



AGO-224-2018
14-12-2018

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se realizó de conformidad con el programa de actividades especiales del Plan Anual de Trabajo 2018 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna, con el objetivo de evaluar la gestión relacionada con la priorización de proyectos de infraestructura y fundamentación técnico-administrativa en la remodelación de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte.

La evaluación reflejó la necesidad de normalizar los criterios de priorización de obras de infraestructura, así como de analizar el costo beneficio de determinados proyectos que podrían no generar un impacto directo en la calidad y oportunidad de atención de los asegurados. Lo anterior, derivado de la compra directa 2018CD-000001-2499 promovida en la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, con la finalidad de efectuar mejoras en las instalaciones, lo cual consideró dos parqueos y una caseta para el control de la vigilancia, sin dejar constancia documental de las necesidades técnico-administrativas que permitan garantizar un uso razonable de los fondos públicos asignados.

Por lo anterior, se emitieron recomendaciones dirigidas a las autoridades locales de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, orientadas a establecer una metodología para la priorización de proyectos de infraestructura y de incorporar en los expedientes de contratación administrativa, las justificaciones -según criterios técnicos y administrativos- que permitan sustentar las necesidades y razonabilidad en el uso de los recursos públicos otorgados.



ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

EVALUACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIÓN DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD HUETAR NORTE, U.E. 2499

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se desarrolló en cumplimiento del programa de actividades especiales del Plan Anual de Trabajo 2018 del Área Gestión Operativa de la Auditoría Interna.

OBJETIVO DEL ESTUDIO

Evaluar la gestión relacionada con la priorización de proyectos de infraestructura y fundamentación técnico-administrativa en la remodelación de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la metodología utilizada para la priorización de obras de infraestructura en la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte.
- Evaluar los criterios técnicos y administrativos que fundamentaron la compra directa 2018CD-000001-2499 “Mejoras edificio de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte”.

ALCANCE

El estudio comprende la revisión de las acciones ejecutadas para la remodelación de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, entre mayo y noviembre de 2018.

La evaluación se efectuó de acuerdo con lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, divulgadas a través de la Resolución R-DC-064-2014 de la Contraloría General de la República, publicadas en La Gaceta 184 del 25 de setiembre 2014, vigentes a partir del 1º de enero 2015.

METODOLOGÍA

- Revisión de los siguientes documentos:
 - Portafolio de proyectos de infraestructura de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte.
 - Expediente de Compra Directa 2018CD-000001-2499 “Mejoras edificio de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte”.



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

- Solicitud de información y/o entrevista a los siguientes funcionarios:
 - Dr. Gustavo Zeledón Donzo, Director Regional de Servicios de Salud Huetar Norte.
 - Lic. Vernon Bolaños Martínez, Administrador Regional.
 - Arq. Yessenia Arce Araya, jefe Área Regional de Ingeniería y Mantenimiento (ARIM).

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno N.º 8292, del 4 de setiembre de 2002.
- Ley de Contratación Administrativa N.º 7494, del 2 de mayo de 1995.
- Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto 33411-H del 27 de setiembre de 2006.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, del 6 de febrero de 2009.

DISPOSICIONES RELATIVAS A LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO

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

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

ANTECEDENTES

En la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte se promovió la compra directa 2018CD-000001-2499 con el propósito de realizar mantenimiento y mejoras al edificio, con una inversión total de €82.125.079,80 según adjudicación realizada a la empresa ASAP Construcción Soto S.A.; parte de la obra se financió con el Fondo de Recuperación de Infraestructura (FRI).

De acuerdo con el expediente de contratación, se consideró la reparación de puertas, portones, luminarias, readecuación de paredes internas, reparación de aleros y canoas; impermeabilización de paredes y pintura en general; cerramiento perimetral (malla); instalación de intercomunicador y sistema de alarmas; así como la construcción de caseta de guarda y dos parqueos: en uno de ellos correspondió sustituir el adoquín por una superficie en concreto; en el otro, hacer movimientos de tierra para la colocación de adoquín.

