



AAO-034-2022

11 de julio de 2022

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó en atención a las actividades contempladas en el Plan Anual Operativo 2022 del Área de Auditoría Operacional. El estudio se realizó, con el fin de determinar el cumplimiento y calidad de los elementos que conforman la fase de preinversión de los proyectos de construcción y equipamiento Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes Hospital, Dr. Tony Facio Castro y Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

En ese contexto, es importante señalar que gestionar las acciones que potencien el buen uso de los recursos públicos invertidos en los proyectos de obra pública, implica el desarrollo de procesos sistemáticos y ordenados a lo largo de todas las fases del ciclo de vida, pero es de especial relevancia, la calidad del trabajo realizado en la fase de preinversión donde se formulan los términos de referencia para avanzar de manera segura hacia el diseño y ejecución. La aplicación de conocimientos, procesos, habilidades, herramientas y técnicas adecuadas, tienen un impacto positivo y por ende de éxito en los proyectos.

Los resultados del estudio permiten concluir a través del análisis de estos cuatro proyectos que, pese a los esfuerzos institucionales de orientar a la administración en la adecuada gestión de los proyectos de infraestructura a lo largo de las fases del ciclo de vida, persiste la necesidad de efectuar un seguimiento y validación del cumplimiento y orden cronológico de los elementos sobre todo los correspondientes a la fase de preinversión, para evitar riesgos.

En el caso particular del Fortalecimiento del Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, se determinó la ausencia de un terreno definido para el desarrollo del proyecto, lo cual revela la importancia de contar primeramente de una guía clara de todos los estudios técnicos y normativos de los terrenos con interés de uso además de incluirlos dentro de los procesos de preinversión para la construcción de establecimientos para la prestación de servicios de salud.

Respecto al proyecto Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños, se evidenció la importancia de efectuar análisis técnicos de riesgos a desastres y ambientales completos, suficientes y veraces de los terrenos con interés a utilizar o adquirir para el desarrollo de un proyecto constructivo. En conjunto con la oportunidad de traslado de documentación que permita un flujo óptimo de información pertinente a cada proceso según la etapa del ciclo de vida del proyecto de manera que la vigencia de estos no se vea afectada y el recurso invertido en ellos desperdiciado.

Por otra parte, se determinó que, si bien para el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro se han desarrollado elementos de preinversión en un tiempo considerablemente menor al promedio usual en la institución, existen oportunidades de mejora respecto a la cronología de las acciones según las sanas prácticas de preinversión, el proceso establecido institucionalmente para estos efectos, así como la administración de riesgos, en tanto se están programando acciones



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

correspondientes a la fase de diseño pese a que no se dispone formalmente del terreno previsto para la ejecución. Adicional a esto el proyecto ha sido estimado tanto en área como costos, superior a proyectos que se están desarrollando con el mismo nivel de atención y mayor población adscrita, por lo que es necesario la revisión y ajuste de los alcances del proyecto en concordancia con las necesidades establecidas y las estratégicas institucionales procurando el uso racional de los recursos.

Finalmente, en lo concerniente al proyecto Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el estudio de costos operativos es esencial para facilitar la eficiencia y eficacia de las operaciones de un servicio compleja, sin embargo, aún no se evidencia su elaboración pese que a que ya encuentra en elaboración el cartel de contratación de las obras de construcción y equipamiento, lo que podría afectar su puesta en marcha. Por otra parte, el cronograma de ejecución ha sufrido variaciones que podrían afectar las estrategias y objetivos del Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia en el mediano plazo.

En virtud de lo anterior, se han girado 5 recomendaciones, 3 a la Dirección de Planificación Institucional y 2 a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería con el propósito de que se adopten acciones concretas y oportunas que permitan atender las situaciones evidenciadas.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

AAO-034-2022

11 de julio de 2022

ÁREA DE AUDITORIA OPERACIONAL

**AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE LA FASE DE PREINVERSIÓN
DE LOS PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO:
TORRE ESPERANZA DEL HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS
HOSPITAL NACIONAL DE GERIATRÍA Y GERONTOLOGÍA
HOSPITAL DR. TONY FACIO CASTRO
TORRE DE HEMATO-ONCOLOGÍA DEL HOSPITAL DR. RAFAEL ÁNGEL CALDERÓN GUARDIA**

**GERENCIA MÉDICA U.E. 2901
GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS U.E. 1107
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL U.E. 2902**

ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se realizó en atención al Plan Anual Operativo del Área de Operacional para el año 2022.

OBJETIVO GENERAL

Determinar el cumplimiento y calidad de los elementos que conforman la fase de preinversión de los proyectos de construcción y equipamiento Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes Hospital, Dr. Tony Facio Castro y Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar las justificaciones que dieron origen a los proyectos y determinaron sus alcances.
- Verificar la concordancia entre cada uno de los estudios que conforman la fase de preinversión.

ALCANCE

El estudio abarcó la revisión de los documentos que dan origen y justificación a la planificación gerencial de los proyectos Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes Hospital, Dr. Tony Facio Castro y Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia. El período de evaluación comprendió desde el 01 de enero 2018 al 8 de abril 2022, ampliándose en casos en que se consideró necesario.

La evaluación se realizó cumpliendo con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.



METODOLOGÍA

Para la realización del presente estudio se efectuaron los siguientes procedimientos metodológicos:

- Revisión y análisis general de los expedientes de los proyectos Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños, Hospital Dr. Tony Facio Castro, Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, así como documentación general suministrada por la Gerencia Médica, Gerencia de Infraestructura y Tecnología, Dirección de Proyección de Servicios de Salud, Dirección de Arquitectura e Ingeniería, Dirección de Planificación Institucional y Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer.
- Verificación del cumplimiento de los elementos de la fase de preinversión de los proyectos sujetos de evaluación, así como su cronología.
- Análisis del contenido, calidad y validación de los estudios de la fase de preinversión.
- Verificación de actividades de coordinación entre las unidades responsables de los elementos que conforman la preinversión.
- Revisión de productos de Auditoría relacionados a los proyectos evaluados y sus seguimientos.
- Consultas y entrevistas en las unidades responsables de la fase de preinversión.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de la Administración Pública, 6227.
- Ley General de Control Interno, 8292.
- Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República.
- Política Institucional en Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos.
- Guía Metodológica General para la Identificación Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Portafolio Institucional de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnologías, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías 2022-2031.
- Manual de Procedimientos Banco de Iniciativas y Portafolio de Proyectos Institucional, Dirección de Planificación Institucional, junio 2020.
- Plan de Acción para la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la atención Integral de Cáncer en la Red Oncológica Nacional.

ASPECTOS NORMATIVOS QUE CONSIDERAR

Esta Auditoría, informa y previene a los jefes y a los titulares subordinados acerca de los deberes que les corresponden en el trámite de las evaluaciones, en lo referente a los plazos que deben observarse, así como sobre las posibles responsabilidades en que pueden incurrir por incumplir injustificadamente los artículos 35, 36, 37, 38 y el párrafo primero del artículo 39 de la Ley General de Control Interno.

“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 perjuicios de otras causales previstas en el régimen a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ANTECEDENTES

Una adecuada toma de decisiones orientada a potenciar los recursos públicos que pueden ser destinados a la creación de bienes y servicios que demanda la sociedad, implica desarrollar buenas prácticas de preinversión. Los proyectos nacen como una idea que debe alimentarse con información, si los proyectos son complejos, adquiere mayor relevancia que se disponga de estudios amplios y acciones dirigidas para convertirlos en una realidad concordante con los objetivos propuestos, las necesidades poblacionales y con presupuestos razonables, desarrollando sus etapas de manera coordinada y según las sanas prácticas para minimizar los riesgos.



