



ASF-169-2020

14 de diciembre de 2020

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en cumplimiento al Plan Anual Operativo del Área de Servicios Financieros para el periodo 2020, la evaluación permitió identificar posibles riesgos asociados y oportunidades de mejora en la etapa que se encuentra el Proyecto Estratégico Institucional Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017.

La evaluación evidenció que el Fideicomiso presenta un atraso en la ejecución de las actividades programadas de hasta 2 meses, de conformidad con el último cronograma. Además, se evidenció que los plazos de actividades como el “aval del anteproyecto” y “aval de diseño” entre otras, podrían optimizarse en procura de disminuir los tiempos de ejecución de las obras, conforme a la experiencia adquirida en la realización de los primeros proyectos.

Asimismo, se determinó la existencia de dos herramientas para valoración de riesgos del Fideicomiso, una utilizada por la Unidad Técnica Contraparte y otra emitida por el Banco de Costa Rica y aprobada por el Comité de Selección y Vigilancia, lo que podría ocasionar que ciertos riesgos se materialicen al no concentrar los esfuerzos en una sola matriz.

En cuanto a la gestión administrativa propia de la Unidad Técnica Contraparte se observaron oportunidades de mejora en cuanto al desarrollo de las actividades presupuestarias por cuanto los resultados actuales no ofrecen la calidad requerida.

Concordante con las medidas de mitigación al impacto financiero acordado por la Junta Directiva según el artículo 19º de la Sesión 9142 celebrada el 26 de noviembre, 2020, se identificaron, procesos que podrían analizarse para lograr una mayor eficiencia y racionalidad de los recursos que se inviertan en los Proyectos del Fideicomiso.

Además, se identificó que en el Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017, no existe un componente sancionatorio que proteja a la Institución de eventuales incumplimientos por parte del proveedor.

También, se constató que deben extremarse esfuerzos para que se obtenga la información financiero-contable necesaria para que la Institución disponga de los insumos suficientes que permitan efectuar los registros y Estados Financieros correspondientes.

Por lo anterior, se recomendó implementar una estrategia para la recuperación de los plazos establecidos en el cronograma, con el propósito de optimizar los plazos de ejecución de los Proyectos y reducir los costos directos e indirectos del Fideicomiso; asimismo, la Unidad Técnica Contraparte en conjunto con el fiduciario deberán realizar un análisis de los riesgos evidenciados, con el fin de plantear estrategias para la mitigación de estos.

En cuanto a la administración presupuestaria se solicitó tomar las acciones necesarias para identificar las razones y corregir los sobregiros presentes, respecto al tema de mecanismos sancionatorios se requirió el análisis legal y técnico para determinar la procedencia de incorporarlos al contrato, en relación con las medidas de mitigación del gasto se instruyó realizar un análisis de eventuales ahorros que puedan obtenerse de los recursos para el funcionamiento de la Unidad Técnica Contraparte.

Por último, se recomendó realizar las acciones necesarias para disponer de la información financiero-contable para el registro y elaboración de los Estados Financieros.



AFS- 169-2020

14 de diciembre de 2020

ÁREA DE SERVICIOS FINANCIEROS

AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL AVANCE DE OBRAS Y EJECUCIÓN DEL FIDEICOMISO FORMALIZADO ENTRE LA CCSS-BCR GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS U.E 1107 UNIDAD TÉCNICA CONTRAPARTE U.E 4507

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo 2020 del Área Servicios Financieros de la Auditoría Interna.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar las acciones ejecutadas por las partes involucradas en el Proyecto Estratégico Institucional Fideicomiso CCSS-BCR, según de las disposiciones establecidas en el contrato Inmobiliario entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Banco de Costa Rica para la ejecución de los Proyectos de Infraestructura Institucional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Corroborar que los informes de gestión, donde se detalle claramente cada una de las labores realizadas y el cumplimiento con los cronogramas de ejecución de las obras e inversión y adecuado uso de los recursos financieros, hayan sido presentados ante el Comité Ejecutivo, Comité de Vigilancia, Fideicomitente y Fiduciario, según corresponda, además, revisión las actas en los cuales se aceptaron los informes.
- Verificar la existencia y cumplimiento de los protocolos elaborados para el proceso de recepción de obras por la Unidad Técnica Contraparte y el cumplimiento de las directrices emitidas por el FIDUCIARIO de conformidad con las "Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Identificar posibles riesgos asociados y acciones de mejora en la ejecución de las fases del fideicomiso que contribuyan en el cumplimiento del fin público.
- Revisar que los presupuestos del fideicomiso hayan sido presentados de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: "Todas las entidades que por ley están obligadas a presentar presupuestos a la Contraloría General de la República, lo harán a más tardar el 30 de setiembre y presentarán la liquidación correspondiente a más tardar el 16 de febrero de cada año."

ALCANCE

El estudio comprenderá el análisis de las acciones efectuadas a partir del mes de septiembre, 2018, en torno a la continuidad del Proyecto Estratégico Institucional Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017, debido a que esta Auditoría Interna ha realizado productos desde la firma del Contrato Inmobiliario y ha brindado seguimiento a las gestiones ejecutadas por parte de la Administración Activa, donde el último estudio tuvo un alcance a agosto, 2018.

A su vez, conocer la factibilidad técnica y financiera de atender las necesidades de infraestructura institucional, por medio de la firma de un contrato de fideicomiso inmobiliario de obra pública.

La evaluación se realizará cumpliendo con las disposiciones establecidas en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, emitidas por la Contraloría General de la República.



METODOLOGÍA

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

- ✓ Aplicación de la “Herramienta metodológica de fideicomisos públicos”, brindada por la Contraloría General de la República.

Revisión y análisis de los siguientes documentos:

- ✓ Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017, adenda #1 al Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 y adenda # 2 al Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017.
- ✓ Expediente del Contrato del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017.
- ✓ Informe de Gestión de la Unidad Administradora de Proyectos.
- ✓ Informes de Avance de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías presentados ante Junta Directiva.
- ✓ Acuerdos de Junta Directiva relacionados con el Proyecto Estratégico Fideicomiso CCSS-BCR.
- ✓ Portafolio de riesgos del Proyecto.
- ✓ Productos elaborados por la Auditoría Interna en torno al tema de fideicomisos de obra pública, durante el periodo 2018-2020.
- ✓ Productos elaborados por la Auditoría de la Unidad Administradora de Proyectos.
- ✓ Actas Comité de Selección y Vigilancia de conformidad con las responsabilidades dispuestas en el Contrato Inmobiliario 2017 CCSS/BCR.
- ✓ Actas del Comité Ejecutivo de conformidad con lo acordado por la Junta Directiva mediante sesión 8938 artículo 13º celebrada el 13 de noviembre, 2017.
- ✓ Documentación suministrada por parte de la Gerencia General, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, Gerencia Financiera, Unidad Técnica Contraparte, Dirección de Proyección de Servicios de Salud.
- ✓ Sesiones de trabajo con los funcionarios: Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, Lic. Iván Guardia Rodríguez, Director Financiero-Contable, Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora Servicios de Proyección en Servicios de Salud, Ing. Danilo Monge Guillen, Director, Unidad Técnica Contraparte de Fideicomiso CCSS/BCR, Robert Sánchez Acuña, Sub-director Unidad Técnica Contraparte de Fideicomiso CCSS/BCR, Lic. Lucía Gómez Brenes, Coordinadora Administrativa Unidad Técnica Contraparte de Fideicomiso CCSS/BCR, Licda. Grettel Quesada Jiménez, Oficial de desembolsos Unidad Técnica Contraparte, Bach. Jenniffer Bonilla Montenegro, Encargada de Presupuesto de la Unidad Técnica Contraparte de Fideicomiso CCSS/BCR, Lic. Carlos Montoya Murillo, Jefe Área Tesorería General.
- ✓ Sesiones de trabajo con funcionarios del Banco de Costa Rica y Unidad Administradora de Proyectos: Lic. Carlos Arbuola López, Jefe Local de Fideicomisos de Obra Pública BCR, Licda. Ingrid Salazar Vargas, Supervisora de Fideicomisos de Obra Pública BCR, Licda. Raquel Ramírez Fonseca, Especialista de Proyectos de Fideicomisos BCR, Ing. Julio Cedeño Msc. Director de Proyectos, Licda. Dunia Zamora Solano, Contadora Pública Autorizada Unidad Administradora de Proyectos, Nydia Venegas Román, Contabilidad de la Unidad Administradora de Proyectos, Lic. Luis Ramírez Rodríguez,



Contabilidad de la Unidad Administradora de Proyectos, Lic. Olman Abarca Arias, Contabilidad Banco de Costa Rica, Licda. Kimberly Núñez Abarca, Contabilidad Banco de Costa Rica.

MARCO NORMATIVO

- Ley N°. 8292 – Ley General de Control Interno.
- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) N° R-CO-9-2009.
- Normas Técnicas para la Gestión y Control de Tecnologías de Información, CGR.
- Normas Internacionales para el Sector Público.
- Acuerdos de Junta Directiva CCSS relacionados con el Proyecto Estratégico Institucional Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017.
- Reforma Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/)
- Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017.
- Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plazas temporales para servicios especiales.
- Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK) Cuarta edición.
- Guía de Aprendizaje de Gestión de Proyectos de Desarrollo para la certificación Project Management Associate (PMA).
- Guía para el registro conciliación y control de movimientos de presupuesto.
- Condiciones generales para a contratación administrativa Institucional de Bienes y Servicios desarrollada por todas las unidades de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Esta Auditoría, informa y previene a los jefes 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 las formalidades y los plazos que deben observarse en razón de lo preceptuado en los numerales 36, 37 y 38 de la Ley N.º 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 jefe y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios. (...)”

ANTECEDENTES

Las inversiones en infraestructura que realiza la CCSS, están orientadas a mejorar la prestación de servicios que brinda la Institución en todo el territorio nacional, la demanda de proyectos es superior a la capacidad institucional de gestionarlos en su etapa de proyecto y administrarlos en su etapa de operación. Las inversiones tanto en obra nueva, actualización y mantenimiento de las instalaciones existentes, demanda una gran cantidad de recursos y su operación impacta en la gestión financiera de la Institución, de igual forma, no invertir en infraestructura impactaría negativamente en la prestación de los servicios y consecuentemente genera insatisfacción en los asegurados.

Según las condiciones físicas de los bienes inmuebles en la actualidad, así como, las limitaciones que enfrenta la Institución han originado una brecha que requiere atención, por lo anterior, la Junta Directiva ha mostrado un especial interés en valorar opciones para incrementar la capacidad Institucional en el desarrollo de la Infraestructura.

Ante tal reto, la Gerencia Financiera en conjunto con la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías analizaron mecanismos alternos denominados “Vehículos de Propósito Especial” cuya figura es creada exclusivamente para cumplir una función específica y constituirse en el emisor de valor de oferta pública por medio de: Fideicomisos, Fondos de Desarrollo Inmobiliario y Sociedades de Propósito Especial, siendo los primeros que



han logrado un mayor desarrollo a nivel nacional, y que han visto fortalecido su marco normativo de conformidad con reformas por parte de la SUGEVAL y la SUPEN.

Entre las principales reformas destacan las realizadas por la SUGEVAL, la cual reformó el “Reglamento sobre financiamiento de Infraestructura” el “Reglamento de Titularización” y el “Reglamento sobre Sociedades Fiduciarias”, por otra parte, la SUPEN dispuso levantar la restricción a invertir un máximo de un 20% de sus fondos en una misma emisión autorizada, así como reinvertir la restricción a invertir en valores emitidos por su mismo conglomerado y derogar las restricciones a las Operadoras de Pensiones Complementarias a invertir en fideicomisos o fondos de inversión de su grupo de interés económico, finalmente, la SUGEF dispuso derogar el Acuerdo SUGEF 13-10 “Reglamento sobre la Gestión del Riesgo de autorización y de Fideicomisos que establecía requisitos para que las entidades participaran en procesos de ambos instrumentos.

Debido a lo anterior, la Institución realizó en octubre, 2015, un informe de “Análisis de viabilidad para la construcción de un fideicomiso destinado a la construcción y equipamiento de infraestructura en la CCSS”, incluido en el I Tomo del Expediente del Fideicomiso CCSS-BCR 2017 en el folio N° 024, tomando en consideración tanto los aspectos financieros, técnicos y jurídicos al respecto, así como las múltiples ventajas que posee dicha figura, entre las cuales se mencionan:

1. Incrementa capacidad institucional en materia de financiamiento y ejecución de Proyectos de Infraestructura, no compite con la capacidad interna.
2. No condiciona a la Institución a la contratación adicional de personal, que se puede convertir en permanente después de la conclusión de los Proyectos.
3. Cuenta con mayor agilidad en materia de contratación administrativa, dado que se rige por los principios de Contratación Administrativa, pero no por sus plazos.
4. Es una figura flexible que permite financiamiento con recursos propios u otras fuentes alternativas.
5. Los precios de contratación de las obras tienden a ser menores que los logrados a nivel institucional, debido a que generan una mayor competencia entre los oferentes.
6. Los plazos de ejecución pueden reducirse significativamente.
7. La CCSS está facultada por medio de una Contratación Directa suscribir contratos de fideicomisos con bancos públicos y el Instituto Nacional de Seguros.