De la revisión del expediente de compra, se determinó que se cumplió con los requisitos básicos en materia de contratación administrativa.



Al 30 de noviembre de 2018 no se había realizado la entrega de la obra, ya que se encontraba en proceso la construcción y techado de los parqueos, entre otros aspectos.

HALLAZGOS

1. SOBRE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN Y REMODELACIONES EN LA REGIÓN HUETAR NORTE

En la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte disponen de un portafolio de proyectos de infraestructura, donde se incluyeron las obras a ejecutar, desde el 2016 hasta el 2023, sin embargo, no consta un análisis técnico-administrativo de manera documental, o bien, una herramienta que permita priorizar o postergar determinada obra. A continuación, se detallan ejemplos:

- El proyecto “Mejoras 7600 Clínica de Guatuso” fue considerado para el 2016, pero en el “Portafolio Dirección Regional ARIM 2018” se anotó “valorar pasar al 2018-2019”, mientras que en el “Portafolio Dirección Regional ARIM 2018-2021” se incluyó como meta para el 2019; no se documentaron justificaciones técnicas o administrativas de esa decisión.
- De igual forma, el “Diseño de muro, malla, acera de Venecia” y la “Remodelación de Ebáis Los Ángeles”, ambos del 2017, se incluyeron para el 2019 y 2020, respectivamente, sin dejar constancia de los aspectos que motivaron tal decisión.

En cuanto a la contratación objeto de estudio, según compra directa 2018CD-000001-2499, fue incluida en el “Portafolio Dirección Regional ARIM 2018” con el nombre “Mejoras Dirección Regional (Pintura e impermeabilización)”, de igual forma, se omitió justificar los motivos por los cuales se consideró como prioritaria la ejecución del proyecto.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, numeral 4.4.1 –Documentación y registro de la gestión institucional-, establecen:

“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda”.

En el documento “Una CCSS renovada hacia el 2025” se estableció la “Metodología Institucional para la Priorización de Proyectos”, donde el apartado de “políticas institucionales”, indica:

“La Institución debe velar porque las inversiones se realicen de una manera programada y planificada, mediante un proceso de priorización que responda al nivel de las necesidades de los usuarios, desarrollando en todos los ámbitos de la institución, la capacidad de diagnóstico, análisis, monitoreo y planificación para la prestación de los servicios de salud, en el corto, mediano y largo plazo”.



En materia de infraestructura, la Contraloría General de la República, mediante el informe DFOE-SOC-85-2007, del 3 de diciembre de 2007 “Sistema de aseguramiento de la calidad del proceso de desarrollo de infraestructura de salud de mediana y alta complejidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”, mencionó:

“Así, la planificación estratégica de la infraestructura de salud no es propositiva, para lo que requeriría como principal insumo el conocimiento de la situación de salud de las áreas prioritarias de riesgo, determinadas a partir de un análisis de la situación de salud a nivel nacional, más que las solicitudes de los usuarios, por lo que podrían estarse desarrollando proyectos que no responden a cabalidad a los requerimientos prioritarios de infraestructura de salud del país, o al cumplimiento de las estrategias institucionales para fortalecer la red de servicios de salud, aumentar la accesibilidad de la población a éstos y disminuir las inequidades en el plano de la salud”.

El Dr. Gustavo Zeledón Donzo, Director Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, comentó que para este año 2018 “se iba a trabajar pesos y valores para hacer la planificación, antes de esto no constan actas o bitácoras del por qué la priorización”, y agregó:

“Desde el 2015 se ha venido manejando fondos del FRI, se pide a las Unidades los proyectos de interés, se hace el consolidado, el ARIM presenta la viabilidad y posteriormente el consolidado se presenta a las Unidades”.

La implementación de una metodología de priorización de proyectos de infraestructura constituye una herramienta de apoyo para la toma de decisiones y el mejoramiento en la utilización de los fondos públicos institucionales asignados.