El desarrollo de esas etapas en las cuales el proyecto pasa de la idea, hasta convertirse en realidad con su operación, se conoce como ciclo de vida, de gestación o de evolución del proyecto; los distintos estados tienen una vinculación recíproca y estrecha; su avance a la etapa siguiente está apoyado en la etapa anterior, de ahí la importancia de la calidad de la información.

El ciclo de vida está conformado por tres grandes fases consecutivas llamadas preinversión, inversión y operación, la primera al ser la génesis del proyecto define todos aquellos aspectos que dimensionan el proyecto, es decir, sus alcances, por lo que es la etapa donde pueden administrarse los mayores riesgos de los que dependerá el cumplimiento de los objetivos, de ahí la importancia de monitorearla, por lo que en el presente informe se evalúa esa fase en cuatro proyectos seleccionados a partir de un análisis de complejidad, costo e impacto en la prestación de servicios de salud como lo son: los proyectos de construcción y equipamiento de la Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes, Hospital Dr. Tony Facio Castro y Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia.

A continuación, se citan antecedentes de estos proyectos:

1. Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera

El Proyecto Torre de Esperanza se gesta desde el 2000 en conjunto con la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños y fue declarado Interés Público y Nacional el 09 de febrero del 2009, mediante decreto N° 35147-S por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud.

El proyecto se estima en 36.430 m² de construcción con un costo de \$81.000.000, los recursos provienen de la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N°5662 del 10 de diciembre 2009, por lo que se destina el 0,78% de los ingresos del FODESAF para la construcción y el equipamiento de la Torre. Por otra parte, el Club Activo 20-30 Internacional de San José # 532 Proyecto Teletón destinó fondos de las ediciones 2002 al 2006 para apoyar el proyecto. Los fondos se administran mediante un Fideicomiso con el Banco Nacional de Costa Rica.

Los recursos para la adquisición de los terrenos provienen de una transferencia de ₡10.000.000.000,00 (diez mil millones de colones) por parte del Patronato Nacional de la Infancia, la cual fue aprobada por la Junta Directiva Institucional en la sesión N° 9048, del 29 de agosto de 2019, artículo 43°. Actualmente se gestiona el proceso de expropiación de terrenos aledaños al centro médico para el desarrollo del proyecto.

2. Nuevo Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes

La base instalada actual del Hospital Dr. Raúl Blanco Cervantes conformada por dos edificios de 3 y 6 pisos ha sido superada por la demanda, las tendencias poblacionales y epidemiológicas de envejecimiento han justificado la ejecución de un proyecto de ampliación, en concordancia con la Política Institucional para la Atención Integral de la Persona Adulta Mayor, por lo que en el 2019 se inicia la planificación estratégica del proyecto.

El proyecto será desarrollado en 3 etapas que suman 57.825 m², con un costo de \$230.000.000 provenientes del SEM. Según el sistema GIT-SPIT, el proceso licitatorio se realizaría el segundo semestre del 2023, el inicio de la obra en el primer semestre 2025 y recepción definitiva el segundo semestre 2028.

A la fecha, se han llevado a cabo una serie de estudios y análisis que son insumo de la etapa de diseño, mediante la contratación 2019CD-000013-4402 al Instituto Costarricense de Electricidad.



3. Nuevo Hospital Dr. Tony Facio Castro

La base instalada del Hospital Dr. Tony Facio Castro corresponde a un edificio de cinco pisos y algunas áreas aledañas de apoyo, sin embargo, ha sido superada por la demanda y su cercanía al mar ha acelerado su deterioro, por lo que la Gerencia Médica en el 2012 instruye el inicio de la planificación estratégica de la construcción de la nueva sede.

La obra se estima en 82,280,31 m², con un costo de \$301,870,062. Los fondos provienen de los recursos del SEM. Según el sistema GIT-SPIT, el proceso licitatorio iniciará el segundo semestre 2023, el inicio de las obras en primer semestre 2026 y recepción definitiva el segundo semestre 2027.

En setiembre 2021, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería identificó un terreno idóneo para el desarrollo del proyecto, corresponde a la Finca 1, Folio Real N°4065-000 ubicado en el distrito 4º Matama, Cantón 1º Limón, de la provincia de Limón, para el cual se encuentra en trámite la declaratoria de interés público para gestionar la adquisición mediante proceso de expropiación. La segregación del terreno está catastrada y con anotación en el Registro Nacional, para notificar al expropiado e iniciar el proceso de valoración.

4. Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia

En la red nacional solamente el Hospital México, dispone de un Departamento de Hemato-Oncología con los servicios requeridos debidamente construidos y equipados, el Hospital San Juan de Dios se encuentra en proceso de construcción del Centro Conjunto de Radioterapia para fortalecer su Departamento, por lo que es necesario que el Hospital Calderón Guardia, disponga de la base instalada adecuada y suficiente para mejorar la calidad y condiciones de atención de su población adscrita, así como evitar las referencias a otros hospitales para aplicación de tratamientos, por lo que este servicio se encuentra en la cartera del Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer desde el 2009.

El área por construir se estima en 17,323 m², con un costo de \$60,425,714.96, los fondos provienen de los recursos que administra el Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer. Se construirá en terreno aledaño al centro médico, ocupado actualmente por servicios que están en proceso de traslado, la zona se demolerá para construir una torre de cinco niveles.

Según el sistema GIT-SPIT, el proyecto debe iniciar el proceso licitatorio en el segundo semestre 2022, dispone de diseño, planos, estudios y permisos referentes a agua potable, aguas negras, aviación civil, electricidad, telecomunicaciones, vías, uso de suelos, red pluvial, recolección de desechos, entre otros, la recepción definitiva se estima para el segundo semestre 2026.

HALLAZGOS

1. SOBRE LOS ESTUDIOS QUE COMPLETAN LA ETAPA DE PREINVERSIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL NACIONAL DE GERIATRÍA Y GERONTOLOGÍA

Se determinó que, dentro del Proyecto para la construcción y equipamiento del Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, hubo un intervalo de dos años donde no se generó productos relacionados con los establecidos en la etapa de preinversión. Es decir, se identificó un intervalo de 2 años entre el estudio de oferta y demanda para el fortalecimiento de la red y el desarrollo del programa funcional de la primera etapa, con su respectiva estimación preliminar de áreas y costos. Adicionalmente, a la fecha no se evidenciaron los estudios preliminares de recurso humano, los costos operativos de la puesta en marcha y la ubicación espacial donde será construido el Hospital, que según el cronograma establecido en la herramienta GIT-SPIT finalizaría el segundo semestre de 2022.



En las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República (N-2-2009-CO-DFOE), establece en el inciso 4.5.2 sobre gestión de proyectos lo siguiente:

“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:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. 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.*
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros”.*

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, del MIDEPLAN, inciso 1.3. Fomentar la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en las instituciones indica:

“Las instituciones deben impulsar y fomentar la identificación, formulación, priorización, ejecución y evaluación de proyectos, que conlleve a la definición y escogencia de las mejores alternativas de creación de bienes y servicios públicos para cumplir las funciones institucionales. Esto debe basarse en la adopción de estos procesos a nivel de la organización para la formación de capital humano institucional. Lo anterior, puede facilitarse mediante alianzas de trabajo con centros universitarios y de investigación”.

La Guía Metodológica General para Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del MIDEPLAN, en el inciso 1.3.1. Localización geográfica del proyecto

“El estudio de localización tiene como propósito seleccionar la ubicación geográfica más conveniente para el proyecto, a partir del área de influencia definida (punto 1.1.10), seleccionando variables como la alternativa que produzca el mayor beneficio tanto para los usuarios como para la comunidad e implique el menor costo social dentro de un marco de factores condicionantes.