De manera resumida, en dicho análisis se valoraron los siguientes aspectos: 1) La brecha existente y los proyectos de infraestructura y equipamiento programados para el período 2016-2020, así como el nivel de financiamiento disponible, comprendido del 2011 al 2016, 2) Se describió la conceptualización del “Vehículo de Propósito Especial”, la operatividad de la figura del fideicomiso y sus principales ventajas para la inversión de infraestructura de obras públicas y 3) se mostraron los criterios de viabilidad legal y financiera para la construcción de y equipamiento, para octubre, 2015, 41 proyectos, conformados por: 1 Hospital, 1 Centro de Abastecimiento, 10 Áreas de Salud, 20 EBAIS y 9 Sucursales financieras cuyo monto total de inversión se estimó por \$333.959.733 (Trescientos treinta y tres mil novecientos cincuenta y nueve mil millones trescientos treinta tres).

Mediante sesión de Junta Directiva N° 8805, artículo 9°, celebrada el 19 de octubre, 2015, se presentó dicho análisis mediante oficio GF-40.737-15 GIT-46.221-15 con fecha del 8 de octubre del mismo año, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, Gerente Financiero, y la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías en atención a lo solicitado por el Órgano Colegiado referente a analizar las opciones para incrementar la capacidad institucional en el desarrollo de Infraestructura, acordando:

“ACUERDO PRIMERO: *Dar por conocido el informe “Análisis de viabilidad para la contratación de un Fideicomiso destinado a la construcción y equipamiento de Infraestructura en la Caja Costarricense del Seguro Social” e instruir a la Gerencia Financiera de Infraestructura y Tecnologías, y de Logística, a fin de que inicien la elaboración del cartel y la invitación para la contratación directa de un banco estatal o institución pública autorizada, para la constitución y administración de un fideicomiso, que tendrá como objetivo principal la ejecución de proyectos de construcción y equipamiento de nueva infraestructura para la prestación de los servicios institucionales.*



Las Gerencias indicadas deberán antes de publicar el respectivo cartel, hacer una presentación ante la Junta Directiva, con el propósito de conocer los alcances concretos del citado fideicomiso y los respectivos Proyectos.”

Ante dicha solicitud las Gerencias correspondientes presentaron la sesión N° 8819, artículo 8º, celebrada el 11 de enero, 2016, ante la Junta Directiva dando el aval correspondiente al procedimiento para llevar a cabo *“Indagación de mercado y análisis previo” de un Banco Estatal o Institución Pública autorizada, con el propósito de que estructure y administre un fideicomiso destinado a la construcción y equipamiento de infraestructura de servicios de salud y financieros en la Caja Costarricense del Seguro Social, en la que se instruye continuar con el proceso y se pueda contar en el menor plazo posible con la definición de la entidad encargada de la constitución y administración del fideicomiso señalado.*

Asimismo, en su acuerdo segundo instruyó a la Gerencia Médica emitir criterios de priorización tomando en consideración la oferta y demanda de servicios, recursos humanos, infraestructura, equipamiento, entre otros y que su implementación fuese incluida en el Fideicomiso destinado a la Construcción y Equipamiento de Infraestructura de Servicios de Salud y Financieros en la Caja Costarricense del Seguro Social.

Las entidades públicas invitadas a participar en el análisis de mercado para constitución del Fideicomiso fueron: Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago, Instituto Nacional de Seguros y Banco Popular, respectivamente; posterior a las valoraciones pertinentes se brinda recomendación técnica mediante informe de resultados *“Proceso de selección de una entidad financiera estatal autorizada para la construcción del Fideicomiso para el Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logística y financieros de la CCSS”*, indicando:

(...) Con base en los resultados del análisis de selección realizado, se recomienda al Banco de Costa Rica, en calidad de fiduciario, como la entidad financiera Estatal que reúne las mejores condiciones para que estructure financieramente, desarrolle y administre el Fideicomiso de Desarrollo de Obra Pública de la Caja.”

En consecuencia, se realizaron las acciones pertinentes para la emisión del Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 con base en el criterio emitido por la Gerencia Financiera y la Dirección Jurídica firmado por la Dra. María del Rocío Saéñz Madrigal, Presidente Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social y el Lic. José Andrés Víquez Lizano, Subgerente General del Banco de Costa Rica el 15 de mayo del 2017 y refrendado por la Contraloría General de la República el 23 de octubre del mismo año, el cual dentro de sus alcances comprende 53 obras de infraestructura física, relativas a 30 Áreas de Salud, 22 Direcciones Regionales de Sucursales y Sucursales y un Centro de Almacenamiento y Distribución.

Al respecto, este Órgano de Fiscalización y Control ha brindado seguimiento al avance de las obras a través de sendos productos¹ a las acciones ejecutadas por las partes de la involucradas en el Contrato Inmobiliario Fideicomiso CCSS-BCR, con el propósito de asesorar y brindar oportunidades de mejora que coadyuven con el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas contractualmente y la consecución de los objetivos propuestos.

Por otro lado, la Contraloría General de la República proporciona la “Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos”, con el propósito de medir la eficacia de la ejecución en las fases y actividades del fideicomiso para alcanzar sus objetivos, por lo que esta Auditoría Interna realizó la aplicación de esta herramienta obteniendo los resultados que se muestran a continuación:

¹ ASF-99-2018, AI-1473-19, AI-1555-19, AI-1719-19, AI-1810-19, AI-2314-19, AI-2376-19, AI-2887-19, AI-3241-19, AI-619-2020, AS-485-2020.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Cuadro N°1
Herramienta Metodológica de Fideicomisos Públicos

| Etapa del ciclo de vida | | Estructuración y Formalización | | | | |
|---|--|--------------------------------|--|---------------------------|--|---|
| Procedimiento | Detalle de las acciones a indagar sobre el fideicomiso | Actividad | Se encuentra razonablemente implementado | Documentación de respaldo | Observaciones | Riesgo posible |
| 1. Indague sobre la custodia y resguardo de la siguiente información: | Se dispone de un Contrato y addendas (si aplica) del fideicomiso. | Administrativa | Sí | Sí | Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 Adenda #1 Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017. Adenda #2 Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 | Riesgo operativo relacionado con el debilidades en el Sistema de Control Interno en la administración del fideicomiso |
| | El fideicomitente dispone de documentación de respaldo sobre el análisis legal, técnico y operativo que justifiquen la conformación del fideicomiso. | Administrativa | Sí | Sí | Se determinó que la Administración dispone de un expediente compuesto por tres tomos, en el cual se incorporan sobre el análisis legal, técnico y operativo que justifiquen la conformación del fideicomiso. | |
| | Se encuentra formalmente establecido un procedimiento de control a realizar por el fideicomitente en cada etapa del ciclo de vida del fideicomiso. | Operativo | Sí | Sí | Se identificaron acciones de supervisión como las revisiones de los Informes de Gestión de la Unidad Administradora. Para la etapa de planificación se tienen estructurados informes que aporta la UAP en los cuales se consolida la información referente a: Avance de Fideicomiso, Contrataciones, solicitud de desembolsos, reporte financiero, proyecciones, entre otros, también se identificaron informes de gestión Fideicomisos de Obra Pública emitidos por la Unidad Administradora de Proyectos. | |
| | El fideicomitente realizó una valoración del costo/beneficio de la conformación del fideicomiso con respecto a otras opciones para cumplir con el objetivo, donde se consideró al menos: la capacidad gerencial operativa y estructural del fiduciario, experiencia en el tema, razonabilidad de la comisión de fiducia. | Financiera | Sí | Sí | Se identificó documento denominado: Viabilidad para la contratación de un fideicomiso, destinado para la construcción y equipamiento de infraestructura en la CCSS" folio 021. Acuerdo de Junta: Acuerdo #1, artículo 9, Sesión 8805, Fecha: 19/10/2015 Se solicita a la GF y a la GIT elaboración de cartel. Acuerdo #2, Sesión 8805, fecha 19/10/2015 Instruir a la GF para que en coordinación con otras Gerencias efectúe un análisis de otras opciones de contratación pública con financiamiento. <u>Se hace mención al respecto en el apartado de antecedentes del informe</u> | |
| 2. Verificar la existencia y establecimiento formal de: | Para la selección del Fiduciario, el fideicomitente realizó un análisis comparativo de distintas ofertas en el que se consideró la capacidad gerencial operativa y estructural del fiduciario, experiencia en el tema, razonabilidad de la comisión de fiducia. | Operativo | Sí | Sí | Se determinó que se realizó invitación al BCR, BN, INS, BANCREDITO, BANCO POPULAR, participando únicamente BN y BCR. | Riesgo de incumplimiento de los objetivos del fideicomiso |
| | El fideicomitente dispone de la regulación y procedimientos para el finiquito del fideicomiso. | Legal | Sí | Sí | Se corroboró en las cláusula trigésima y trigésima primera donde se describen las causas de terminación anticipada del contrato. | |
| | Las partes han establecido mecanismos sancionatorios por incumplimiento de obligaciones del fiduciario, fideicomitente y fideicomisario. | Legal | No | No | No se identificaron mecanismos sancionatorios en el contrato, <u>se realiza procedimiento de Auditoría.</u> | |
| | El fideicomitente recibe una revisión del avance del cumplimiento de los objetivos del fideicomiso y toma acciones sobre los informes de rendición de cuentas del fiduciario sobre el fin y cumplimiento de los objetivos del fideicomiso. | Operativo | Sí | Sí | Recibe mensualmente los Informes de gestión Fideicomisos de Obra Pública emitidos por la Unidad Administradora de Proyectos, toma acciones para el cumplimiento de los objetivos y se identificó la participación en las sesiones del Comité de Selección y Vigilancia. | |



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

| Etapa del ciclo de vida | Planificación | | | | | |
|---|---|-----------------------|-----------|---|--|--|
| | Procedimiento | Aspectos a considerar | Actividad | Se encuentra razonablemente implementado | Documentación de respaldo | Observaciones |
| 3. Verifique la existencia y establecimiento de los requisitos relacionados con el proyecto de obra pública, específicamente: | Los contratos entre el fiduciario y la empresa privada encargada del apoyo operativo y técnico del proyecto, así como las funciones de la empresa privada como del Comité de Vigilancia. | Administrativa | Sí | Sí | Se evidencia contrato entre el fiduciario y la UAP la cual es la encargada de suscribir los contratos con los proveedores, también se identificó un reglamento para el comité de selección y vigilancia. | Riesgo administrativo relacionado con debilidades en las funciones establecidas tanto de apoyo operativo como técnico del proyecto de las empresas como del Comité de Vigilancia. |
| | El procedimiento en donde se indiquen las funciones de las empresas de apoyo operativo y técnico, así como las funciones del Comité de Vigilancia, así como la elaboración y emisión de los informes sobre los estados financieros y presupuestarios. | Administrativa | Sí | Sí | Se verificó en el contrato la designación de obligaciones para la UAP y para el comité de vigilancia, asimismo, se identificó un contrato entre el BCR y la UAP y un reglamento para el comité de vigilancia, también se identificó procedimientos y funciones en el Manual Operativo del Fideicomiso MANOF | |
| | Estudios de prefactibilidad y factibilidad (técnico, económico y legal), manuales de operación, manuales de mantenimiento y diseño de esquemas constructivos. | Operativo | Sí | Sí | Se corroboró la existencia de un estudio de prefactibilidad en el expediente del Fideicomiso. | |
| | Proceso de gestión de riesgos que considere al menos: tasa de interés, tipo de cambio, liquidez, operativo, tecnologías de información, legal, reputación, legitimación de capitales y conglomerado (si aplica). | Financiera | Sí | Sí | Se identificaron dos portafolios de riesgos, uno elaborado por la UTC y otro por la fiducia, <u>se realiza procedimiento de Auditoría</u> | Riesgos financieros asociados con la gestión de las finanzas y presupuesto de las obras a realizar. |
| | Presupuesto detallado de las obras y la presupuestación y programación del mantenimiento. | Financiera | Sí | Sí | Existe la determinación del presupuesto que se utilizará en el primer grupo de obras, por cuanto el Proyecto está en la etapa de planificación, en cuanto al mantenimiento, actualmente se está incorporando dentro del cartel para que sea considerado en la contratación de forma que se cuantifique y programe, sin embargo, será realizado y cancelado por la Institución. | |
| Diseño del plan de ejecución de la obra, así como el establecimiento del pago de permisos (ambientales, municipales y derechos de vía). | Legal | Sí | Sí | Se identificó el trámite de estudios ambientales y permisos municipales, en el primer grupo de obras por desarrollar. | Riesgo de incumplimiento de las obligaciones establecidas en el fideicomiso. | |

Fuente: Contraloría General de la República.

De la herramienta proporcionada por el Ente Fiscalizador, según la etapa del ciclo de vida en la que se encuentra el Proyecto, plantea procedimientos en lo que respecta a la estructuración, formalización y planificación del Fideicomiso. De la aplicación de ésta, se obtuvo que, de las 14 variables establecidas por Contraloría General de la República, no se cumplieron 2 aspectos: lo que compete a los mecanismos sancionatorios y el tema de riesgos, mismos que son desarrollados como hallazgos según los puntos 2 y 4 del presente informe.

HALLAZGOS

1. SOBRE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO.

La evaluación evidenció que el Fideicomiso presenta un atraso en la ejecución de las actividades programadas de hasta 2 meses, de conformidad con el último cronograma. Además, se evidenció que los plazos de actividades como el “aval del anteproyecto” y “aval de diseño” entre otras, podrían optimizarse en procura de disminuir los tiempos de ejecución de las obras, conforme a la experiencia adquirida en la realización de los primeros proyectos.

1.1 Sobre el avance de los proyectos del Fideicomiso.

Para la ejecución de los proyectos del Fideicomiso, de conformidad con el cronograma de actividades adjunto al Informe de avance de abril de 2018, se observa que la ejecución de las obras iniciaría en mayo de 2019 con 7 proyectos a saber: Liberia, Bagaces, Fortuna San Carlos, Orotina, Heredia Cubujiquí, Acosta y el Centro de



Distribución. Para julio de 2019, se iniciaría con la ejecución de las áreas de Salud de Carrillo, Nicoya y Aguas Zarcas.

