargo.</p> <p>ROLES OCUPACIONALES</p>



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Puesto	Condiciones del puesto según Manual Descriptivo de Puestos
	<p>Planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar los procesos y actividades técnicas, administrativas y profesionales en dependencias de la institución a nivel de Subárea.</p> <p>Asignar, supervisar y controlar las labores del personal, encargado de ejecutar los diferentes programas sustantivos de la dependencia que dirige.</p> <p>Coordinar la elaboración y ejecución del Plan Anual Operativo y del respectivo presupuesto de la Subárea a su cargo, definidos conjuntamente con sus colaboradores, de conformidad con los lineamientos del nivel inmediato superior, así como de las prioridades y objetivos orientados a la consecución de resultados.</p> <p>Contribuir en la definición de directrices, políticas, disposiciones y normas aplicables en la Subárea y las da a conocer para que se pongan en práctica.</p> <p>Identificar competencias y patrones de conducta de sus colaboradores, con el fin de integrar equipos de trabajo homogéneos, que coadyuven al logro de los resultados esperados.</p> <p>Evaluar los procesos, productos y servicios que brinda la Subárea, con el fin de que sean mejorados e innovados, adaptándose a las nuevas doctrinas, a las necesidades de los clientes y a los cambios en el entorno.</p> <p>Participar en la actividad de asesoría, que brinda la Subárea en materia de su competencia.</p> <p>Realizar cualquier otra actividad referente a la administración de los procesos de trabajo que tiene adscritos a la Subárea a su cargo.</p> <p>Supervisión recibida: Trabaja con independencia siguiendo las políticas, objetivos de la institución y la legislación vigente que define y regula las actividades de la Caja. Su labor es evaluada mediante el análisis de los informes presentados, los aportes originales a su trabajo, la eficiencia y eficacia obtenido en el cumplimiento de los objetivos y programas asignados a la dependencia a su cargo, también por su capacidad para dirigir y supervisar a sus colaboradores.</p> <p>Supervisión ejercida: Le corresponde organizar, coordinar, asignar y supervisar al personal bajo su cargo, por lo que es responsable por el eficaz y eficiente cumplimiento de sus actividades.</p>