La localización se hace en función de varios factores, entre ellos los consumidores del bien o del servicio y la localización de los insumos o facilidades existentes, como agua, luz, vías de acceso, así como la disponibilidad de recursos, restricciones de financiamiento y disponibilidad de terrenos. Se deberán considerar las restricciones de tipo ambiental y de riesgo que limiten la ubicación de las facilidades en sitios sensibles a este tipo de modificaciones, según lo que se establece en el Análisis de Reducción de Riesgos a Desastres y en el Análisis Ambiental”.

En la documentación aportada por la Administración, se identificó la elaboración por parte de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, del “Estudio de oferta y demanda para el fortalecimiento de la Red de Servicios con relación al abordaje del Adulto Mayor” del 2019, y hasta el 2021 se desarrolló el programa funcional por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, correspondiente a la primera etapa del proyecto con su respectiva



estimación preliminar de áreas (EPA) correspondiente a 38.679,91 m² (Treinta y ocho mil seiscientos setenta y nueve con noventa y un metros cuadrados) y estimación preliminar de costos (EPC) equivalente a ₡80.065.022.002,65 (Ochenta mil sesenta y cinco millones veintidós mil dos de colones).

Adicionalmente, el Área Diseño de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería efectuó en el año 2019, el análisis sobre las posibilidades de remodelación y/o ampliación que presenta el terreno y la infraestructura donde actualmente se ubica el centro médico. Planteándose posteriormente dos escenarios, el primero construir dentro del terreno actual del hospital y el segundo, desarrollar el proyecto en los terrenos ubicados en la cuadra contigua mediante un proceso de expropiación. El segundo escenario fue avalado técnicamente por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería estimando preliminarmente un costo ₡4.500.000.000,00 (Cuatro mil quinientos millones de colones) para la adquisición de dichos terrenos, tal y como se visualiza en los oficios GIT-DAI-3214-2021 del 25 de octubre de 2021 y GIT-DAI-3417-2021 del 12 de noviembre de 2021. No obstante, la Junta Directiva aún tiene que avalar la idoneidad y pertinencia de uno de los escenarios planteados para el desarrollo del proyecto.

La situación expuesta obedece a omisiones en la implementación de la metodología de administración de proyectos, según lo establecido en los lineamientos institucionales, por cuanto se evidencia un intervalo prologando entre algunos productos correspondientes con la etapa de preinversión.

Además, es criterio de esta Auditoría que la Administración no ha considerado dentro de los lineamientos establecidos en la etapa de preinversión, las implicaciones de las actividades para la determinación y adquisición de los terrenos para la construcción de establecimientos de salud, especialmente la viabilidad técnica, financiera y temporal del proyecto.

Por consiguiente, los largos periodos identificados entre el desarrollo de documentos correspondientes a la etapa de preinversión más la falta de estudios de gran complejidad y articulación entre varios actores de la Administración para determinar en este caso, el recurso humano, costos operativos de la puesta en marcha y el terreno donde será construido el proyecto, generan riesgos importantes en cuanto al cumplimiento del cronograma establecido en la herramienta GIT-SPIT para la etapa de preinversión. Asimismo, tendría repercusiones significativas en los procedimientos correspondientes a la etapa de inversión, en lo que respecta al desarrollo del anteproyecto y planos constructivos, puesto que son factores condicionantes y relevantes para el desarrollo de la etapa de diseño.

2. SOBRE LOS ESTUDIOS QUE COMPLETAN LA ETAPA DE PREINVERSIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA TORRE DE CUIDADOS CRÍTICOS DEL HOSPITAL NACIONAL DE NIÑOS

Se determinó que el proyecto Torre de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños, ejecutado mediante la figura de Fideicomiso 1068 “Torre de Esperanza”, tiene más de 6 años en la ejecución de la etapa de preinversión y durante ese periodo, se identificó la remisión de documentos en relación con el recurso humano, el estudio de oferta y demanda y el programa funcional del proyecto, sin embargo, no se evidenció el análisis financiero que permita garantizar los costos operativos de la puesta en marcha del proyecto.

En adición a lo anterior, en la herramienta del GIT-SPIT, no se evidencia fechas dentro del cronograma y en las metas del proyecto únicamente se refleja las acciones y entregables relacionadas con la adquisición del terreno mediante el proceso de expropiación, estableciendo como inicio el primer semestre del 2020 y como fin el segundo semestre de 2023.

Es importante considerar las obligaciones de la Institución como fideicomisaria, las cuales fueron establecidas en la cláusula decimosexta del contrato de Fideicomiso 1068 “Torre Esperanza APHNN/CCSS/BNCR”, donde se establecieron las siguientes:



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

- Ceder el derecho de uso de terreno en donde se construirá la “Torre de Esperanza”.
- Obtención de los permisos correspondientes y análisis de la información que proporcionará el fiduciario en relación con los planos constructivos.
- Dotación del recurso humano.
- Especificaciones técnicas de equipamiento.
- Costos de mantenimiento y operación de los servicios que pretenden ser ofrecidos en la edificación.

Sobre lo anterior, de acuerdo con la revisión documental efectuada por esta Auditoría, se verificó la existencia o carencia de los siguientes documentos:

Tabla N° 1.

Documentos de la fase preinversión del proyecto Torre de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños.

Documento	Responsable	Fecha de emisión
Propuesta de recurso humano excluyendo el servicio de seguridad y limpieza.	Dirección de Proyección de Servicios de Salud	Abril de 2015
Estudio de oferta y demanda para el fortalecimiento de la prestación de servicios.	Dirección de Proyección de Servicios de Salud	Setiembre de 2015
Programa Funcional del proyecto “Construcción y Equipamiento del Edificio de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera”	Dirección de Arquitectura e Ingeniería	Junio de 2018
Análisis financiero que permita garantizar los costos operativos de la puesta en marcha del proyecto.	No se evidenció	No se evidenció

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos aportados por la administración activa.

Nótese del cuadro anterior, que se dispone de los documentos en relación con el recurso humano, el estudio de oferta y demanda y el programa funcional del proyecto, sin embargo, no se evidenció el análisis financiero que permita garantizar los costos operativos de la puesta en marcha del proyecto.

Con respecto al Programa Funcional del proyecto “Construcción y Equipamiento del Edificio de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera”, efectuado en junio de 2018 por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, se evidenció que se han realizado ajustes a través de los años y la Gerencia Médica mediante la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, aún se encuentran definiendo si se incorpora o no el resonador magnético al proyecto, aspecto importante de aclarar con el fin que se pueda avanzar a las siguientes etapas.

La determinación de la idoneidad del terreno a utilizar para la construcción de este proyecto ha sido el factor determinante y causal de la longevidad del proyecto dentro de la etapa de preinversión. Puesto que, inicialmente se planteó la utilización del terreno ubicado al frente del edificio actual del centro médico, el cual fue descartado, debido a que estudios técnicos más exhaustivos que determinaron su inviabilidad.

En virtud de lo anterior y de conformidad con las alternativas presentadas ante Junta Directiva, ese órgano colegiado aprobó en el artículo 4 de la sesión N° 9103 celebrada el 11 de junio de 2020 y en el artículo 5 de la sesión N° 9179 celebrada el 20 de mayo de 2021, que la GIT efectuara los procesos de expropiación de los terrenos contiguo al hospital, representando esto un hito en la historia institucional al ser la primera vez que se emplearía este procedimiento para la adquisición de terrenos. Asimismo, se determinó que el proceso de expropiación se efectuaría en dos etapas.