No obstante, lo anterior, el avance del Fideicomiso ha presentado variaciones en el alcance de las actividades, que han retrasado la ejecución del proyecto. Estas variaciones corresponden a cambios en los programas Funcionales y en el alcance de las obras previas a la firma del contrato con el Banco de Costa Rica, y a la fecha solo se han realizado el orden de inicio de la fase de estudios preliminares de 17 proyectos, siendo que, a noviembre de 2020, solamente dos proyectos han entrado en la fase de ejecución de los anteproyectos (Fortuna y Orotina - San Mateo).

La Ley General de Control Interno, en el capítulo II, artículo 8, establece que se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos como:

“a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y de Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en la norma 1.9 “Vinculación del SCI con la calidad” señala el deber de establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para verificar la calidad de la gestión y asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo.

Asimismo, la norma 4.1 “Actividades de control” indica:

“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”.

La norma 4.5.2 Gestión de proyectos de las Normas de Control Interno para el Sector Público se señala:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.

La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.

La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.

El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.

La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros”.



La Guía de Aprendizaje de Gestión de Proyectos de Desarrollo para la certificación Project Management Associate (PMA), señala con respecto al cronograma:

“Un cronograma es más que la suma de los tiempos de las actividades de un proyecto ya que presenta toda la secuencia lógica y los pasos a seguir para entregar los resultados. Dado que el tiempo es una de las restricciones más importantes de un proyecto, el cronograma se convierte en la herramienta que el gerente usará con más frecuencia, no solo para controlar el avance del proyecto, sino también para realizar el análisis y los ajustes que sean necesarios.”

Sobre las causas de las modificaciones en los plazos del Fideicomiso Inmobiliario de la CCSS/BCR para el mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS”, es importante señalar que este proyecto inicialmente comprendió 53 obras de infraestructura física, las cuales estaban constituidas de la siguiente manera:

- 30 Áreas de Salud.
- 18 Sucursales.
- 4 Direcciones Regionales de Sucursales.
- 1 Centro de Almacenamiento y Distribución.

Además, el área total inicial de construcción de los proyectos se estimó en 161 268 m², el desarrollo de las obras comprende compra de terrenos, diseño, construcción, equipamiento y puesta en marcha, con un monto inicial estimado para todos los proyectos de \$471 millones de dólares y el proceso de construcción de las obras se definió inicialmente en un plazo de 7 años según lo establecido en la cláusula vigésima novena del Contrato de Fideicomiso, sin embargo, se establece la posibilidad de prorrogar por un periodo de 7 años más.

Mediante oficio GIT-9071-2017, del 16 de noviembre de 2017, la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, notifica la Orden de Inicio del Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 para la “Etapa Preoperativa.

La Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, mediante oficio GIT-1051-2018, del 18 de julio 2018, señaló al Dr. Fernando Llorca Castro, Presidente Ejecutivo, y a los Miembros de Junta Directiva, respecto a la infraestructura de esas unidades incluidas en el contrato del fideicomiso:

“Estos proyectos carecen de una adecuada definición en cuanto al modelo institucional que debe adoptarse acorde con los cambios en los servicios que brindan y adicionalmente no cuentan con una programación funcional ni una estandarización de los tipos de sucursales. De esta manera la lista de proyectos incluidos en el fideicomiso pose diferencias en el dimensionamiento proyectado que varían en su categoría entre un 30% y un 80% aproximadamente.

Todo lo anterior hace que existan riesgos muy elevados para el cumplimiento de la ejecución de los proyectos en el plazo establecido para el Fideicomiso, por lo tanto, se considera como mejor opción, el sacar estos proyectos de este fideicomiso, mientras se define adecuadamente el modelo que debe seguirse, así como la planificación funcional acorde con los procesos.

En lugar de estos proyectos se recomienda valorar la inclusión de otras Sedes de Áreas de Salud que cumplan con los requisitos mínimos para la ejecución, dentro del programa de proyectos de este Fideicomiso.”

Asimismo, sobre la infraestructura de las Áreas de Salud incluidas en el contrato del fideicomiso y sobre la revisión y ajuste de los prototipos acorde con la oferta de servicio y particularidades de cada una de ellas, la Arq. Murillo Jenkins señaló:

“(…) los prototipos establecidos inicialmente por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud tendrían un aumento el área establecida, debido a:



- *Por la consideración de la oferta de servicios y particularidades de cada Sede de Área.*
- *Por la inclusión de las áreas de circulación principal y auxiliar, circulación vertical, salidas de emergencia y espacios técnicos requeridos para los sistemas electromecánicos e hidráulicos, entre otros.*

En relación con estimación de costos inicialmente establecidos para el programa de proyectos, se tiene que este no se ajusta con los costos actuales de: terrenos, infraestructura, entre otros, adicionalmente este costo también aumentara en proporción con el dimensionamiento de los proyectos debido a las consideraciones señaladas anteriormente.”

Lo anterior, requirió que la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, la Unidad Técnica Contraparte, la Dirección de Proyección de Servicios de Salud y la Gerencia Médica, tuvieran que replantear el abordaje y alcance de las obras incluidas en el Fideicomiso y realizar nuevos programas funcionales contemplando los nuevos requerimientos de las áreas de Salud, los cuales para las Área de Salud de Orotina San Mateo y la Fortuna fueran entregados el 25 de junio de 2020, mediante oficio GM-DPSS-0247-2020, lo anterior a pesar que para esa fecha **deberían estar en ejecución la construcción de 10 sedes de Área.**

Otros de los atrasos que han afectado la ejecución del Fideicomiso lo constituyó la selección de la Unidad Administradora de Proyectos a cargo del Banco de Costa Rica, proceso que inicio el 10 de abril de 2018 y culminó con la adjudicación el 27 de mayo de 2019, y se otorgó la orden de inicio hasta el día 22 de Julio de 2019 en la plataforma de SICOP de acuerdo con el concurso “CI-CCSS-01-2018 Contratación de Servicios Profesionales de una UAP”.

Sobre lo anterior, la Ing. Carolina Arguedas Vargas, secretaria a. i., Junta Directiva, mediante oficio SJD-0539-2019, del 29 de abril de 2019, comunicó a la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, lo resuelto por la Junta Directiva de la Caja, en el artículo, 25° de la sesión N°9028, celebrada el 25 de abril de 2019, indicando que el BCR ha facturado a la CCSS $\$467.8$ millones de colones por concepto de Fiducia sin haber obtenido avances concretos en la ejecución del Fideicomiso, dejando claro que por parte de la CCSS se ha cumplido diligentemente con las obligaciones contractuales.

Otro de los aspectos que ha generado la dilación de los plazos de ejecución, es la variación de los alcances de los proyectos, siendo la última en marzo de 2020, en la cual la Junta Directiva solicitó a la Gerencia Médica realizar una revisión de la oferta y de los servicios a brindar en las unidades incluidas en el Fideicomiso, estableciendo formas innovadoras de prestar los servicios de salud de la institución incluyendo elementos tecnológicos y nuevos modelos trabajo. Lo anterior de conformidad con lo señalado en el oficio SJD-0700-2020, del 04 de mayo de 2020, en el cual se indica lo resuelto por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 8° de la sesión N°9094, celebrada el 30 de abril del 2020, señalando en los acuerdos la aprobación del Escenario A, el cual consiste en entrega de hasta 4 proyectos por año. Comprende el diseño, construcción y equipamiento de 30 Áreas de Salud, 7 Sucursales y una Dirección Regional de Sucursales. Además, en el mismo acuerdo se instruyó a la Gerencia Médica a realizar una revisión de la oferta y de los servicios a brindar en las unidades incluidas en el Fideicomiso para asegurarse que los mismos sean desarrollados buscando la eficiencia en el uso de los recursos públicos, cumpliendo estándares de calidad.

Posterior al acuerdo de Junta Directiva, del artículo 8° de la sesión N°9094, celebrada el 30 de abril del 2020, al establecerse el escenario de 4 proyectos por año, la Unidad de Administración de Proyectos presenta un nuevo cronograma de actividades el cual contempla los proyectos a realizar en el Fideicomiso.

Sobre lo anterior, el Dr. Mario Ruiz Cubillo, Gerente Médico, mediante oficio GM-8249-2020, del 26 de junio de 2020, entregó al Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, los criterios técnicos Áreas de salud de la Fortuna y Orotina-San Mateo en atención al acuerdo de Junta Directiva, acuerdo sexto, artículo 8 de la sesión N°9094.

La Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora, Dirección de Proyección de Servicios de Salud, mediante oficio GM-DPSS-0318-2020, del 11 de agosto de 2020, comunicó al Dr. Mario Ruiz Cubillo, Gerente



Médico, el replanteamiento del alcance de las 30 Áreas de Salud incluidas en el Fideicomiso CCSS-BCR en función de la optimización de los recursos institucionales y en procura de la sostenibilidad financiera.

La Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, mediante oficio GM-DPSS-0410-2020, del 14 de octubre de 2020, comunicó al Dr. Mario Ruiz Cubillo, avala los cambios en las zonificaciones de las Sedes de Área de Salud Orotina-San Mateo y La Fortuna de San Carlos ajustadas acorde con lo solicitado por el Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR, indicando que una vez revisados los cambios a los que el Ingeniero Monge se refiere, se determina que son congruentes con el interés gerencial.

Lo anterior, evidencia los constantes cambios que ha sufrido los alcances de cada una de las áreas de Salud incluidas en el Fideicomiso, que si bien han sido necesarias y en procura de otorgar proyectos acordes a las necesidades de la población y de la institución han originado la modificación de los plazos previstos para la entrega de los distintos proyectos incluidos en el Fideicomiso.

De conformidad con las fechas indicadas en el cronograma actualizado, se observan retrasos en la ejecución de algunas actividades **que oscilan entre 5 y 54 días naturales**.

El Ing. Julio Cedeño, de la Unidad Administradora de Proyectos, en entrevista del 3 de diciembre de 2020, señaló con respecto a los plazos y los atrasos del proyecto de Fideicomiso lo siguiente:

“Este fideicomiso ha presentado muchos ajustes especialmente de los programas funcionales y de los anteproyectos: al principio se acordó que la DAI realizaría los anteproyectos, pero estos no fueron aprobados por la Gerencia Médica, entonces se tuvo que incorporar la parte de anteproyecto a los carteles de la Fortuna y Orotina San Mateo, por lo cual se tuvo que construir un nuevo cartel el cual fuera robusto para poder tener ofertas más comparables. Era mejor invertir un mes adicional para realizar un buen cartel, que tener luego en el proceso de recepción de ofertas, complicarse la etapa de revisar ofertas. En ese aspecto se invirtió cerca de un mes. Otro de los atrasos que se han presentado, es la disputa en términos legales de la Caja con el BCR por el tema de responsabilidad de las obras ante vicios ocultos y garantías, el cual dichosamente se resolvió y se publicó el cartel a finales de noviembre, pero en eso se tardó aproximadamente un mes. En total podríamos decir que estamos atrasados unos 2 meses en estos proyectos. Como estrategia para recuperar esos tiempos es incorporar más proyectos en cada licitación y como el cartel de la Orotina y Fortuna quedo robusto y podríamos utilizarlo para ganar tiempo. Siempre mantenemos el compromiso de entrega de 4 proyectos por año, eso no ha cambiado, para eso estamos planificando mejoras los carteles de manera que nos permitir disminuir los tiempos de los concursos.”

Sobre el mismo tema, Ing. Danilo Monge, Director de la Unidad Técnica Contraparte, señaló con respecto a los atrasos en entrevista escrita del 4 de diciembre de 2020:

“Es importante aclarar que el cronograma inicial del proyecto de Fideicomiso no era viable ni real por qué no contemplaba muchas actividades, además que se tenía que trabajar en los programas funcionales a que fuera acordes a la realidad de servicios de cada Área de Salud. Hasta este año se logró la aprobación del escenario en el cual se ejecutarían las obras indicando entregas de hasta 4 proyectos por año. Había otro escenario de hasta 15 proyectos que era muy buena, pero cuando se lleva a Junta Directiva y se viene el tema de la pandemia y el tema de sostenibilidad de la Caja, nos da un panorama más reducido. La Junta Directiva, a principios de año aprueba el escenario de 4 proyectos por año, además hay un compromiso por reducir el tamaño de las obras y disminuir costos contemplando aspectos como teletrabajo. Los anteproyectos con que estábamos contando no fueron aprobados, estos los realizó la DAI y se requirió tiempos pero al final no fueron aprobados y se tuvieron que incorporar a los carteles. Las aprobaciones de los prototipos y zonificaciones los tuvimos en octubre de este año, prácticamente al filo de la salida de la licitación de Fortuna San Mateo. Se fue haciendo el tema de las zonificaciones y al mismo tiempo el cartel de estas licitaciones. En octubre se da el tema de las dudas del BCR, con respecto a las responsabilidades del contrato con respecto al manejo de las garantías y de los vicios ocultos. Ya teníamos el cartel listo pero el BCR no quería sacarlos hasta no aclarar el tema de los vicios ocultos. Por dicha el tema se pudo aclarar y publicar el cartel a final de noviembre.”