2. SOBRE LAS JUSTIFICACIONES TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL PROYECTO “MEJORAS EDIFICIO DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD”.

De la revisión del expediente de compra directa 2018CD-000001-2018 “Mejoras edificio de la Dirección Regional Servicios de Salud Huetar Norte”, se evidenció la necesidad de fortalecer los criterios técnicos y administrativos, así como las justificaciones que sustentan la utilización de los recursos públicos destinados a infraestructura, en especial de aquellos proyectos que podrían no generar un impacto en la prestación directa de los servicios de salud, tal como sucedió en el caso objeto de estudio, donde se construyeron dos parqueos para vehículos institucionales y de funcionarios, y una caseta para los funcionarios de seguridad y vigilancia.

En la justificación del proyecto, el Lic. Vernon Bolaños Martínez, Administrador Regional, detalló como elementos de urgencia e impacto: mejorar la seguridad e imagen del inmueble, evitar el deterioro del edificio, alargar la vida útil, resguardo de los materiales de aseo y “cumplir con recomendaciones del “Área de Seguridad y Vigilancia Institucional, informe de Seguridad ITS-010-01-2017 y su oficio DSI-AISI-429-2017, del 8-04-2017”, aunque ese documento no precisó ningún tipo de construcción.



De igual forma, en el Perfil del Proyecto, el Lic. Bolaños Martínez indicó:

- Reparaciones mecánicas: cambio de llavines, mantenimiento sistema eléctrico de portones, instalación de malla perimetral y alarma sonora.
- Reparaciones de obra civil: “Cambio de adoquín o asfaltado de Parqueos 1 y 2... caseta de guardas que posea todas las previsiones para ubicar el centro de monitoreo de cámaras de vigilancia... disminución de altura de muerto del ingreso y salida al parqueo... cambio de tragaluces del pasillo interno... reparación de canoa interna del pasillo”.
- Reparación y pintura de edificio: impermeabilización, repello y pintura externa.
- Reparaciones adicionales: “6.5 Construcción de parqueos (rellenos de lastre compactado, muretes, losas de concreto, aceras, instalación de adoquines, cajas de registro, red de agua pluvial, previstas eléctricas, previstas de voz y datos, pedestales, estructura y cubierta para el sector de parqueo techado, demarcación de parqueo, rotulación, zona verde y plantas ornamentales, etc.). 6.6 Construcción de caseta para guarda con todos los sistemas eléctricos y mecánicos indicados en planos y especificaciones”, entre otros.

De lo anterior, no constan -en el expediente de contratación- criterios razonables sobre la necesidad de invertir recursos públicos en la construcción de los parqueos y caseta de vigilancia, por ₡20.954.600,00 y ₡8.380.990,00 respectivamente, lo cual equivale al 35 % del total de los ₡82.125.079,80 adjudicados a la empresa ASAP Construcción Soto S.A., máxime que en el oficio de Auditoría 8180, del 17 de setiembre de 2018, referente a la jornada de “Análisis de la prestación de servicios de salud en el I nivel de atención Región Huetar Norte”, se mencionó la existencia de puestos de visita periódica “en reprobables condiciones en cuanto a su infraestructura física, aspecto que desmejora sensiblemente la calidad de la atención a los usuarios”.

No obstante, en el oficio DMI-0036-2018, del 12 de enero de 2018, suscrito por el Ing. Rodrigo Quesada Solís, subdirector a.i. de Mantenimiento Institucional, consta que se aprobaron ₡457.950.000,00 (cuatrocientos cincuenta y siete millones, novecientos cincuenta mil colones 00/100) para la región Huetar Norte con recursos del Fondo de Recuperación de Infraestructura (FRI), para ser utilizados durante el año en curso en materia de infraestructura y equipamiento.

La Ley de Contratación Administrativa, artículo 4. -Principios de eficiencia y eficacia-, establece:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales”.



De igual forma, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, artículo 8. -Decisión inicial, dispone:

“La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jерarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

a) Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda”. (El subrayado no es del original).