Actualmente, al cierre de la presente evaluación, la Institución tiene en posesión los terrenos de la primera etapa y se encuentra en proceso de notificación a los dueños registrales de las propiedades y a los inquilinos de actividades comerciales de dichas propiedades.

Las Normas de control interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República (N-2-2009-CO-DFOE) establece en el artículo 5.6 Calidad de la información, los siguientes atributos fundamentales de la calidad de la información:

“5.6.1 Confiabilidad

La información debe poseer las cualidades necesarias que la acrediten como confiable, de modo que se encuentre libre de errores, defectos, omisiones y modificaciones no autorizadas, y sea emitida por la instancia competente.

5.6.2 Oportunidad

Las actividades de recopilar, procesar y generar información deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.

5.6.3 Utilidad

La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario”.

La Guía Metodológica General para Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública del MIDEPLAN, establece en el apartado 2.1 sobre Evaluación Financiera, lo siguiente:

“2.1.1. Costos del proyecto

El estudio de costos tiene por objetivo la determinación y asignación de costos totales de cada uno de los rubros vinculados al proyecto en la inversión y operación. Asimismo, es la cuantificación y la determinación de los diferentes costos, que se perciban con la operación del proyecto en el período de vida útil.

2.2.1.1.3. Capital de trabajo

El capital de trabajo son los recursos financieros necesarios para iniciar la etapa de operación del proyecto. Este monto de capital de trabajo deberá cubrir los costos mínimos durante los primeros meses de operación. Es importante considerar el capital de trabajo inicial que se requiere para iniciar la operación, para calcular y considerar el monto total de los costos durante el período en el cual no se perciba ningún ingreso que permita la sostenibilidad del proyecto.

2.1.1.2. Costos de operación

Los costos de operación son en los que se incurre en la etapa de operación, incluyendo los costos ambientales, reducción de riesgo a desastres y el SEVRI, para garantizar la producción de los bienes o la prestación de servicios y se clasifican en:

2.1.1.2.1. Costos de producción

Los costos de producción se relacionan de forma directa con la elaboración del producto o la prestación del servicio y corresponden a los costos en recursos humanos, materias primas, insumos, materiales, mantenimiento, entre otros.

2.1.1.2.2. Costos administrativos

Los costos administrativos son los vinculados con actividades que conllevan la administración de los recursos y la gestión contable; incluyendo generalmente los salarios administrativos, suministros, servicios públicos y de comunicación, depreciación mobiliario y equipo de oficinas, pago de intereses, amortizaciones, entre otros.”

Esta Auditoría determinó que la administración deberá valorar la necesidad de actualizar las proyecciones empleadas en el estudio de oferta y demanda para el fortalecimiento de la prestación de servicios, así como de la propuesta de recurso humano (excluyendo el servicio de seguridad y limpieza) para la puesta en marcha de la nueva torre en virtud que fueron efectuados en el 2015 por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud. Por otro lado, la ausencia de estudios financieros con respecto al costo operativo de la puesta en marcha una vez



que el proyecto sea entregado por el Fideicomiso a la unidad usuaria, evidencia la relevancia y urgencia de efectuar un análisis en el marco de la sostenibilidad financiera actual y en concordancia con los objetivos y las estrategias de la institución.

Lo anterior, tiene aún más relevancia puesto que en el Plan Maestro Proyecto Torre de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, efectuado de manera conjunta entre la Dirección de Arquitectura e Ingeniería de la Gerencia de Infraestructura y Tecnología y la Dirección del Hospital Nacional de Niños en agosto de 2020, se proyectó para una segunda etapa la creación de tres áreas estratégicas de desarrollo futuro: Área de Ciencias del Desarrollo y la Conducta, Área de Ciencias del Movimiento y Área de Investigación y Desarrollo, las cuales serían incorporadas de manera gradual y organizada al portafolio según las posibilidades financieras de la institución.

Por otro lado, el análisis técnico suministrado por la Asociación Pro-Hospital Nacional de Niños en calidad de Fideicomitente respecto al terreno establecido dentro del contrato de Fideicomiso 1068 “Torre de Esperanza” firmado en diciembre de 2015, aportaron resultados insuficientes para determinar la viabilidad y factibilidad real según los alcances del proyecto Torre de Cuidados Críticos, la normativa vigente y la afectación a las infraestructuras existentes del Hospital Nacional de Niños; situación evidenciada años después en el análisis efectuado por el comité técnico del Fideicomiso 1068 “Torre de Esperanza” y remitido mediante el oficio FID-CCSS-APHNN-BNCR-0003-2019 del 1 de abril de 2019.

La situación anterior provocó la prolongación de la etapa de preinversión, ya que se efectuaron una serie de estudios técnicos que finalmente determinaron la inviabilidad del terreno establecido dentro del contrato. Lo que requirió una modificación contractual para reemplazar dicho terreno, por otro que resultó con la aprobación de la Junta Directiva en un proceso de expropiación de 15 propiedades que conforma la cuadra ubicada al este del centro médico, aumentando la complejidad del proyecto en tiempo, costos y aplicación de la Ley N° 7495 - Ley de Expropiaciones.

3. SOBRE LA CRONOLOGÍA EN EL PROCESO DE PREINVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL DR. TONY FACIO CASTRO

Se evidenció que, si bien para el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro, se han desarrollado elementos de preinversión en un tiempo considerablemente menor, al promedio usual en la institución, es importante señalar que la administración está programando acciones de etapas que corresponden al diseño, no obstante, estas actividades se ejecutan previo a la disposición formal del terreno para la ejecución del proyecto.

La Ley General de Control Interno en el Artículo 14 sobre valoración del riesgo, menciona como deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“(...) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos (...). Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en el Artículo 1.2, inciso c, sobre garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones menciona:

“El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales (...).”

En el glosario define eficiencia de las operaciones como:



“(...) Aprovechamiento racional de los recursos disponibles en el desarrollo de las operaciones institucionales, en procura del logro de los objetivos, asegurando la optimización de aquéllos evitando dispendios y errores (...)”

En el Artículo 4.5.2 mencionan que:

“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”

En cuanto a los estudios que conforman la fase de preinversión, el proyecto dispone del estudio de caracterización de oferta y demanda e incluye el estudio preliminar de costos operativos y el preliminar de recurso humano, elaborado por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud en conjunto con la unidad usuaria, así mismo, el programa funcional que integra el estudio técnico, elaborado por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, este último en proceso de ajuste según se detallará en el hallazgo 4, lo que podría ser indicador de avance en el corto plazo a las etapas siguientes, de hecho el cronograma de proyecto en el sistema GIT-SPIT reporta en la programación para el 2022 la elaboración de estudios previos y anteproyecto, sin embargo, la institución aun no dispone formalmente del terreno previsto para la ejecución del proyecto.

Es importante considerar que esta Auditoría analizó la situación del terreno en oficios AS-ASAAI-2690-2020 del 21 de octubre 2020 y AS-ASAAI-038-2022 del 11 de marzo 2022, en los que se concluyó que debido a que la adquisición se está tramitando mediante la figura de expropiación, el cual es un proceso relativamente nuevo para la institución, y por ende se dispone de poca experiencia, los tiempos en que se desarrolle este proceso son inciertos.

La situación descrita obedece a que actualmente en el desarrollo de las etapas del ciclo de vida de proyectos institucionales, la adquisición de los terrenos no forma parte de la etapa de preinversión, lo que podría estar desfasando los tiempos de ejecución y el orden lógico de los elementos.