Se está viendo la estrategia para sacar otras obras en el próximo año rápidamente, se está trabajando en eso, y se estará afinando en los próximos días. Un inconveniente para el desarrollo y cumplimiento del cronograma es la dificultad técnica del agua potable en ciertos terrenos de los cuales se tienen coordinadas reuniones con el AyA para solventar las problemáticas. Se han presentado problemas con el tema de la disponibilidad de Guápiles al cual el AyA dice que somos parte de un desarrollo urbanístico cosa que no es cierto, por cuanto, es una donación que el propietario anterior realizó a la Municipalidad y esta donó el terreno a la Caja y en el cual ya se han efectuado obras como la Cruz Roja la cual ya dispone de agua pero el AYA tiene dudas con respecto a la legalidad de suministrar agua a los terrenos de la Caja, pero esperemos ya se pueda solucionar. En Cariari el problema es con la descarga de aguas pluviales pero ese tema se está viendo en la municipalidad. Con respecto a Talamanca si hay conexión de agua, pero por el tema del caudal no llega al terreno lo necesarios. Para esto el AYA está construyendo un pozo que termina en febrero de 2021 y realizar mejoras al acueducto cuyos trabajos estaría finalizados en el año 2022.

El atraso de Orotina y Fortuna no significa que todo el proyecto esté atrasado porque cada obra es independiente entre sí. El atraso que tenemos es para los proyectos de la Fortuna y Orotina y San Mateo.”

Sobre el avance del Fideicomiso, el Ing. Robert Sánchez Acuña, subdirector de la Unidad Técnica Contraparte, mediante entrevista del 4 de diciembre de 2020, señaló:

“El cronograma inicial nunca se podría haber cumplido, porque no contemplaba la contratación de la UAP más el tiempo de contratación para la primera consultora y permisos de construcción porque no fue bien planteado. Con respecto a los costos hubo una revisión del todas las áreas de Salud y ellos hicieron las observaciones sobre el faltante de varias cosas y eso hace que los proyectos crecieran en tamaño y costo. Y se ampliaron los alcances de los proyectos. El cronograma inicial fue cuestionado desde el principio ya que era improbable su cumplimiento. Considerando las situaciones que teníamos con el fideicomiso y los atrasos presentados es que se da el acuerdo conciliatorio para rebajar el monto que se le pagaba al BCR. Ese reclamo genero un acuerdo conciliatorio que permitió recuperar montos de dinero al respecto por los atrasos ocasionados. Es importante indicar que el atraso por el momento es solo para los proyectos de Fortuna y San Carlos, los demás se pueden iniciar sin depender de estos y al final no retrasaría los otros proyectos. Si hemos visto que hay costos que se van dando y al final tenemos que distribuirlo en los proyectos que se van saliendo.”

Los retrasos podrían presentarse eventualmente incrementar los costos de las obras al mantenerse los costos fijos de la Fiducia y de la Unidad Administradora de Proyectos, asimismo, podrían comprometer la ejecución de los proyectos en el plazo estimado de 14 años que incluye la prórroga del contrato del Fideicomiso.

1.2 Sobre los plazos de actividades programas para la ejecución del Fideicomiso.

Se evidenció que los plazos de actividades como: “aval del anteproyecto: y “Aval de diseño” y otras actividades contempladas en el cronograma podrían optimizarse en procura en el trascurso de la ejecución de los proyectos y con la experiencia que se vaya adquiriendo en el desarrollo del proyecto para disminuir los tiempos para el inicio de las obras.

La Ley General de Control Interno, en el capítulo II, artículo 8, establece que se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos como:

“a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y de Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

De la revisión del cronograma de proyectos del Fideicomiso, se evidenció que, para la realización del Anteproyecto y revisión por parte de la consultoría contratada por la UAP para este fin, se estableció la utilización de 77 días, no obstante, para la revisión por parte de la Caja se dispuso un total de 76 días, equivalentes a 3.4 meses, contando los días hábiles a nivel institucional como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 1
Cronograma de actividades del Fideicomiso
Anteproyecto

| Tarea | Duración |
|--|------------------|
| Anteproyectos | 1484 días |
| Alajuela Oeste, Cariari, Guapiles, Talamanca | 163 días |
| Elaboración anteproyecto | 55 días |
| Revisión anteproyecto consultores | 22 días |
| Aval anteproyecto CCSS | 76 días |
| Ajustes al anteproyecto | 5 días |
| Aval final | 5 días |
| La Unión, Desamparados, Acosta, Pérez Zeledón | 163 días |
| Elaboración anteproyecto | 55 días |
| Revisión anteproyecto consultores | 22 días |
| Aval anteproyecto CCSS | 76 días |
| Ajustes al anteproyecto | 5 días |
| Aval final | 5 días |
| Bagaces, Liberia, Nicoya, Carrillo | 163 días |
| Elaboración anteproyecto | 55 días |
| Revisión anteproyecto consultores | 22 días |
| Aval anteproyecto CCSS | 76 días |
| Ajustes al anteproyecto | 5 días |
| Aval final | 5 días |

Fuente: Cronograma de Fideicomiso CCSS/BCR

Asimismo, para la etapa de revisión de los diseños, se contemplaron 33 días para la revisión de los diseños por parte de la Institución lo que representa aproximadamente 1.5 meses en días hábiles como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2
Cronograma de actividades del Fideicomiso
Diseño y ejecución de proyectos

| Tarea | Duración |
|---|------------------|
| FASE 4: Diseño, Construcción, Equipamiento y Mantenimiento | 2121 días |
| DCEM | 2077 días |
| La Fortuna AS1, Orotina AS1 | 516 días |
| Anteproyecto | 44 días |
| Aval anteproyecto CCSS | 76 días |
| Diseño | 66 días |
| Revisor de planos constructivos | 22 días |
| Aval diseño CCSS | 33 días |
| Permisos | 55 días |
| Construcción (recepción preliminar) | 232 días |
| Alajuela Oeste AS1, Cariari AS1 | 403 días |
| Diseño | 66 días |
| Revisor de planos constructivos | 22 días |



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

| Tarea | Duración |
|------------------------------------|-----------------|
| Aval diseño CCSS | 33 días |
| Permisos | 55 días |
| Construcción | 238 días |
| Guápiles AS2, Talamanca AS2 | 418 días |
| Diseño | 66 días |
| Revisor de planos constructivos | 15 días |
| Aval diseño CCSS | 33 días |
| Permisos | 55 días |
| Construcción | 260 días |

Fuente: Cronograma de Fideicomiso CCSS/BCR

Estos plazos, conforme se van desarrollando los proyectos y con la experiencia en la ejecución de los proyectos podrían irse actualizado y modificando periódicamente a fin de optimizar los tiempos y las actividades encargadas a la UAP.

El Ing. Danilo Monge, en entrevista escrita del 4 de diciembre de 2020, indicó:

“El plazo contemplado en el cronograma para la revisión del anteproyecto se debe a que a nivel institucional debe ser validado por diferentes instancias, como por ejemplo la Gerencia Medica, la comisión de accesibilidad, la UTC, la unidad usuaria entre otros lo cual requiere de varios días para esta revisión que es necesaria.”

Sobre estos plazos el Ing. Julio Cedeño de la Unidad Administradora de Proyectos indicó:

“Es importante que a nivel de la Caja se revisen los tiempos de revisión de los anteproyectos y planos constructivos por que se utilizan plazos que incluso superan la elaboración del anteproyecto. Si creemos importante la revisión pero el plazo nos parece un poco extenso, Hay que considerar que como parte de las actividades que deben ser contratadas está la de la consultoría para la revisión de los planos, podría decirse que la revisión por parte de la Caja sería una duplicación de funciones y esos plazos extensos nos limitan a agilizar el proceso de construcción de cada proyecto.”

Sobre lo anterior, se evidencia la necesidad de optimizar por parte de la Institución los plazos de revisión de actividades con el propósito de disminuir los costos indirectos del proyecto y optimizar los costos fijos que tienen asociado el Fideicomiso. Si bien es importante la revisión de estos insumos se debe buscar la forma de bajar estos plazos, por cuanto, el fideicomiso está financiando actividades de consultoría en un tercero que es el que está asumiendo la responsabilidad en el diseño y construcción de las obras y que estas se realicen de conformidad con las necesidades del Fideicomitente (CCSS) y la dilación de los plazos de revisión podrían incrementar los costos de las obras, así como generar duplicidad de funciones y procesos.

1.3 Sobre la ejecución de los proyectos de Cariari, Talamanca y Guápiles.

Se evidencia que el inicio de las obras de Cariari, Talamanca y Guápiles se retrasaría en aproximadamente un mes con respecto a las fechas programadas de los concursos establecidos en el cronograma del Fideicomiso.

La Ley General de Control Interno, en el capítulo II, artículo 8, establece que se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de objetivos como:

“a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y de Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.



Las Normas de Control Interno para el Sector Público en la norma 1.9 “Vinculación del SCI con la calidad” señala el deber de establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para verificar la calidad de la gestión y asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo.

Asimismo, la norma 4.1 “Actividades de control” indica:

“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”.

Sobre los atrasos y postergación de los proyectos de Guápiles, Cariari y Talamanca, el Ing. Danilo Monge, Director de la Unidad Técnica Contraparte, señaló con respecto a los atrasos en entrevista escrita del 4 de diciembre de 2020:

“Hay varios proyectos que pueden atrasarse debido a problemas con el suministro de agua, los casos son para las áreas de salud de Limón, específicamente las de Guápiles, Cariari y Talamanca.

Cariari y Guápiles cuentan con disponibilidad hídrica, pero en Guápiles el AyA se niega a conectar los servicios porque han indicado que primeramente la Municipalidad y el INVU deben de poner en orden terrenos circundantes e indican que el terreno de Caja se encuentra en un desarrollo urbanístico lo cual no es cierto. Este tema lo está abordando directamente la Municipalidad ya el INVU emitió criterio de que el AYA no puede anegarle a la CCSS la conexión, pero estamos a la espera de que se pueda resolver para lo cual hemos coordinado varias reuniones. En Cariari lo que requerimos es que nos den el permiso de vertido de aguas pluviales en dos caños naturales que recorren varias propiedades. Ya se han presentado varios documentos al respecto para que nos otorguen el permiso; además requerimos que el AyA nos coloque una tubería de 750m de largo aproximadamente para la conexión de agua potable requerida.

En Talamanca es un poco más complejo ya que el AyA tiene que perforar un pozo que nos han indicado que la licitación terminan en febrero de 2021 pero está pendiente la conexión de tubería desde el pozo hasta el terreno y el mejoramiento del acueducto cuyas obras se esperan estén finalizadas en el 2022, esa situación podría generar un retraso en el proyecto.

Con esas licitaciones, tenemos que salir a inicios del 2021 y este tema con el AyA nos está retrasando el proceso, actualmente estamos trabajando con la DPSS en proyectos Alternos para retrasar los proyectos de la zona atlántica si no hay forma de que se resuelvan las diferencias con el AyA.”

Los problemas evidenciados con los terrenos de Cariari, Guápiles y Talamanca, y la eventual postergación del inicio de las obras podrían comprometer la prestación de servicios en el corto y mediano debido al estado y condiciones de las edificaciones existentes y la urgencia de que estas comunidades dispongan de una adecuada infraestructura Hospitalaria.

2. REFERENTE A LA HERRAMIENTA DE VALORACIÓN DE RIESGOS DEL FIDEICOMISO.

Se determinó la existencia de dos portafolios de riesgos del Proyecto, uno realizado por la Unidad Técnica Contraparte (en representación del FIDEICOMITENTE) discutido y analizado por todas la Gerencias de la Institución y otra herramienta denominada “Valoración de Riesgos” proporcionada por el BCR (FIDUCIARIO) expuesta ante la Unidad Técnica Contraparte y el Comité de Selección y Vigilancia, los cuales presentan diferencias significativas.



En la Herramienta Valoración de Riesgos, elaborada por el fiduciario y aprobada por el Comité de Selección y Vigilancia se puede identificar el análisis de las causas que podrían afectar la estructura presupuestaria y financiera de cada una de las obras a desarrollar, como, por ejemplo: Estimación de las variables macroeconómicas (tasa de interés, inflación) sin considerar situaciones de estrés; incorrecta estimación de costos fijos y variables; desconocimiento del marco regulador y el nivel de desarrollo organizacional del sector; requerimientos fiscales y tributarios no considerados; ausencia de estudios prefactibilidad del programa (legales, técnicos y financieros); planes funcionales de áreas de salud, remitidos por el fideicomitente, sin las especificaciones técnicas de equipamiento ni de infraestructura; mismas, que no fueron consideradas en la matriz de riesgos utilizada por la Unidad Técnica Contraparte para analizar la estructura económica mencionada.

De conformidad con lo establecido en el contrato inmobiliario CCSS-BCR 2017, en su cláusula cuatrigésima sexta la gestión de riesgos es responsabilidad tanto del Fideicomitente como del Fiduciario tomar las acciones para la mitigación de los riesgos identificados y asumir los efectos patrimoniales para el presente FIDEICOMISO, por lo que ambas figuras en conjunto deben enfocarse en una sola herramienta de valoración de riesgos para evitar que estos se materialicen brindando el seguimiento correspondiente y estableciendo las estrategias necesarias.

La Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK) Cuarta edición, Capítulo 11 Gestión de Riesgos del Proyecto plasma:

“Para tener éxito, la organización debe comprometerse a tratar la gestión de riesgos de una manera proactiva y consistente a lo largo del proyecto. Debe hacerse una elección consciente a todos los niveles de la organización para identificar activamente y perseguir una gestión eficaz durante la vida de un proyecto. Los riesgos existen desde el momento en que se concibe un proyecto. Avanzar en un proyecto sin adoptar un enfoque proactivo en materia de gestión de riesgos aumenta el impacto que puede tener la materialización de un riesgo sobre el proyecto y que, potencialmente, podría conducirlo al fracaso.” (El resaltado no es del original)

El contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017 establece en la cláusula cuatrigésima sexta:

“Sobre la gestión del riesgo de titularización y de fideicomisos:

- a. *El FIDEICOMITENTE y el FIDUCIARIO han identificado los riesgos asociados al FIDEICOMISO, los responsables de tomar acciones para su mitigación y los responsables de asumir los efectos patrimoniales para el presente FIDEICOMISO. El detalle de los principales riesgos identificados, sus causas, mitigadores y responsabilidades inherentes se adjuntan al presente Contrato y serán sometidos a conocimiento del Comité de Selección y Vigilancia y de la UAP, una vez constituidos (...).”*

El Comité de Selección y Vigilancia en la sesión ordinaria N° 03-2019 celebrada el 13 de diciembre, 2019 solicitó al Banco de Costa Rica (FIDUCIARIO) del Proyecto Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR, la presentación del avance de la matriz de en la sesión ordinaria de enero 2020.

Dicho acuerdo fue atendido por el Comité de Selección y Vigilancia en la sesión N° 02-2020, celebrada el 17 de febrero, 2020, ante la presentación de la matriz riesgos del Fideicomiso Inmobiliario por parte del FIDUCIARIO, entre los cuales se aprecian 10 riesgos con diferentes causas como: posible disminución al alcance del Proyecto, oportunidades de mejora en el esquema de gobernanza, roles y responsabilidades entre las partes Fideicomitente, UAP y Fiduciario; factores como atrasos en el Proyecto por esquemas de aprobaciones, definición de escenarios, adquisición de terrenos.

Ante dicha exposición la Unidad Técnica Contraparte como coordinador del Proyecto en representación del FIDEICOMITENTE, mediante oficio FID-CCSS-BCR-0041-2020 con fecha del 17 de febrero, 2020, suscrito por el Ing. Danilo Monge Guillén, Director de dicha Unidad, dirigido al Lic. Carlos Arbuola López, Jefe de Oficina y al Lic. Edgar Miranda Navarro, Ejecutivo del Área de Fideicomisos de Obra Pública – Banco de Costa Rica (FIDUCIARIO), señalando:



“El día de hoy se presentó al Comité de Vigilancia el Mapa de Riesgos elaborado por ustedes, sin embargo, dentro de lo que se presentó se incluyó información desactualizada y a la vez parece no haber sido analizado el Mapa de Riesgos de la CCSS. Lo anterior por cuanto varios riesgos presentados ya fueron gestionados de forma adecuada y otros ya tienen un planteamiento de abordaje definido.”

Asimismo, expuso:

“(…) la CCSS cuenta desde el 2018 con un Mapa de Riesgos para este Fideicomiso, el mismo fue actualizado en un taller con participación de las Gerencias de la CCSS involucradas en el tema a finales del 2019, por lo cual es evidente que la CCSS ha abordado el tema de riesgos de manera responsable, adecuada y que se han realizado las gestiones correspondientes para cada uno de los riesgos identificados.”

Concluyendo:

“(…) consideramos de gran importancia que el BCR organice un taller de trabajo con todos los actores involucrados para que se actualice y valide el Mapa de Riesgos presentado y así mismo se defina el plazo en que el mismo deba ser actualizado en forma periódica.”

En respuesta a lo anterior, el Lic. Carlos Arburola López, Jefe de Área de Fideicomisos de Obra Pública del Banco de Costa Rica, en representación del Fiduciario, mediante oficio FIDOP-2020-02-163 con fecha del 24 de febrero, 2020, señaló:

“El 30 de octubre de 2019, se realizó una reunión con la Dirección de Sistemas Administrativos de la CCSS y el Director de la UTC, en donde finalmente se toma la decisión de utilizar la metodología del BCR, acordando que nos enviarían los riesgos identificados por ellos para considerarlos en la Evaluación del fideicomiso. Dichos riesgos fueron remitidos mediante correo electrónico por la Ing. Lucía Gómez el 06 de diciembre, así las cosas, el Lic. Isai Joel Martínez hizo una revisión de los riesgos mapeados por el fideicomitente (CCSS) y procedió a realizar un consolidado, mismo que les fue comunicado el 20 de diciembre del 2019 por correo electrónico y presentado en el Comité de Vigilancia del pasado lunes.”

La Unidad Administradora de Proyectos (UAP), realizó un sitio colaborativo o Sharepoint, con el propósito de obtener información principal de primera mano, donde las involucrados en el Proyecto puedan acceder para brindar un óptimo seguimiento de las acciones ejecutadas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, inclusive se brindaron los permisos a los entes fiscalizadores en un marco de transparencia.

Esta Auditoría Interna procede a revisar la última herramienta de valoración de riesgos incluida en dicho sitio colaborativo con el fin de corroborar la participación y el cumplimiento por parte de la Unidad Técnica Contraparte (UTC) en representación del FIDEICOMITENTE, de dicha matriz se desprenden responsabilidades que le corresponden a la UTC, en 8 de los 10 riesgos identificados y expuestos ante el Comité de Selección y Vigilancia.

Por lo anterior, con el propósito de evidenciar el cumplimiento de las acciones para mitigar los riesgos a los que se expone el FIDEICOMISO, se realiza entrevista, el 04 de diciembre, 2020, mediante plataforma TEAMS, al Ing. Danilo Monge Guillén y a la Licda. Lucía Gómez Brenes a lo que respondieron:

“La matriz de valoración de riesgos aportada por el Fiduciario está desactualizada, además, hay aspectos en los cuales la UTC no tiene ingerencia, de hecho, el Banco de Costa Rica no ha expuesto ante el Comité de Selección y Vigilancia dicha herramienta actualizada, la cual tuvo que presentarse en el mes de noviembre y no han tomado en consideración la matriz de riesgos del Fideicomiso que manejamos a nivel interno de la CCSS, además, se había solicitado un taller para la revisión correspondiente y a la fecha no se ha realizado.”

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Es preciso que la Unidad Técnica Contraparte exponga las diferencias e inquietudes al respecto, con el propósito de clarificar las interrogantes que surjan en relación con la herramienta de valoración de riesgos aprobada por el Comité de Selección y Vigilancia, debido a que las partes involucradas en el Proyecto deben orientarse a una sola herramienta y en conjunto establecer las estrategias necesarias con el fin de concentrar los esfuerzos para mitigar los riesgos evidenciados.

De continuar con la situación descrita, podría ocasionar que los riesgos asociados a las etapas de planeación, ejecución, control y seguimiento del Proyecto se materialicen por no poseer claridad suficiente, lo que conllevaría a que estos no se gestionen oportunamente, generando retrasos en el inicio y desarrollo de las obras, así como, un incremento en el costo y afectación directa en la prestación de servicios a los usuarios.

3. ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA U.T.C. PERÍODO 2020

En el Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias al 20 de noviembre, 2020, de la U.T.C. UP.4507 se observa que existen 3 partidas sobregiradas como se presenta a continuación:

Cuadro#1. Partidas sobregiradas Unidad Técnica Contraparte, U.P. 4507 al 20/11/2020.

| Partida | Descripción | Total Asignación | Gasto | % Ejecución | Saldo Disponible |
|---------|---|------------------|---------------|-------------|------------------|
| 2044 | Retribución ejercicio liberal de la profesión | ¢4.000.000,00 | ¢4.851.112,50 | 121,28 | -¢1.336.223,75 |
| 2281 | Útiles y materiales de resguardo y seguridad | ¢0,00 | ¢5.050,96 | 0,00 | -¢5.050,96 |
| 2602 | Contribución patronal S.E.M. | ¢1.387.600,00 | ¢2.794.086,30 | 201,36 | -¢1.406.486,30 |

Fuente: Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias

Como se observa la U.T.C. mantiene a esa fecha 3 partidas presupuestarias con sobregiro, lo cual es improcedente y un hecho generador de responsabilidad administrativa, la partida 2044 "Retribución ejercicio liberal de la profesión" presentó el primer sobregiro el 08 de setiembre 2020 por un monto de -¢410.667,50 (cuatrocientos diez mil seiscientos sesenta y siete colones con cincuenta céntimos como se muestra a continuación:

Cuadro #2. Movimientos en la partida presupuestaria 2044 al 20 de noviembre 2020

| Concepto | # de Gasto | Fecha del Proceso | Asignación | Gasto | Gasto Acumulado | Saldo |
|------------------------|------------|-------------------|---------------|-------------|-----------------|----------------|
| Modificación 03 – 2020 | 0 | 19/06/2020 | ¢2.500.000,00 | ¢0,00 | ¢0,00 | ¢2.500.000,00 |
| Planilla Bisemana 1 | 70707 | 02/07/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢485.111,25 | ¢2.014.888,75 |
| Planilla Bisemana 2 | 70707 | 17/07/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢970.222,50 | ¢1.529.777,50 |
| Planilla Bisemana 3 | 70707 | 30/07/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢1.455.333,75 | ¢1.044.666,25 |
| Planilla Bisemana 1 | 80808 | 13/08/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢1.940.445,00 | ¢559.555,00 |
| Planilla Bisemana 2 | 80808 | 27/08/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢2.425.556,25 | ¢74.443,75 |
| Planilla Bisemana 1 | 90909 | 08/09/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢2.910.667,50 | -¢410.667,50 |
| Planilla Bisemana 2 | 90909 | 24/09/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢3.395.778,75 | -¢895.778,75 |
| Planilla Bisemana 1 | 101010 | 07/10/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢3.880.890,00 | -¢1.380.890,00 |
| Planilla Bisemana 2 | 101010 | 22/10/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢4.366.001,25 | -¢1.866.001,25 |
| Planilla Bisemana 1 | 111111 | 05/11/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢4.851.112,50 | -¢2.351.112,50 |
| Modificación 06 – 2020 | 0 | 10/11/2020 | ¢1.500.000,00 | ¢0,00 | ¢4.851.112,50 | -¢851.112,50 |
| Planilla Bisemana 2 | 111111 | 19/11/2020 | ¢0,00 | ¢485.111,25 | ¢5.336.223,75 | -¢1.336.223,75 |

Fuente: Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias

Como se observa, no se realizó una formulación previa para esa partida presupuestaria, en marzo mediante modificación se cargan ¢2.500.000,00 (dos millones quinientos mil colones exactos) los cuales el 08 de setiembre 2020 se ven sobregirados en ¢410.667,50 (cuatrocientos diez mil seiscientos sesenta y siete colones con

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

cincuenta céntimos), con la aplicación del pago de la planilla correspondiente a la primera bisemana de setiembre 2020, el 10 de noviembre 2020 la administración mediante modificación agrega ¢1.500.000,00 (un millón quinientos mil colones exactos), los cuales no satisfacen el saldo requerido, por cuanto se evidencia que el sobregiro se mantiene, ahora en ¢851.112,50 (ochocientos cincuenta y un mil ciento doce colones con cincuenta céntimos), mismo que aumentó con el pago de la planilla de la segunda bisemana de noviembre 2020 a ¢1.336.223,75 (un millón trescientos treinta y seis mil doscientos veintitrés colones con setenta y cinco céntimos).

Similar situación se presenta con la partida presupuestaria 2602 “Contribución patronal S.E.M., donde se presenta un sobregiro desde el 02 de julio 2020, como se muestra a continuación:

Cuadro #3. Movimientos en la partida presupuestaria 2602 al 20 de noviembre 2020

| Concepto | # del Gasto | Fecha del Proceso | Asignación | Gasto | Gasto acumulado | Saldo |
|-------------------------------|-------------|-------------------|------------|-------------|-----------------|----------------|
| Planilla Bisemana 1 | 70707 | 02/07/2020 | 0,00 | ¢278.586,75 | ¢278.586,75 | -¢278.586,75 |
| Planilla Bisemana 2 | 70707 | 17/07/2020 | 0,00 | ¢256.115,20 | ¢534.701,95 | -¢534.701,95 |
| Planilla Bisemana 3 | 70707 | 30/07/2020 | 0,00 | ¢230.196,25 | ¢764.898,20 | -¢764.898,20 |
| Planilla Bisemana 1 | 80808 | 13/08/2020 | 0,00 | ¢207.724,65 | ¢972.622,85 | -¢972.622,85 |
| Planilla Bisemana 2 | 80808 | 27/08/2020 | 0,00 | ¢259.694,75 | ¢1.232.317,60 | -¢1.232.317,60 |
| Modificación 05 – 2020 | 0 | 31/08/2020 | 527.100,00 | ¢0,00 | ¢1.232.317,60 | -¢705.217,60 |
| Planilla Bisemana 1 | 90909 | 08/09/2020 | 0,00 | ¢277.232,45 | ¢1.509.550,05 | -¢982.450,05 |
| Planilla Bisemana 2 | 90909 | 24/09/2020 | 0,00 | ¢278.586,75 | ¢1.788.136,80 | -¢1.261.036,80 |
| SIPA-C-AD-1020-14-20090009389 | 0 | 06/10/2020 | 0,00 | ¢27.475,30 | ¢1.815.612,10 | -¢1.288.512,10 |
| Planilla Bisemana 1 | 101010 | 07/10/2020 | 0,00 | ¢280.022,65 | ¢2.095.634,75 | -¢1.568.534,75 |
| Planilla Bisemana 2 | 101010 | 22/10/2020 | 0,00 | ¢293.760,30 | ¢2.389.395,05 | -¢1.862.295,05 |
| SIPA-C-AD-1020-14-20100009303 | 0 | 31/10/2020 | 0,00 | ¢13.737,65 | ¢2.403.132,70 | -¢1.876.032,70 |
| Planilla Bisemana 1 | 111111 | 05/11/2020 | 0,00 | ¢386.352,75 | ¢2.789.485,45 | -¢2.262.385,45 |
| Modificación 06 – 2020 | 0 | 10/11/2020 | 860.500,00 | ¢0,00 | ¢2.789.485,45 | -¢1.401.885,45 |
| Planilla Bisemana 2 | 111111 | 19/11/2020 | 0,00 | ¢386.352,75 | ¢3.175.838,20 | -¢1.788.238,20 |
| Planilla Bisemana 1 | 90909 | 08/09/2020 | 0,00 | ¢37.931,95 | ¢3.213.770,15 | -¢1.826.170,15 |
| Planilla Bisemana 1 | 90909 | 08/09/2020 | 0,00 | -¢33.331,10 | ¢3.180.439,05 | -¢1.792.839,05 |

Fuente: Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias

En el cuadro anterior se evidencia que el registro de gastos en la partida presupuestaria inicio sin tener una asignación de recursos previa, por lo que se autorizó realizar erogaciones sin contenido presupuestario, el 31 de agosto 2020 se realiza la modificación 05-2020, donde se asignan ¢527.100,00 (quinientos veintisiete mil cien colones exactos) con lo que el sobregiro pasa a ser de ¢705.217,60 (setecientos cinco mil doscientos diecisiete colones con sesenta céntimos), la segunda asignación presupuestaria se presenta el 10 de noviembre 2020, por un monto de ¢860.500,00 (ochocientos sesenta mil quinientos colones exactos), reflejando un sobregiro de ¢1.401.885,45 (un millón cuatrocientos un mil ochocientos ochenta y cinco colones con cincuenta y cinco céntimos), al 20 de noviembre 2020 dicha partida presupuestaria presenta un sobregiro de ¢1.792.839,05 (un millón setecientos noventa y dos mil ochocientos treinta y nueve colones con cinco céntimos).