Las Normas de Control Interno para el Sector Público, numeral 4.5.2 -Gestión de proyectos-, establecen:

“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”.

El Dr. Gustazo Zeledón Donzo, Director Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, manifestó que disponían del perfil del proyecto y la necesidad de mejorar las condiciones de vigilancia -especialmente electrónica-, donde derivado de un estudio previo se optó por construir una caseta donde se va a instalar una “central de monitoreo” y para “almacenar productos de la actual bodega”.

En cuanto a los parqueos, agregó que “había problemas con los vehículos debido a la pendiente donde el microbús pegaba en la rampa y porque los vehículos del área de salud de Ciudad Quesada quedaban a la intemperie”; además, refirió que “no se ha dejado de atender las necesidades de las Unidades en Ebáis y otros”.

Aunque las obras puedan ser necesarias para el mejoramiento de la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, aun cuando estén dentro de la priorización de proyectos y eventualmente no se hayan dejado de atender otras necesidades de infraestructura de los Ebáis y Puestos de Visita Periódica, es criterio de esta Auditoría que debe existir un adecuado sustento jurídico y garantía razonable del uso de fondos públicos en concordancia con los principios de eficiencia, eficacia, economía y en cumplimiento de las disposiciones normativas vigentes.



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

CONCLUSIONES

Los resultados del estudio reflejan la necesidad de normalizar los criterios de priorización de obras de infraestructura, así como de analizar el costo beneficio de determinados proyectos que podrían no generar un impacto directo en la calidad y oportunidad de atención de los asegurados. Lo anterior, derivado de la compra directa 2018CD-000001-2499 promovida en la Dirección Regional de Servicios de Salud Huetar Norte, con la finalidad de efectuar mejoras en esas instalaciones, lo cual consideró dos parqueos y una caseta para el control de la vigilancia, sin dejar constancia documental de las necesidades técnico-administrativas que garanticen un uso razonable de los fondos públicos asignados.

RECOMENDACIONES

AL DR. GUSTAVO ZELEDÓN DONZO, EN SU CALIDAD DE DIRECTOR REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD HUETAR NORTE, O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

1. Implementar una metodología para la priorización de las necesidades de proyectos de infraestructura de la región Huetar Norte, de acuerdo con lo descrito en el hallazgo 1 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se debe remitir a esta Auditoría, una certificación de su implementación. **Plazo de cumplimiento: 6 meses.**

AL LIC. VERNON BOLAÑOS MARTÍNEZ, EN SU CALIDAD DE ADMINISTRADOR DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD HUETAR NORTE, O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

2. Incorporar en los expedientes administrativos, las justificaciones y criterios técnico-administrativos que permitan sustentar el interés público y la procedencia de la contratación, según lo indicado en el hallazgo 2 de este informe. Para acreditar el cumplimiento de la presente recomendación, se debe remitir a esta Auditoría, una certificación de su implementación. **Plazo de cumplimiento: 3 meses.**



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

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la CCSS, los resultados de la presente evaluación fueron comentados con el Dr. Gustavo Zeledón Donzo, Director Regional de Servicios de Salud Huetar Norte; Lic. Vernon Bolaños Martínez, Administrador Regional, y Arq. Yessenia Araya Arce, jefe Área Regional de Ingeniería y Mantenimiento (ARIM).

Para la recomendación 1 se acordó ampliar el plazo de 3 a 6 meses, por motivo de vacaciones de fin e inicio de año.

En cuanto a la recomendación 2, el Dr. Zeledón Donzo mencionó que “estará solicitando a las Unidades Ejecutoras a su cargo, el mismo acatamiento para los proyectos de infraestructura, en cuanto a incorporar en los expedientes administrativos las justificaciones y criterios técnico-administrativos que correspondan”.

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Lic. Luis Alberto Arce Pérez
ASISTENTE DE AUDITORÍA

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

GAP/LAAP/wnq

Ci: 1