Mediante entrevista efectuada el 20 de mayo 2022 a la Dirección de Planificación Institucional, la MAP. Adriana Chavarría Loría, jefe de la Subárea de Soporte e Integración de Proyectos, manifestó que como parte de la actualización de los lineamientos institucionales para orientar la gestión de proyectos se están analizando los procesos referentes a definición y adquisición del terreno para incluirlos en la etapa de preinversión, ya que ciertamente es una oportunidad de mejora.

La Licda. Carolina Ordoñez Núñez, coordinadora del Equipo Puesta en Marcha de esa Dirección agregó:

“Por experiencia de la Comisión de Puesta en Marcha, en ocasiones surgen situaciones particulares con los terrenos que dificulta que pueda controlarse el proceso y que sea concordante con los tiempos de preinversión, se trabaja el seguimiento en paralelo, sin embargo, si en el proceso que se lleva para el terreno surge alguna situación en particular inevitablemente se desfazará.”

Según lo descrito este órgano de fiscalización, es necesario que la administración efectúe la valoración del riesgo, de avanzar a etapas sucesivas, ya que algunos estudios necesarios en el anteproyecto de diseño requieren de pruebas de campo y no podrán realizarse en tanto no se disponga legalmente del terreno, por lo que ejecutar acciones propias de fases sucesivas a la preinversión bajo un panorama incierto podría generar reprocesos y por ende aumento de los costos asociados.



4. SOBRE EL DIMENSIONAMIENTO Y COSTOS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEL HOSPITAL DR. TONY FACIO CASTRO

Se evidenció una diferencia en los alcances del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro, respecto a proyectos de hospitales con el mismo nivel de atención que se encuentran en ejecución, según se muestra en el siguiente cuadro comparativo, elaborado a partir de los datos de los estudios de caracterización de oferta y demanda realizados por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, los registros del sistema GIT-SPIT de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y las estimaciones de costos:

Tabla 2.

Comparativo de proyectos de construcción y equipamiento de Hospitales Regionales, 2022.

Proyecto	Población base de estimación	Área de Construcción (m ²)	Costos en colones					Total
			Diseño	Construcción	Equipamiento	Mantenimiento	Otros	
Hospital Dr. Max Peralta Jiménez de Cartago	673.620	89,598	5,064,890,664	72,713,026,320	28,225,10,308	6,333,825,751	179,992,260	112,516,845,304
Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas	316.624	72.134	5,703,302,656	125,724,426,167	25,773,270,336	8,189,456,647	12,291,436,486	177,681,892,293
Hospital Dr. Tony Facio Castro de Limón	278.707	82,280	5,807,375,839	137,778,786,255	44,089,211,599	4,133,363,587	2,755,575,729	194,564,313,009

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación aportada por la Administración Activa sobre los tres proyectos.

Es importante mencionar que las estimaciones del costo del proyecto del Hospital Dr. Max Peralta Jiménez son del año 2017, las del Hospital Monseñor Sanabria son del año 2019 y las del Hospital Dr. Tony Facio Castro del año 2022.

Como se muestra en el cuadro anterior, el área de construcción estimada para el Hospital Dr. Tony Facio es superior a la estimada para el Hospital Monseñor Sanabria, pese a que comparten el mismo nivel de atención y este último tiene una mayor población adscrita; los rubros que presentan una estimación más elevada son construcción y equipamiento donde el Hospital Dr. Tony Facio supera los proyectos de Cartago y Puntarenas.

La Ley General de Control Interno en el Artículo 8, define control interno de la siguiente manera:

“(…) serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

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. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

La misma Ley en el Artículo 14 sobre valoración del riesgo, menciona como deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“(...) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos (...). Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en el Artículo 1.2, inciso c, sobre garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones menciona:

“El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales (...).”

En el glosario define eficiencia de las operaciones como:

“(...) Aprovechamiento racional de los recursos disponibles en el desarrollo de las operaciones institucionales, en procura del logro de los objetivos, asegurando la optimización de aquéllos evitando dispendios y errores (...).”

En el Artículo 4.5.2 mencionan que:

“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”

La Política Institucional en Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos, menciona en el inciso 6.1.3 sobre preinversión lo siguiente:

“La CCSS velará porque los proyectos realicen los estudios de preinversión que determinen su factibilidad y viabilidad, así como su impacto en los objetivos estratégicos de la Institución, de manera que facilite todos los elementos necesarios que contribuya a una adecuada toma de decisiones y reduzca la incertidumbre sobre la asignación de recursos.”

La situación respecto al dimensionamiento y costos del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro, es del conocimiento de la Administración Activa, la cual mediante oficio GIT-0130-2022 del 26 de enero 2022, suscrito por el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías remitido a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, mencionó que fueron recibidos los documentos programa funcional, estimación preliminar de costos, estimación preliminar de áreas y cronograma del proyecto, donde se determinó que resultará en un área de 82,280.31 m², para un costo total de \$301,870,065.02, lo cual supera en costos al Hospital Monseñor Sanabria y Hospital Dr. Max Peralta Jiménez, por lo que solicitó a esa Dirección la revisión y ajuste, optimizando en la medida de lo posible las áreas y costos estimados, además, requirió presentar un informe a esa Gerencia a la brevedad posible y en caso de no encontrar factible una reducción de los costos, deberá informarse con toda claridad las razones a fin de dar parte a al Consejo de Presidencia y Gerentes.

Actualmente la Dirección de Arquitectura e Ingeniería se encuentra realizando el análisis instruido, sin embargo, de los datos que se observan en el cuadro comparativo, las estimaciones con mayor diferencia son construcción y equipamiento, por ende, la causa podría estar asociada a la proyección del recurso físico establecida en el programa funcional, razón por la que es importante que se valore la revisión de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, en tanto según oficio GIT-DAI-2230-2021 de julio 2021, esa instancia participó en la concordancia respecto a las proyecciones de oferta y demanda que son la base de determinación del recurso físico y tecnológico.



La definición de los alcances del proyecto en la fase de preinversión, es un factor determinante en la exposición al riesgo, ya que de cometer errores en esta fase del proceso podría llevar a afectaciones en las proyecciones con la respectiva repercusión a los intereses institucionales, así como el uso racional de los recursos. Si bien la población de Limón requiere el reemplazo de su base instalada y el incremento en la oferta de servicios para abastecer las necesidades, el proyecto debe dimensionarse de manera racional asociada a la realidad de los servicios que requiere la zona.

5. SOBRE LOS ESTUDIOS QUE COMPLETAN LA ETAPA DE PREINVERSIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE LA TORRE DE HEMATO-ONCOLOGÍA DEL HOSPITAL DR. RAFAEL ÁNGEL CALDERÓN GUARDIA

No se evidencia el estudio de costos operativos del proyecto de construcción y equipamiento de la Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el cual forma parte de la etapa de formulación y planeamiento (preinversión), pese a que el proyecto se encuentra en elaboración del cartel de contratación correspondiente a etapas sucesivas en el ciclo de vida.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en el Artículo 1.2, inciso c, sobre garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones menciona:

“El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales (...).”

En el Artículo 4.5.2 mencionan que:

“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”

El Artículo 5.6.2, cita lo siguiente sobre oportunidad:

“Las actividades deben recopilar, procesar y generar información, deben realizarse y darse en tiempo a propósito y en el momento adecuado, de acuerdo con los fines institucionales.”

La Política Institucional en Gestión de Portafolios, Programas y Proyectos, menciona en el inciso 6.1.3 sobre preinversión lo siguiente:

“La CCSS velará porque los proyectos realicen los estudios de preinversión que determinen su factibilidad y viabilidad, así como su impacto en los objetivos estratégicos de la Institución, de manera que facilite todos los elementos necesarios que contribuya a una adecuada toma de decisiones y reduzca la incertidumbre sobre la asignación de recursos.”