La Política Presupuestaria 2020-2021 del Seguro de Salud, Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y Régimen No Contributivo de Pensiones indica lo siguiente:

“(…) Lineamiento 4: Formulación, ejecución, control y evaluación del uso de los recursos. Las unidades ejecutoras serán las responsables de realizar las etapas de formulación, ejecución, seguimiento y control de la gestión presupuestaria, para lo cual deben respetar la normativa técnica y presupuestaria y los lineamientos definidos por la Junta Directiva y otras instancias competentes en cuanto a la utilización de los recursos. La Gerencia Financiera a través de la Dirección de Presupuesto es el ente técnico responsable de la conducción del proceso presupuestario.



Estrategias:

g. No autorizar ni realizar compromisos o erogaciones sin el contenido económico suficiente, lo cual es un hecho generador de responsabilidad administrativa, según lo establecido en el artículo N° 110 de la Ley 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.”

En la Guía para el registro, conciliación y control de movimientos presupuestos se indica:

“VI. OTRAS ACTIVIDADES DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Las unidades ejecutoras deben mantener un adecuado sistema de control de todos los procesos que se llevan a cabo en materia presupuestaria. Otras actividades de control de los recursos presupuestarios a implementar, además de la conciliación presupuestaria, son las siguientes:

- 6.1 Realizar un análisis de tendencias mensual de cada una de las subpartidas, incluyendo los servicios personales fijos y las cargas sociales, tomando en cuenta el gasto del último mes e identificar aquellas subpartidas presupuestarias de la unidad, con tendencia a sobreejecución o subejecución, con el fin de plantear las medidas correspondientes.*
- 6.2 Verificar que la ejecución de los egresos esté acorde a la programación de la ejecución y a lo establecido en el plan anual. En el caso que se identifiquen desviaciones, hacer los ajustes pertinentes.*
- 6.3 Asegurarse de que todos los documentos que generen un egreso de dinero, incluyendo las acciones y los movimientos de personal, contengan el sello de contenido presupuestario, con el cual se garantice que la unidad cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para asumir el gasto.*
- 6.4 En caso de identificarse una subpartida sobregirada por la cancelación de egresos sin disponer del contenido presupuestario suficiente, se requiere que el encargado de presupuesto realice la investigación de la razón porqué se presentó el sobregiro e informar de los resultados al titular subordinado. En los casos que procedan, se debe llevar a cabo los procedimientos administrativos cumpliendo con el régimen jurídico aplicable, asimismo tomar las medidas correctivas para evitar este tipo de resultados para periodos futuros.*

Los sobregiros derivados de cargos erróneos en la subpartida presupuestaria, monto, Unidad Ejecutora u otro; deberán ser detectados mediante la realización de las conciliaciones presupuestarias, para lo cual deben inmediatamente iniciar el proceso de ajuste para contar con los registros correctos.

Es importante mencionar que los sobregiros no se financian por medio de instrumentos de variación presupuestaria.”

La Norma Técnica de Presupuesto Público R-DC-24-2012 de la Contraloría General de la República del 26 de marzo del 2012, publicada en La Gaceta N° 64 del 29 de marzo del 2012, (modificada así por Resolución R-DC-064-2013 del Despacho Contralor de las quince horas del nueve de mayo del 2013), señala en el artículo 6° Aspectos de relevancia relacionados con el presupuesto y el proceso presupuestario de los contratos de fideicomisos suscritos con fondos públicos, en el punto 6.2 lo siguiente:

“6.2 Responsabilidades del fideicomitente y del fiduciario en relación con el cumplimiento del bloque de legalidad y la técnica presupuestaria. Los jefes y funcionarios designados por las entidades fideicomitente y fiduciaria, según las respectivas competencias contractualmente establecidas, serán responsables de que exista un subsistema de presupuesto para la administración de los recursos del fideicomiso y de que se cumpla el bloque de legalidad y la técnica aplicable en el desarrollo de las actividades relacionadas con el proceso presupuestario, con la finalidad de que la gestión de los recursos del fideicomiso se realice de manera eficiente, eficaz, económica y de calidad, en cumplimiento de los fines públicos establecidos en el marco legal y contractual correspondiente.”



Al respecto la Ing. Lucía Gómez Brenes, Coordinadora Administrativa de la U.T.C., indicó que esa situación era desconocida por ellos, por cuanto el Lic. Sergio Gómez Rodríguez, Director de Presupuesto les había indicado que las conciliaciones serían realizadas por esa Dirección, en razón de que la U.T.C. era una Unidad nueva, adicionalmente mencionó que han tenido diferentes problemas con el Sistema Integrado Institucional de Presupuesto, referentes a la carga de información, conciliaciones y modificaciones, los cuales se están trabajando con la Dirección de Presupuesto en este momento.

La falta de una adecuada formulación, administración y conciliación del presupuesto de la Unidad ha provocado que se incumplan las Políticas Institucionales, emitidas para garantizar razonablemente la mejor utilización de los recursos, lo que debilita la eficacia de las estrategias impulsadas por la Junta Directiva para combatir la difícil situación financiera por la que atraviesa la Institución.

4. SOBRE LOS MECANISMOS SANCIONATORIOS DEL CONTRATO C.C.S.S.-B.C.R.- 2017

Se evidenció que durante la elaboración del contrato Fideicomiso Inmobiliario C.C.S.S. / B.C.R. – 2017, no se incluyó un apartado para desarrollar mecanismos sancionatorios por eventuales incumplimientos del contratista, que permita a la Institución ejercer una protección razonable de su patrimonio, máxime en un proyecto que supera los ₡300 mil millones de colones.

La Administración debe mantenerse vigilante del correcto cumplimiento en tiempo y forma de lo contratado, así como de que se garantice la calidad, eficiencia y economía durante la ejecución contractual, de ahí que sea necesario observar un componente donde se establezcan las sanciones que se ejecutarán ante eventuales desviaciones a las obligaciones contraídas con la Institución.

En las Condiciones generales para la contratación administrativa institucional de bienes y servicios desarrollada por todas las unidades de la Caja Costarricense de Seguro Social se indica lo siguiente:

“1. Consideraciones previas

1.1. Estas condiciones regirán todos los concursos de las unidades facultadas de compras en la Caja Costarricense de Seguro Social, en adelante C.C.S.S., regidos por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento así como la Ley N° 6914 y el Reglamento para la compra de medicamentos, materias primas, reactivos, envases.

5. Responsabilidad del contratista

5.1. Multas. Los defectos en los bienes contratados o la documentación requerida para disponer de ellos, se sancionará de conformidad con las siguientes reglas. (...)

(...)5.1.3 Por la naturaleza y especificidad del objeto de contratación, en los casos de obras, equipamiento, servicios de tecnologías de la información y comunicaciones, prestación de servicios, entre otros, es potestad del órgano licitante definir, en cada cartel, otros supuestos de hechos cuya sanción pecuniaria sea la multa. (Reformada mediante acuerdo de Junta Directiva C.C.S.S. en el artículo 31 de la sesión N° 8369, celebrada el 6 de agosto del 2009. publicada en La Gaceta N° 160 del 18 de agosto 2009)”

Mediante entrevista del 04 de diciembre 2020, se le consultó al Ing. Danilo Monge Guillén, Director Unidad Técnica Contraparte, sobre la conveniencia de la inclusión de un mecanismo sancionatorio en el contrato del Fideicomiso, indicando que en su criterio si era importante que desde un inicio se hubiese incorporado una cláusula donde se incluyera un mecanismo sancionatorio que permita regular las actividades del Fideicomiso.

Como se indicó, durante la elaboración del contrato la Administración debió considerar los lineamientos internos, jurisprudencia, entre otros, que facultan y promueven el establecimiento de un componente sancionatorio, desarrollado bajo el principio de buena fe, para proteger el patrimonio institucional.



Al no haber desarrollado el mismo, se dificulta el accionar de la Institución ante posibles incumplimientos del contratista, si bien la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento determinan acciones en este contexto, la naturaleza del objeto contratado obliga a un mayor detalle de cumplimiento, tanto del producto o servicio, como de la forma y plazos que deben entregarse y garantizarse, situaciones que el Contrato Inmobiliario C.C.S.S./B.C.R. – 2017 no contempla.

5. SOBRE LA DOTACIÓN DE PERSONAL PARA LA UNIDAD TÉCNICA CONTRAPARTE (U.T.C.)

En razón del retraso en el desarrollo de las tareas que componen el Fideicomiso CCSS – BCR, podría estarse presentando una dotación de personal acelerada o en una cantidad mayor a la requerida en este momento, que podría ser analizada para determinar la demanda real actualizada, así como la participación de Unidades o mecanismos alternos que maximicen la utilización y aprovechamiento de los recursos, atendiendo lo dispuesto por la Junta Directiva en el artículo 16, de la Sesión 9142, del 26 de noviembre 2020.

5.1 Sobre las tareas de Arquitectos e Ingenieros

De acuerdo con la información aportada por la U.T.C. dentro de las funciones asignadas a los Arquitectos e Ingenieros, se encuentran tareas que requieren de la importante participación de estos profesionales, pero que luego de emitido el primer producto, la asignación deja de requerir la inversión de tiempo que necesitaba en un inicio, como por ejemplo en el caso de: “Revisar, fiscalizar y coordinar con los entes internos la revisión de carteles de los proyectos del fideicomiso.”

En razón que se está incluyendo el Anteproyecto, Diseño, Construcción, Equipamiento y Mantenimiento, los carteles que deban elaborarse para los proyectos posteriores a las Áreas de Salud Fortuna y San Mateo – Orotina (Primeros proyectos del Fideicomiso), serán significativamente similares, al no requerir mayores modificaciones.

De igual forma existen tareas que por el momento no serán efectuadas, en razón que requieren de la adjudicación de las contrataciones de cada proyecto, según la programación de actividades de los proyectos que componen el Fideicomiso C.C.S.S. – B.C.R., en este momento se está iniciando con el proceso de contratación del Anteproyecto, Diseño, Construcción, Equipamiento y Mantenimiento de las Áreas de Salud Fortuna y Orotina – San Mateo, como se presenta a continuación:

Cuadro #4. Proyectos Áreas de Salud Fortuna y Orotina – San Mateo

| Actividad | Fecha Inicio | Fecha Fin | Responsable |
|--------------------------------------|--------------|------------|-------------------|
| Ajuste al cartel general | 24/08/2020 | 28/08/2020 | Novatecnia |
| Revisión final y aprobación cartel | 31/08/2020 | 09/10/2020 | B.C.R. - C.C.S.S. |
| Subida a SICOP | 12/10/2020 | 14/10/2020 | |
| Concurso ADCEM | 15/10/2020 | 30/12/2020 | Novatecnia |
| Evaluación y recomendación | 31/12/2020 | 15/02/2021 | Novatecnia |
| Revisión y adjudicación B.C.R. y UTC | 16/02/2021 | 03/03/2021 | B.C.R. - C.C.S.S. |
| Posible apelación | 04/03/2021 | 14/05/2021 | Novatecnia |
| Adjudicación en firme | 17/05/2021 | 20/05/2021 | B.C.R. |
| Timbres, garantías y contrato | 21/05/2021 | 27/05/2021 | Novatecnia |
| Orden de inicio | 28/05/2021 | 03/06/2021 | B.C.R. |

Fuente: UAP

Como se observa en el cuadro anterior, el cronograma presenta un retraso de alrededor de 6 semanas, por cuanto ingresar la compra en SICOP debió realizarse como máximo el 14 de octubre 2020, pero se efectuó el 29 de noviembre 2020, así mismo al considerar las fechas estimadas por la UAP en coordinación con la UTC la orden de inicio se realizaría en junio 2021, es decir dentro de 7 meses, situación que evidencia que para estos dos proyectos, en este momento no se requiere de un equipo que efectúe las siguientes funciones:



- *“Revisar, fiscalizar y coordinar con los entes internos la revisión de anteproyectos de los proyectos del fideicomiso.*
- *Revisar, fiscalizar y coordinar con los entes internos la revisión de los diseños los proyectos del fideicomiso.*
- *Revisar, fiscalizar la construcción de los proyectos del fideicomiso.*
- *Revisar, fiscalizar y coordinar los contratos de mantenimiento los proyectos del fideicomiso.*
- *Dar control y seguimiento a las etapas de los proyectos.*
- *Hacer la revisión de los informes que se generan en el desarrollo de los proyectos.*
- *Llevar a cabo la recepción de obras de forma provisional y definitiva de los proyectos.*
- *Diseñar y ejecutar readecuaciones de planta física y labores asociadas.”*

Es importante considerar que los siguientes proyectos son los de las Áreas de Salud Alajuela Oeste y Cariari, los cuales presentan el siguiente cronograma de actividades:

Cuadro #5. Proyectos Áreas de Alajuela Oeste – Cariari²

| Actividad | Fecha Inicio | Fecha Fin | Responsable |
|--------------------------------------|---------------------|------------------|--------------------|
| Ajuste al cartel general | 31/08/2020 | 04/09/2020 | Novatecnia |
| Revisión final y aprobación cartel | 07/09/2020 | 11/09/2020 | B.C.R. - C.C.S.S. |
| Concurso D.C.E.M. | 14/09/2020 | 27/11/2020 | Novatecnia |
| Evaluación y recomendación | 30/11/2020 | 13/01/2021 | Novatecnia |
| Revisión y adjudicación B.C.R. y UTC | 14/01/2021 | 28/01/2021 | B.C.R. - C.C.S.S. |
| Posible apelación | 29/01/2021 | 12/04/2021 | Novatecnia |
| Adjudicación en firme | 13/04/2021 | 19/04/2021 | B.C.R. |
| Timbres, garantías y contrato | 20/04/2021 | 26/04/2021 | Novatecnia |
| Orden de inicio | 27/04/2021 | 03/05/2021 | B.C.R. |

Fuente: UTC - UAP

Como se observa en el cuadro anterior, de mantenerse los plazos proyectados se requeriría que las labores citadas se inicien a partir de mayo 2021, sin embargo, con el Área de Salud Cariari, se presenta una situación particular, de acuerdo con lo indicado por la U.A.P., existe un conflicto con la Municipalidad de Pococí, referente a los permisos relacionados con el vertido de aguas, lo que en este momento retrasa de forma indefinida el inicio de ese proyecto, así como la instalación de una tubería de agua potable por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y por ende reduce la cantidad de actividades que deben efectuarse por parte de los profesionales en mención.

5.2 Sobre el Oficial de Desembolsos

Las funciones del Oficial de Desembolsos son relevantes para mantener un seguimiento en el trámite oportuno de los recursos hacia el Fiduciario, sin embargo, podría no estar demandando un volumen significativo de tareas y obligaciones como se proyectó inicialmente.

Ese Oficial realiza una labor donde sirve de enlace en el Fiduciario y la Gerencia Financiera para lograr que los recursos requeridos para el desarrollo de los proyectos del Fideicomiso se tramiten adecuadamente, donde recibe del fiduciario información mensual sobre los gastos del período anterior, la programación de gastos del mes siguiente, remanentes, inversiones e intereses de las mismos, principalmente, información que es trasladada a la Gerencia Financiera y/o Área Tesorería General para el trámite de pago.

Esas funciones son similares a las que realiza el Área Tesorería General, quien además lleva un control de los desembolsos, pagos realizados, remanentes, etc. Por lo que podría eventualmente apoyar en el desarrollo de esas labores de coordinación.



5.3 Gestión de viáticos y transporte

La U.T.C. dispone de un funcionario para realizar las siguientes funciones:

1. Llevar a cabo las gestiones del transporte (viáticos, solicitudes de transporte, otros) para las giras de los funcionarios de la de la Unidad Técnica Contraparte del fideicomiso inmobiliario.
2. Llevar a cabo la gestión de los activos de la Unidad Técnica Contraparte del fideicomiso inmobiliario.
3. Gestionar y ejecutar las actividades relativas al recursos humanos de la Unidad Técnica Contraparte del fideicomiso inmobiliario.
4. Asistir a reuniones con superiores y compañeros.
5. Elaborar herramientas de control para cumplir con el Control Interno de la Unidad Técnica Contraparte del fideicomiso inmobiliario.
6. Colaborar con las solicitudes propias de la administración.
7. Otras funciones propias de su cargo.

Al considerar que actualmente la U.T.C. dispone de un chofer para realizar las labores de transporte, es razonable indicar que la carga relacionada con la tramitación de vales de transporte es reducida, así mismo, en razón que no han iniciado los procesos constructivos y que la Institución ha impulsado el teletrabajo y reducir la presencialidad solo en los casos necesarios para salvaguardar la salud de los funcionarios, sería sensato determinar que el volumen de confección de viáticos no es representativo.

De igual forma, se identifica la asignación de gestiones relacionadas con Recursos Humanos, sin embargo, esas funciones también son realizadas por una funcionaria con una Plaza de Profesional 2.

El art 19 de la Sesión 9142 de Junta Directiva del 26 de noviembre 2020 indica lo siguiente:

“Por tanto, con base en la recomendación contenida en el oficio GF-5995-2020 del 25 de noviembre de 2020, emitido por el Lic. Luis Diego Calderón Villalobos, Gerente Financiero a.i, por medio del cual, se remite las Medidas para mitigar el impacto financiero de la pandemia del COVID-19, para los años 2021–2022; así como, el dictamen técnico emitido por el equipo técnico de la Gerencia Financiera, según oficio GF-DP-3561-2020/GF-DFC-3089-2020/GF-5959-2020 de fecha 25 de noviembre de 2020, la Junta Directiva -por unanimidad.

ACUERDA:

ACUERDO PRIMERO: Aprobar las Medidas para mitigar el impacto financiero de la pandemia del Covid-19, para los años 2021–2022, considerando las perspectivas económicas y la situación financiera institucional, para la reducción y racionalización del gasto. La aplicación de estas medidas será de carácter general para todos los gestores institucionales Cada Gerencia en el campo de su competencia debe velar por su aplicación.

ACUERDO SEGUNDO: Se instruye a la Gerencia General en coordinación con las otras Gerencias, dar seguimiento a las medidas aprobadas en el acuerdo primero y presentar un informe semestral a la Junta Directiva sobre los avances en su aplicación. Sometida a votación la moción para que la resolución se adopte en firme es acogida unánimemente. Por tanto, el acuerdo se adopta en firme.”

Al respecto el Ing. Danilo Monge Guillén, Director U.T.C. indicó que la dotación de plazas que ha recibido la Unidad es necesaria y que debió haber ingresado meses atrás como se tenía planificado, pero se retrasó por la dificultad de identificar y contratar a los funcionarios idóneos, mencionada además, que el modelo de gемеleo presenta situaciones que no son favorables, como por ejemplo, no es permitido contratar a un Profesional 2 el cual cumple con todos los requisitos solicitados, por cuanto el acuerdo de Junta Directiva solo le permite contratarlo si tiene una plaza de Profesional 4.



Este Fideicomiso reviste una especial importancia para la Institución y para los asegurados, de ahí que deba realizarse la mejor administración posible de los recursos, más al considerar que la Caja y el país están pasando por una situación financiera apremiante, de ahí el interés de volver los ojos hacia la inversión de recursos que se realiza en la U.T.C. y valorar eventuales ahorros presupuestarios mediante la redistribución de funciones, establecimiento de colaboración con otras unidades y/o disminución en los tratos futuros de plazas.

Hay que considerar que el financiamiento de la U.T.C. proviene del gasto ordinario de la Institución y no de la provisión constituida para financiar el Fideicomiso, de ahí que deba realizarse un esfuerzo aún mayor, para disminuir la presión económica que sufre la Institución.

6 SOBRE EL REGISTRO DE LA INFORMACIÓN FINANCIERO – CONTABLE DEL FIDEICOMISO

Se determinó que la Institución no está realizando el registro financiero – contable de los recursos destinados al Fideicomiso Inmobiliario CCSS – BCR, por cuanto requiere de información bajo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), mientras que el Fiduciario mantiene un registro según las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

El 23 de noviembre 2018, mediante oficio FID-CCSS-BCR-0254-2018, suscrito por el Ing. Danilo Monge Guillén, Director de la Unidad Técnica Contraparte solicitó criterio al Área de Contabilidad Financiera referente a los requerimientos de información para efectuar los registros pertinentes. En razón de lo anterior los Licenciados Edgar Ramírez Rojas y Alexandra Guzmán Vaglio jefaturas del Área de Contabilidad Financiera y Subárea de Contabilidad Operativa, respectivamente, emitieron el oficio ACF-1391-2018 - SACO-1723-2018 del 12 de diciembre 2018, donde definieron los alcances y periodicidad de la información necesaria para atender las obligaciones de transparencia que debe mantener la Institución en cuanto a la Revelación Suficiente de todas las operaciones en sus Estados Financieros.

Sin embargo, el Fiduciario de acuerdo con el oficio FIDOP-2020-8-833, del 27 de octubre 2020, suscrito por la Licda. Ingrid Salazar Vargas, Supervisora de Fideicomisos de Obra, dirigido al Ing. Danilo Monge Guillén, Director U.T.C., indicó:

“Como lo comunicó el Banco en su calidad de Fiduciario del Fideicomiso Inmobiliario CCSS / BCR 2017 en el oficio FIDOP-2020-8-617, el área de Fideicomisos de Obra Pública adopta e implementa las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), para todos sus fideicomisos, entre ellos el Fideicomiso Inmobiliario CCSS / BCR 2017.

Así las cosas, en aras de ampliar el sustento emitido por el Banco, se solicitó un criterio a la firma CROWE, referente al tema, donde se confirma la correcta aplicación de normas en los fideicomisos administrados.”

Lo anterior, evidencia que los eventuales informes que presente el Fiduciario se efectuarán bajo las N.I.I.F. y no según N.I.C.S.P. que como se indicó, es el marco normativo al cual está obligada la Institución para efectuar la contabilización de sus registros.

El decreto 34918, del 19 de noviembre 2008: “Adopción e Implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), en el Ámbito Costarricense” indica en sus artículos 1, 2 y 3, lo siguiente:

“Artículo 1º-Objeto: Adoptar e implementar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (de ahora en adelante NICSP), publicadas y emitidas en español, por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés) de ahora en adelante IPSASB, de la Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés), de ahora en adelante IFAC, en el ámbito de las Instituciones del Sector Público Costarricense, con salvedad de las denominadas Empresas Públicas y las instituciones bancarias, a las que por su naturaleza y por recomendación de las NICSP les son aplicables las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Artículo 2º-Ámbito de aplicación del Decreto Ejecutivo: El presente decreto ejecutivo le es aplicable a todas aquellas instituciones que son regidas por el Subsistema de Contabilidad Nacional, establecido en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131 del 18 de septiembre del 2001. Las entidades cuya Ley de creación les confiere un grado de autonomía deberán adoptar e implementar la normativa que más se adapte a su funcionalidad, con la posibilidad de que estas instituciones y cualquier otra que así lo desee pueda adoptar esta normativa.

Artículo 3º-NICSP a implementar: Las normas que serán adoptadas e implementadas son las emitidas oficialmente por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB) de la IFAC, según resolución emitida por la Contabilidad Nacional como ente rector del Subsistema de Contabilidad, previa observancia del trámite previsto en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N°8131 del 18 de setiembre del 2001.”

La Junta Directiva de la Caja el 29 de julio 2010, en la sesión N° 8458, artículo #8, acuerda lo siguiente:

“ACUERDO PRIMERO: aprobar como marco normativo contable de aplicación institucional los Principios de Contabilidad Aplicables al Sector Público, según lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo número 34460-H, publicado en “La Gaceta” número 82 del 29 de abril del año 2008, para el registro, valuación y presentación de los estados financieros preparados por las dependencias correspondientes de la Gerencia Financiera.

ACUERDO SEGUNDO: iniciar el proceso de adaptación a futuro de las Normas Internacionales de Contabilidad aplicables al Sector Público (NICSP) para la Contabilidad de la Caja Costarricense de Seguro Social, lo que permitirá garantizar que los estados financieros institucionales se ajusten a los estándares internacionales y nacionales en normas contables, y que la contabilidad institucional no esté aislada del resto del sector público, así como por las ventajas que las NICSP brindan.

Esta Junta Directiva hace hincapié en el compromiso que deben asumir las Gerencias, para alcanzar el éxito del proceso, en razón de lo cual se les solicita toda la colaboración.

Comuníquese lo resuelto a la Contraloría General de la República, en atención a la disposición 4.2.f) del informe DFOE-SOC-35-2008.

ACUERDO TERCERO: instruir a la Gerencia Financiera para que proceda con las coordinaciones correspondientes, para el diseño e implementación de las acciones pertinentes para la ejecución de los acuerdos primero y segundo. En este sentido, la Junta Directiva hace hincapié en el compromiso que debe asumir cada una de las Gerencias y, particularmente, la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, por medio de la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, para alcanzar el éxito del proceso, en razón de lo cual se les solicita toda la colaboración y coordinación respectiva (...).”

La situación descrita podría obedecer a la interpretación dada por el Fiduciario, sobre utilizar la Normas Internacionales de Información Financiera, a las cuales como Entidad Bancaria está facultado, sin embargo, debe considerarse lo indicado en la Cláusula Décima: Sistema Contable y de Control, donde es claro que la Institución es quien indica las disposiciones para la emisión de los Estados Financieros, es decir, se incluye la Norma Internacional que regula los registros contables, que a la postre son los que dan sustento a los Estados Financieros, de ahí que no se critica la utilización interna de las N.I.I.F. en el Banco, si no al producto que emite para la Institución, el cual no cumple con la Normativa que regula la contabilidad institucional.

La Caja Costarricense de Seguro Social como cliente es razonable que reciba los productos contratados acorde a sus necesidades y no según la conveniencia del proveedor, recibir los requerimientos de información con base en una norma distinta a la utilizada por la Institución, obligaría a realizar un tratamiento adicional para su utilización e interpretación, así como, originaría la incomparabilidad de esos registros con toda la información financiero contable que en la gestión actual se administra.



CONCLUSIONES

La Caja Costarricense de Seguro Social, requiere desarrollar infraestructura física y adquirir equipos, que reúnan las condiciones de seguridad, salubridad, comodidad y otras condiciones que conformen un medio ambiente sano, con el propósito de brindar a los funcionarios un lugar de trabajo apto para la ejecución de sus funciones y especialmente a los usuarios y asegurados un servicio ágil, continuo, moderno y eficiente en la prestación de los servicios que se brindan.

Debido a lo anterior, posterior a los esfuerzos realizados por la Administración Activa para cubrir dicha necesidad, en el año 2017, se suscribió con el Banco de Costa Rica, el documento denominado: “Contrato de Fideicomiso CCSS/BCR 2017”, con la finalidad de desarrollar 53 obras de infraestructura física, distribuidas en 30 Áreas de Salud, 22 Sucursales y Direcciones Regionales de Sucursales y un Centro de Almacenamiento de Distribución con un valor estima de \$471.747.715,00 (Cuatrocientos setenta y un millones setecientos cuarenta y siete mil setecientos quince dólares 00/100).

Este Órgano de Fiscalización y Control, en su rol de asesoramiento, acompañamiento y en procura de impulsar los Proyectos Estratégicos Institucionales, realizó el presente estudio evidenciando oportunidades de mejora en varios aspectos, mismos que coadyuvarán a cubrir las necesidades tanto organizacionales como de la población en general, las cuales se mencionan a continuación:

- Se logró determinar, que se han solicitado diversos cambios en el alcance de las obras de infraestructuras incluidas en el Contrato de “Fideicomiso Inmobiliario Caja Costarricense de Seguro Social-Banco de Costa Rica 2017”, lo que podría comprometer el cumplimiento de los objetivos del Fideicomiso, así como una afectación a la sostenibilidad financiera de los mismos, debido a que el monto de inversión y operación aumentaría significativamente.

Es por lo anterior, que debería plantearse una adecuada planificación de las actividades inherentes a la institución con respecto al Fideicomiso, para que no provoquen retrasos en la ejecución del Fideicomiso que puedan acarrear compromisos económicos o una afectación en la oportunidad del proyecto, asimismo solicitar al BCR y a la UAP la definición de estrategias para recuperar los plazos de ejecución y encaminar el Fideicomiso.

- Se evidenció la existencia de dos herramientas para valoración de riesgos del Fideicomiso, una utilizada por la Unidad Técnica Contraparte y otra emitida por el Banco de Costa Rica y aprobada por el Comité de Selección y Vigilancia, lo que podría ocasionar que ciertos riesgos se materialicen al no concentrar los esfuerzos en una sola matriz.
- La Administración que se realiza del Fideicomiso debe fortalecer los procesos presupuestarios, de forma que se pueda observar la formulación, ejecución y conciliación de los recursos utilizados para el financiamiento de la Unidad Técnica Contraparte, así como, la determinación de todos aquellos recursos que desde la constitución de la UTC se han utilizado en su funcionamiento y que deberán incorporarse en los costos indirectos de las obras.
- Se observó la oportunidad de continuar con los esfuerzos para maximizar la utilización de los recursos, de ahí la importancia de analizar eventuales ajustes en las tareas administrativas y de fiscalización de la Unidad Técnica Contraparte a la luz de las modificaciones y retrasos surgidos en el desarrollo de los Proyectos del Fideicomiso, así como, la difícil situación económica de la Institución y la aprobación de medidas de mitigación al impacto financiero acordado por la Junta Directiva en el Artículo 19º de la Sesión 9142 celebrada el 26 de noviembre, 2020.
- Se demostró la ausencia de un apartado sobre los mecanismos sancionatorios en el acuerdo contractual Fideicomiso Inmobiliario CCSS / BCR – 2017, esto por posibles incumplimientos del contratista, lo que obstaculiza el accionar de la Administración Activa en relación con la protección al patrimonio Institucional en caso de que se presente alguna eventualidad no contemplada.



- Referente al tema financiero-contable, la Institución está en la obligación de revelar en los Estados Financieros todas las inversiones de sus Proyectos, incluido el Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017, de ahí que la Administración debe efectuar los esfuerzos requeridos para que se obtenga la información oportuna que atienda esas necesidades.

RECOMENDACIONES

AL ING. JORGE GRANADOS SOTO, GERENTE, GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS Y AL DR. MARIO RUIZ CUBILLO, GERENTE MÉDICO O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN SUS PUESTOS

- Instruir a la Unidad Técnica Contraparte para que en conjunto con la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, la Unidad Administradora de Proyectos U.A.P. y el Banco de Costa Rica B.C.R. de conformidad con el hallazgo 1, realicen un análisis para desarrollar e implementar una estrategia para la continuidad del Proyecto de Fideicomiso, en el cual se considere la recuperación de los plazos establecidos en el cronograma del proyecto debido a los retrasos que puedan originarse en el desarrollo de las actividades del Fideicomiso, además, se realice un análisis de los plazos establecidos en el cronograma de manera que se valore la reducción de los tiempos en las actividades, considerando los costos fijos que genera cada mes el mantenimiento del contrato de Fideicomiso (UTC-Fiducia-Unidad Administradora de Proyectos- Contratos de consultorías), con el propósito de optimizar los plazos de revisión, la reducción de los costos directos e indirectos y optimizar las labores de la Unidad Administradora.

Las Gerencias Médica y de Infraestructura y Tecnologías, deberán emitir una instrucción a la Unidad Técnica Contraparte, así como a las Unidades beneficiarias de los proyectos del Fideicomiso CCSS – BCR, para que se apeguen a los alcances de los estudios técnicos elaborados por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, que serán previamente aprobados por la Gerencia Médica, con la finalidad que la inversión realizada atienda de forma eficiente, equitativa, austera y razonable la necesidad de los asegurados.

Para el cumplimiento de la presente recomendación se deberá presentar la evidencia documental de la estrategia implementada para el desarrollo del Fideicomiso, así como la evidencia de la comunicación realizada por ambas Gerencias a la U.T.C. y Unidades beneficiarias de los proyectos del Fideicomiso, de acuerdo con lo solicitado en el segundo párrafo de esta recomendación.

Plazo: 6 meses

AL ING. JORGE GRANADOS SOTO, GERENTE, GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE SU PUESTO

- En conjunto con la Unidad Técnica Contraparte y el apoyo de la Dirección Jurídica, efectuar un análisis donde se valore la incorporación al Contrato del Fideicomiso C.C.S.S./B.C.R. – 2017, mediante una adenda o el procedimiento legal pertinente, un apartado donde se incluyan los mecanismos sancionatorios que permitan garantizar la protección del patrimonio institucional.

La recomendación se dará por cumplida una vez que la Administración aporte la prueba documental donde de manera motivada establezca la procedencia de incluir mecanismos sancionatorios en el Contrato Inmobiliario CCSS – BCR 2017, de determinar la conveniencia de establecer dichos mecanismos, deberá realizar y demostrar su inclusión en la adenda o en el instrumento legal pertinente.

Plazo: 5 meses.

- En conjunto con la Unidad Técnica Contraparte realizar un análisis de las tareas y recursos de esa Unidad, con el objetivo de identificar eventuales ahorros en la inversión de recursos que recibe la U.T.C., donde se considere al menos:



- Determinación de las cargas de trabajo actuales y futuras de los funcionarios que conforman la U.T.C.
- Identificar Unidades que eventualmente puedan colaborar con la realización de tareas que actualmente realiza la U.T.C.
- En razón que el cronograma de actividades de los proyectos que conforman el Fideicomiso CCSS – BCR 2017, ha sufrido retrasos por las razones expuestas y esto podría ocasionar modificaciones en los requerimientos de recursos, analizar y actualizar las necesidades de recurso humano que eventualmente tendría la U.T.C.
- Correspondencia entre perfil de la plaza y las obligaciones y tareas de los puestos.
- Análisis de la utilización de modelos alternativos de contratación de personal como el de Plazas temporales aprobado por la Institución mediante el “Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plazas temporales para servicios especiales.”

La recomendación se dará por cumplida una vez que la Administración presente evidencia documental del análisis realizado, donde se observen los resultados obtenidos y la implementación de las acciones correspondientes.

Plazo: 3 meses.

AL ING. DANILO MONGE, DIRECTOR UNIDAD TÉCNICA CONTRAPARTE O A QUIÉN OCUPE SU CARGO.

4. Según lo expuesto en el hallazgo 2 del presente informe, la Unidad Técnica Contraparte en conjunto con el Fiduciario deberá analizar las herramientas de valoración de riesgos que cada unidad dispone para construir un único portafolio de riesgos con el objetivo de retroalimentar y actualizar los riesgos en caso de ser necesario, se mida su impacto, se asignen responsables según la competencia y se diseñen las estrategias de mitigación de cada uno.

Esta recomendación se dará por cumplida una vez que la Administración presente un documento oficial donde se evidencie el análisis realizado, el portafolio de riesgos y el programa de mitigación del Proyecto.

Plazo: 2 meses.

5. Con apoyo de la Dirección de Presupuesto, realizar un análisis de las causas que originaron el sobregiro indicado en el hallazgo 3, de forma que se cumpla con lo instruido en la Guía para el registro, conciliación y control de movimientos de presupuestos e implementar las acciones correctivas que correspondan.

La recomendación se dará por cumplida cuando la Administración remita la evidencia suficiente que permita garantizar razonablemente la corrección de las situaciones que originaron el sobregiro y las medidas diseñadas para que esa situación no vuelva a presentarse.

Plazo: 3 meses.

6. Con la asesoría técnica del Área de Contabilidad Financiera y legal correspondiente realizar las acciones necesarias para que la Institución reciba la información financiero – contable acorde a sus requerimientos y necesidades, de forma tal que se garantice el cumplimiento de lo contratado al proveedor.

La recomendación se dará por cumplida cuando la Unidad Técnica Contraparte presente la evidencia documental de que la información financiero contable que recibe satisface en tiempo, forma y fondo las necesidades Institucionales en cumplimiento de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público y aquella otra normativa técnica aplicable.

Plazo: 3 meses.

A LA ING. MARIA DE LOS ANGELES GUTIÉRREZ BRENES DIRECTORA DE PROYECCIÓN DE SERVICIOS DE SALUD

7. Analizar la procedencia de implementar el uso de “Plazas temporales” definido en el “Instructivo para la creación, uso, control y eliminación de plazas temporales para servicios especiales”, con la finalidad de



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

agilizar el proceso de contratación de personal para atender los requerimientos del Fideicomiso Inmobiliario CCSS – BCR, en caso de establecer la conveniencia de ese instrumento, deberá elevarlo a la Gerencia Médica para que tramite su aprobación ante Junta Directiva. Es importante que previo a la contratación de nuevo personal, se realice un análisis exhaustivo que permita confirmar la necesidad de la dotación, siguiendo los criterios de austeridad y proporcionalidad que la situación económica actual requiere.

Plazo: 4 meses.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los resultados de este informe fueron comentados con los funcionarios de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, Gerencia Médica, Dirección Unidad Técnica Contraparte – Fideicomisos, Dirección Proyección de Servicios de Salud, suscriben el acta de la reunión en la que se conocieron los principales resultados del estudio realizado denominado “Auditoría de carácter especial sobre el avance de obras y ejecución del Fideicomiso formalizado entre la CCSS-BCR”.

La reunión se efectuó de conformidad con la convocatoria realizada por la Auditoría Interna, mediante oficio N° AI-3082-2020 del 07 de diciembre, 2020, y el link correspondiente a través de la Plataforma TEAMS, en el cual participaron los siguientes funcionarios: Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, Directora, Dirección Proyección de Servicios de Salud, Dra. Karla Solano Durán, Funcionaria Dirección Proyección de Servicios de Salud; Lic. Gilberto León Salazar, Asesor Gerencia Médica; Ing. Robert Sánchez Acuña, Subdirector Unidad Técnica Contraparte – Fideicomisos; Ing. Lucía Gómez Brenes, Coordinadora Administrativa Unidad Técnica Contraparte – Fideicomisos; Licda. Grettel Quesada Jiménez, Oficial de desembolsos Unidad Técnica Contraparte – Fideicomisos y Bach. Jennifer Bonilla Montenegro, Encargada de Presupuesto Unidad Técnica Contraparte – Fideicomisos, no obstante, no se presentaron al comentario el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y la Licda. Alexandra Guzmán Vaglio, Jefe Área Contabilidad Financiera, ni otro funcionario en representación, tampoco se obtuvo respuesta al oficio AI-3082-2020 la justificación a no presentarse.

ÁREA DE SERVICIOS FINANCIEROS

Ing. Cristian Bonilla Bejarano
Asistente de Auditoría

Lic. Nelson Porras Solís
Asistente de Auditoría

Licda. Nathaly Riátiga Coto
Asistente de Auditoría

Licda. Elsa Valverde Gutiérrez
Jefe Sub-área

Lic. Randall Jiménez Saborio
Jefe Área

RJS/EVG/NPS/CBB/NRC/jfrc