Como parte de las estrategias de cumplimiento del inciso anterior cita:

“Cumplimiento y la aplicación de la metodología institucional de preinversión (...) coordinación y sincronización de las actividades y tareas a desarrollar en torno a los estudios de preinversión que faciliten el alineamiento y la integración de los productos finales requeridos.”

Según el Manual de Procedimientos Banco de Iniciativas y Portafolio de Proyectos Institucional, el procedimiento de elaboración de estudios de planificación o preinversión (etapa 8 del proceso) debe completarse previo a que el proyecto avance a etapas sucesivas.



Esta Auditoría considera importante mencionar que si bien el Hospital, ya dispone de Servicio de Hemato-Oncología, con la ejecución del proyecto se incrementa sustancialmente la oferta en cuanto a servicios de apoyo, tratamiento, infraestructura, equipamiento, recursos humanos y logística de funcionamiento, por lo que los costos operativos para el centro médico se incrementarán, por lo que el estudio de costos operativos es un insumo importante para las previsiones presupuestarias pertinentes que garanticen la puesta en marcha y continuidad del servicio.

Mediante entrevista efectuada el 20 de mayo 2022 a la Dirección de Planificación Institucional, ante la consulta del seguimiento que se efectúa al cumplimiento de los elementos de la fase de preinversión de los proyectos la Ing. Susan Perez Solano, directora de esa dependencia manifestó lo siguiente:

(...) Respecto al proceso de integración de estudios de preinversión, se presentó ante Junta Directiva la problemática que existía en torno a ese tema, principalmente por lo que implica la participación de diversas unidades, Junta Directiva acordó que se delegaba la integración de los estudios a la Dirección de Planificación, para esto se trasladaría el recurso humano de las instancias que realizaban los estudios, sin embargo, esto no se ejecutó ya que el mismo acuerdo indicaba que se supeditaba al proceso de reestructuración administrativa del nivel central.

La Dirección de Planificación Institucional, mediante la Comisión de Puesta en Marcha le ha dado seguimiento a ciertos proyectos que instruye Presidencia, Junta Directiva o Gerencia General, actualmente son 15 los proyectos en seguimiento dentro de los que se incluyen Torre Oncológica del Hospital Calderón Guardia (...)

Como parte de las actividades de la Comisión de Puesta en Marcha se revisa que se esté cumplimiento con la fase de preinversión, se definen cronogramas, responsables y se le da seguimiento a que las instancias entreguen los productos, en algunos casos los tiempos no se cumplen por diferentes razones principalmente por las cargas de trabajo de las unidades y deben reprogramarse los plazos. Las sesiones de Puesta en Marcha se realizan cada 15 días y se programa la revisión de entre 3 y cuatro proyectos, por lo que, cada proyecto se revisa cada dos meses o dos meses y medio (...)

Por lo tanto, el proceso de preinversión sigue fragmentado, en tanto el proyecto de reestructuración administrativa del nivel central presente la propuesta de una unidad administradora de proyectos que integre definitivamente el proceso para proyectos de alta complejidad, mientras esto sucede la Dirección de Planificación se encuentra trabajando en las guías metodológicas e instrumentos para proyectos de alta, mediana y baja complejidad, esto debe validarse por parte de la Gerencia Médica y el Consejo de Presidencia en cumplimiento de un informe de la Contraloría General de la República, no obstante, todas las gerencias han estado involucradas en el proceso de ajuste y actualización.”

Según lo descrito. que a la fecha no se disponga del estudio pese a que los insumos informativos como la caracterización de la oferta y demanda, proyección de recursos humanos y el perfil funcional estén concluidos desde el 2019, obedece a la ausencia de implementación y seguimiento de las metodologías de administración de proyectos, según lo establecido en las sanas prácticas, donde las proyecciones y requerimientos para la operación de los proyectos de infraestructura hospitalaria son esenciales para garantizar el adecuado funcionamiento.

Así las cosas, la ausente proyección de estos aspectos a la fecha es de alto riesgo para lograr a satisfacción la puesta en marcha y puede influir de manera directa en el aprovechamiento racional y maximización de los recursos públicos que se traduce a su vez en una afectación a la prestación eficiente y oportuna de servicios de salud, en detrimento de los objetivos institucionales bajo los cuales nace este importante proyecto.



6. SOBRE LOS PLAZOS ESTABLECIDOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO EN CONCORDANCIA CON LAS ESTRATEGIAS DEL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE RADIOTERAPIA

Se evidencian cambios en el plazo de ejecución del proyecto de construcción y equipamiento del proyecto Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia que podrían afectar el abastecimiento de la demanda de servicios proyectados y las estrategias institucionales del Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia.

El Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia se elaboró en el 2019 con la participación del Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer, Dirección de Proyección de Servicios de Salud, Consejo Oncológico Institucional, Dirección de Farmacoepidemiología, con la asesoría de Organismo Internacional de Energía Atómica con el propósito de establecer el modelo de gestión a seguir en el fortalecimiento de la base instalada institucional para el cierre de brechas actual y el abastecimiento de demanda futura que permita alcanzar los niveles óptimos de cobertura recomendados para el país, el plan incluye componentes de infraestructura, equipamiento, recurso humano, logística operativa, entre otros aspectos que deben ejecutarse de manera programada y en tiempos específicos para administrar los riesgos de atención de la demanda de manera eficiente, oportuna y equitativa en las redes de servicios institucionales, por lo que se estableció que al 2025 debía contarse con 11 aceleradores lineales, de los cuales dos forman parte del proyecto Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, cuya red de servicios es la única que no dispone de la tecnología por lo que debe referir los casos al Hospital México.

Mediante oficio GG-0343-2020 del 12 de febrero 2020, el Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, instruyó a la Gerencia Médica y Gerencia de Infraestructura y Tecnologías efectuar una revisión del Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia y emitir criterio técnico.

Por lo que en oficio GIT-0190-2020 del 18 de febrero 2020, suscrito por el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, se remiten las observaciones y sugerencias al Plan aclarando entre otras cosas que la ejecución del proyecto Torre de Hemato-Oncología se ejecutaría en el año 2024. En oficio GIT-0249-2020 del 2 de marzo 2020, el Ing. Granados Soto informa a la Gerencia General que se atendieron las observaciones realizadas y que la Gerencia de Infraestructura estaba de acuerdo con los proyectos y alcances establecidos.

El 17 de julio 2020 la Gerencia General informa mediante oficio GG-2064-2020 a la Gerencia Médica y Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, la aprobación del Plan para el Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia 2020 – 2025 y les instruye proceder con la puesta en marcha y ejecutar las acciones que correspondan a brevedad.

Sin embargo, en oficio GIT-DAI-2225-2020 del 23 de julio 2020, suscrito por la Arq. Gabriela Murillo Jenkins, Directora de Arquitectura e Ingeniería, informa al Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer las razones por las cuales se ha presentado un desfase en el cronograma de ejecución de proyectos en general, principalmente asociado a la atención institucional de la emergencia por COVID-19, agrega que debido a la importancia de continuar con el proyecto Torre de Hemato-Oncología y reducir los impactos en el curso de las actividades, a esa fecha se tenía un avance del 70% en el anteproyecto y un avance importante de los términos de referencia para que una vez finalizada la etapa de anteproyecto se pudiera proceder a licitar en forma inmediata.

Mediante oficio GM-11492-2021 del 9 de agosto 2021, suscrito por el Dr. Mario Ruíz Cubillo, Gerente Médico, solicita a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías coordinar con el Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer con el propósito de actualizar las fechas de los proyectos contemplados en el Plan de Fortalecimiento y ajustarlos a la realidad institucional.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

En oficio GIT-0396-2022 del 23 de marzo 2022, el Ing. Jorge Granados Soto, Gerente de Infraestructura y Tecnologías, remite al Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer los plazos estimados para desarrollar los proyectos del Plan de Fortalecimiento, para el proyecto Torre de Hemato-Oncología indica 2026, en el estado se cita que se decidió incluir en el mismo concurso los proyectos de Fábrica de Ropa y Laboratorio Óptico debido a que la ejecución de estos es necesaria para liberar el terreno.

En oficio GIT-DAI-1307-2022 del 6 de mayo 2022, suscrito por el Ing. José Miguel Paniagua Artavia, Director a.i. de Arquitectura e Ingeniería, remitido al Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer menciona que ante la declaratoria de infructuoso de la licitación pública 2021LN-000001-0001104402 “Fábrica de Ropa y Laboratorio Óptico” la cual corresponde a proyectos complementarios al Servicio de Hemato - Oncología, se ha determinado por parte de esa Dirección que lo más conveniente es que los tres proyectos sean gestionados en un solo proceso de licitación para que sean contratados a una misma empresa a fin de asegurar la coordinación, secuencia, uniformidad y reducir riesgos de retrasos en alguno de los productos.

Agrega que la consolidación de los proyectos de Fábrica de Ropa y Laboratorio Óptico junto con el Servicio de Hemato - Oncología, no impacta el tiempo de entrega de este último dentro del proceso de la contratación, ya que esa Dirección estaría girando una única orden de inicio para la etapa de diseño de los tres proyectos en forma simultánea, y las órdenes de inicio de la etapa de construcción de cada subproyecto estaría ligada a la conclusión de la respectiva etapa de diseño, sin embargo, en el mismo oficio en la página 3 menciona que existirá un desfase en las fechas previstas inicialmente.

Con respecto al estado actual del proyecto, menciona que el cartel se encuentra terminado y cuenta con una primera revisión por parte de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, la cual solicitó ajustes al cartel, de estos se encuentra pendiente unificar los requisitos financieros de los proyectos.

En oficio GIT-DAI-1514-2022 suscrito por el Ing. José Miguel Paniagua Artavia, Director a.i. de Arquitectura e Ingeniería, remite al Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer el cronograma actualizado considerando el escenario optimista en el proceso de contratación administrativa, esto a fin de que las unidades técnicas correspondientes puedan planificar la gestión del recurso humano necesario para las capacitaciones y puesta en operación del servicio, el cronograma indica que la fecha de entrega a Unidad Usuaría será durante el primer trimestre 2027, y en el caso del cronograma optimista indica que la fecha de recepción sería para diciembre 2026.

La Ley General de Control Interno en el Artículo 14 sobre valoración del riesgo, menciona como deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“(...) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos (...). Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”

Las Normas de Control Interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República, en el Artículo 1.2, inciso c, sobre garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones menciona:

“El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales (...).”

En el glosario define eficiencia de las operaciones como:

“(...) Aprovechamiento racional de los recursos disponibles en el desarrollo de las operaciones institucionales, en procura del logro de los objetivos, asegurando la optimización de aquéllos evitando dispendios y errores (...).”



En el Artículo 4.5.2 mencionan que:

“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”

Si bien el cambio en el cronograma de ejecución del proyecto Torre de Hemato-Oncología se debe a imprevistos como la afectación general al desarrollo de los proyectos que ocasionó la atención de la pandemia por COVID-19 y la necesidad de reubicar la Fábrica de Ropa y Laboratorio Óptico para habilitar el terreno requerido, es importante analizar el impacto en la prestación de servicios que ocasionan los atrasos al proyecto principal.

Los riesgos asociados a demorar la ejecución y puesta en marcha se relacionan directamente a la equidad en el acceso a los servicios de salud en tanto es el único hospital que no dispone de la base instalada para conformar de manera adecuada el Departamento de Hemato-Oncología cuyos servicios son esenciales para atender las necesidades de la red este del país en la atención de una de las principales causas de morbi-mortalidad, además este proyecto es uno de los componentes estratégicos del Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia debido a que aportará dos aceleradores a la oferta por lo que existe el riesgo de afectar el logro de la cobertura necesaria de tratamientos según las proyecciones epidemiológicas ajustadas en el plan.

CONCLUSIONES

Gestionar las acciones que potencien el buen uso de los recursos públicos invertidos en los proyectos de obra pública, implica el desarrollo de procesos sistemáticos y ordenados a lo largo de todas las fases del ciclo de vida, pero es de especial relevancia la calidad del trabajo realizado en la fase de preinversión donde se formulan los términos de referencia para avanzar de manera segura hacia el diseño y ejecución. La aplicación de conocimientos, procesos, habilidades, herramientas y técnicas adecuados tienen un impacto positivo y por ende de éxito en los proyectos.

Los resultados del estudio permiten concluir a través del análisis de estos cuatro proyectos que, pese a los esfuerzos institucionales de orientar a la administración en la adecuada gestión de los proyectos de infraestructura a lo largo de las fases del ciclo de vida, persiste la necesidad de efectuar un seguimiento y validación del cumplimiento y orden cronológico de los elementos sobre todo los correspondientes a la fase de preinversión, para evitar riesgos.

En el caso particular del Fortalecimiento del Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, se determinó la ausencia de un terreno definido para el desarrollo del proyecto, lo cual revela la importancia de contar primeramente de una guía clara de todos los estudios técnicos y normativos de los terrenos con interés de uso además de incluirlos dentro de los procesos de preinversión para la construcción de establecimientos para la prestación de servicios de salud.

Respecto al proyecto Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños, se evidenció la importancia de efectuar análisis técnicos de riesgos a desastres y ambientales completos, suficientes y veraces de los terrenos con interés a utilizar o adquirir para el desarrollo de un proyecto constructivo. En conjunto con la oportunidad de traslado de documentación que permita un flujo óptimo de información pertinente a cada proceso según la etapa del ciclo de vida del proyecto de manera que la vigencia de estos no se vea afectada y el recurso invertido en ellos desperdiciado.

Por otra parte, se determinó que, si bien para el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro se han desarrollado elementos de preinversión en un tiempo considerablemente menor al promedio usual en la institución, existen oportunidades de mejora respecto a la cronología de las acciones según las sanas prácticas de preinversión, el proceso establecido institucionalmente para estos efectos, así como la administración de riesgos, en tanto se están programando acciones correspondientes a la fase de diseño pese a que no se dispone formalmente del terreno previsto para la ejecución. Adicional a esto el proyecto ha sido



estimado tanto en área como costos, superior a proyectos que se están desarrollando con el mismo nivel de atención y mayor población adscrita, por lo que es necesario la revisión y ajuste de los alcances del proyecto en concordancia con las necesidades establecidas y las estratégicas institucionales procurando el uso racional de los recursos.

Finalmente, en lo concerniente al proyecto Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el estudio de costos operativos es esencial para facilitar la eficiencia y eficacia de las operaciones de un servicio compleja, sin embargo, aún no se evidencia su elaboración pese que a que ya encuentra en elaboración el cartel de contratación de las obras de construcción y equipamiento, lo que podría afectar su puesta en marcha. Por otra parte, el cronograma de ejecución ha sufrido variaciones que podrían afectar las estrategias y objetivos del Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia en el mediano plazo.

En virtud de lo anterior, se han girado las siguientes recomendaciones con el propósito de que se adopten acciones concretas y oportunas que permitan atender las debilidades evidenciadas.

RECOMENDACIONES

A LA ING. SUSAN PERAZA SOLANO, EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL O QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Analizar la incorporación de los procedimientos relacionados con la determinación y adquisición de terrenos para la construcción de establecimientos de salud, dentro de los lineamientos establecidos para la etapa de preinversión, con el objetivo de gestionar de manera eficiente y eficaz los riesgos asociados en el ciclo de vida de un proyecto, en particular lo referente a la oportunidad y confiabilidad de los estudios técnicos, la viabilidad técnica del terreno y capacidad financiera de la institución; situación evidenciada en 3 de 4 proyectos evaluados durante el presente estudio; específicamente en los proyectos de Torre Esperanza del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera, Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes Hospital y el Nuevo Hospital Dr. Tony Facio Castro.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a esta Auditoría Interna en el plazo máximo de 3 meses a partir del recibido del presente informe, la documentación donde se evidencien los resultados del análisis realizado en cuanto a la incorporación de los procedimientos relacionados con la determinación y adquisición de terrenos para la construcción de establecimientos de salud y las acciones adoptadas a partir de los resultados obtenidos en dicho análisis.

2. Mediante el Comité de Puesta en Marcha de Proyectos de esa Dirección, solicitar a las instancias correspondientes y dar seguimiento sobre la elaboración y conclusión de los estudios pendientes de la fase de preinversión de los siguientes proyectos:
 - a. Sobre el proyecto Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el estudio de costos operativos el cual es necesario para las previsiones presupuestarias que representará para el centro médico mantener la operación del edificio, dado su grado de especialización y complejidad.
 - b. Sobre el proyecto de construcción del Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes, los estudios de proyección de recursos humanos y costos operativos del proyecto de construcción y equipamiento de la torre, así como la definición de los escenarios planteados en la propuesta del proyecto, con el objetivo que una vez que se obtengan con el aval de la Junta Directiva se gestionen las acciones que correspondan de acuerdo con el escenario seleccionado.



- c. Sobre el proyecto Torre de Cuidado Criterios del Hospital Nacional de Niños desarrollado mediante el Fideicomiso 1068 “Torre de Esperanza”, analizar la necesidad de actualizar los documentos referentes a los estudios de oferta y demanda, así como la propuesta de recurso humano efectuados en el 2015 correspondiente al proyecto, con el objetivo de asegurar que los datos presentes en ambos documentos, se encuentren con datos actualizados, valorar integralmente las proyecciones planteadas en las áreas estratégicas de la segunda etapa y disponer de la totalidad de la documentación de la etapa de preinversión lista previo a entrega oficial de los terrenos expropiados al Fideicomiso 1068 “Torre de Esperanza”.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a esta Auditoría Interna en el plazo máximo de 3 meses a partir del recibido del presente informe, la evidencia documental de la solicitud, así como el seguimiento sobre el avance de los estudios.

3. Mediante la Comisión de Puesta en Marcha de Proyectos de esa Dirección brindar seguimiento a la revisión y ajuste del programa funcional del proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro que llevan a cabo la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y Gerencia Médica, el cual es necesario para definir los alcances del proyecto en términos de dimensionamiento.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a esta Auditoría Interna en el plazo máximo de 3 meses a partir del recibido del presente informe, la evidencia documental del seguimiento efectuado.

A LA ARQ. GABRIELA MURILLO JENKINS EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE ARQUITECTURA E INGENIERÍA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4. Sobre el proyecto de construcción y equipamiento del Hospital Dr. Tony Facio Castro, en coordinación con el Comité de Puesta en Marcha de la Dirección de Planificación Institucional valorar el análisis y reprogramación de las acciones que conforman la fase de diseño, concordantes a la disposición formal del terreno previsto para la ejecución del proyecto, con el propósito de minimizar reprocesos y evitar riesgos asociados.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a esta Auditoría Interna en el plazo máximo de 3 meses a partir del recibido del presente informe, el cronograma actualizado del proyecto concordante con el estado de adquisición del terreno.

5. Sobre el proyecto de construcción y equipamiento de la Torre de Hemato-Oncología del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, valorar según las posibilidades operativas y programación de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería los plazos de ejecución establecidos con el propósito de garantizar la entrega del proyecto lo más cercano posible al plazo estimado inicialmente en el Plan de Fortalecimiento de los Servicios de Radioterapia y prevenir el impacto estratégico en la prestación de servicios y el cumplimiento de metas de cobertura de tratamientos en radioterapia que el proyecto representa.

Para acreditar el cumplimiento de lo recomendado, deberá remitirse a esta Auditoría Interna en el plazo máximo de 3 meses a partir del recibido del presente informe, evidencia documental de la valoración efectuada.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, según convocatoria efectuada mediante oficio AI-925-2022 del 17 de junio 2022, se procedió a comentar los resultados del estudio a las 13 horas del 23 de junio 2022, mediante videoconferencia en la plataforma Teams, se contó con la presencia por parte de la Auditoría Interna del Lic. Melvin Zúñiga Sedó, jefe de la Subárea



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Estratégica Operacional y las Asistentes de Auditoría Ing. Stephanie Chavarría Soto y Arq. Gloria Alpízar Nunnari, por parte de la Administración Activa, de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías: Ing. Jorge Granados Soto, gerente, Licda. Ana Salas García, Ing. María Paula Esquivel Asenjo y Lic. Steven Fernández Trejos; de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería: Arq. Gabriela Murillo Jenkins, directora, Ing. Alexander Vega Romero, Ing. Priscilla Sibaja Meza e Ing. William Rodríguez Juárez y de la Dirección de Planificación Institucional: Ing. Susan Peraza Solano, directora, Licda. Adriana Chavarría Loría, Lic. Carolina Ordóñez Núñez, Lic. Julio César Brenes Bermúdez y Lic. Yil Ulate Alvarado.

La Auditoría Interna presenta los hallazgos y 5 recomendaciones, se realizan las siguientes observaciones:

Sobre la recomendación N°1, la Dirección de Planificación Institucional aprueba la redacción y plazo. En cuanto a la recomendación N°2, la Gerencia de Infraestructura y Tecnología y Dirección de Arquitectura e Ingeniería sugieren analizar la pertinencia del inciso c. Esta Auditoría en atención a la sugerencia consultó a la Dirección Proyección Servicios de Salud sobre la existencia de actualizaciones a los estudios de oferta y demanda del Proyecto Torre de Cuidados Críticos del Hospital Nacional de Niños, así como la propuesta de recurso humano efectuados en el 2015. Sin embargo, no se aportó evidencia documental donde se compruebe la actualización de los estudios, por lo tanto, la recomendación se mantiene. Posterior a la oficialización del presente informe, cualquier evidencia documental remitida será consignada para el cumplimiento de la recomendación.

Respecto a la recomendación N°3, la Dirección de Planificación Institucional solicita cambiar aspectos de forma, por lo que se atienden las sugerencias, se aprueba el plazo.

En lo referente a la recomendación N°4, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería aprueba la redacción y el plazo.

Finalmente, sobre la recomendación N°5, la Gerencia de Infraestructura y Tecnología y Dirección de Arquitectura e Ingeniería sugieren cambios en la redacción, se atienden las sugerencias y se aprueba el plazo.

ÁREA AUDITORÍA OPERACIONAL

Ing. Stephanie Chavarría Soto, MPM
ASISTENTE AUDITORÍA

Arq. Gloria Alpízar Nunnari
ASISTENTE AUDITORÍA

Lic. Melvin Zúñiga Sedó, jefe
SUBÁREA ESTRATEGICA OPERACIONAL

Lic. Alexander Nájera Prado, jefe
AREA AUDITORIA OPERACIONAL

ANP/MZS/SCS/GAN/ghc

Referencia: ID 14043



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr
