



AS-AOPER-218-2022

13 de diciembre de 2022

Master

Marta Esquivel Rodríguez, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo y gerente a.c.

GERENCIA GENERAL-1100

Licenciado

Gustavo Picado Chacón, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo y gerente

GERENCIA FINANCIERA- 1103

Ingeniero

Jorge Granados Soto, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo y gerente

GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS - 1107

Doctor

Randall Álvarez Juárez, gerente, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo

GERENCIA MEDICA 2901

Doctor

Esteban Vega de la O, gerente, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo

GERENCIA DE LOGÍSTICA - 1107

Ingeniera

Susan Peraza Solano, directora, en su condición de miembro del Comité Ejecutivo

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN - UP-2902

Ingeniero

Danilo Monge Guillen, Director,

UNIDAD TÉCNICA CONTRAPARTE-4507

Lic. Iván Guardia Rodríguez, director

DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE -1121

Licenciado

Erick Solano Víquez, Jefe,

ÁREA DE TESORERÍA GENERAL, DIRECCIÓN FINANCIERO CONTABLE -1121

Estimados señores:

ASUNTO: Oficio de asesoría sobre la ejecución y recursos financieros del Proyecto “Fideicomiso de Obra Pública CCSS/BCR 2017”.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo de esta Auditoría para el período 2022, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa sobre aspectos críticos para el avance en la ejecución de obras y riesgos detectados en la inversión financiera evidenciados en el proyecto del Fideicomiso de Obra Pública CCSS/BCR 2017”, a fin de que sea valorado para la toma de decisiones y acciones que compete a esa Administración, de forma que se garantice el adecuado desarrollo del programa considerando la magnitud del proyectos, el beneficio para la población y la inversión financiera del mismo.



1. ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO

La Junta Directiva en la Sesión No.8900, artículo 49, del 20 abril 2017 aprobó la firma del “Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017”, entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Banco de Costa Rica, para contratar los bienes y servicios requeridos para el diseño, construcción, equipamiento e inspección de obras de infraestructura institucional. El contrato se firmó el 15 de mayo de 2017 y fue refrendado por la Contraloría General de la República el 23 de octubre de 2017.

El Fideicomiso fue establecido como un “Programa de mejoramiento de los servicios, infraestructura y equipamiento de los centros de salud, logísticos y financieros de la CCSS”, comprende 53 obras de infraestructura física, relativas a 30 Áreas de Salud, 18 Sucursales, 4 Direcciones Regionales de Sucursales y 1 Centro de Almacenamiento y Distribución, cuyo objetivo es aumentar la capacidad instalada institucional, mediante el desarrollo de infraestructura física de alta prioridad e impacto para la población beneficiaria, con una inversión aproximada al inicio del programa de \$471 millones y un plazo de ejecución de 7 años a partir del refrendo de la Contraloría General de la República, prorrogable por otros 7 años.

Las edificaciones por construir deberán reunir las condiciones de seguridad, salubridad y comodidad que requiere la CCSS para la ejecución de sus funciones y especialmente para que se brinde a los asegurados y usuarios de sus servicios un ambiente de atención, ágil, continuo, moderno y eficiente.

El contrato del fideicomiso define como objetivos los siguientes:

- a. Gestionar los recursos aportados por el FIDEICOMITENTE para la ejecución del PROGRAMA, administrarlos e invertirlos en su desarrollo.
- b. Contratar los bienes y servicios necesarios para el diseño, construcción, equipamiento e inspección de las Obras principales y exteriores.
- c. Ejecutar el desarrollo del PROGRAMA.
- d. Cancelar las obligaciones que fueron adquiridas, necesarias para el desarrollo del objeto del presente FIDEICOMISO.

2. SOBRE EL AVANCE EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DEL FIDEICOMISO INMOBILIARIO CCSS/BCR 2017.

Se evidenció que el Fideicomiso tiene un avance del 23.22% de las actividades establecidas en el programa de ejecución, no obstante, han transcurrido 66 meses de ejecución del Fideicomiso desde la firma del contrato y 60 meses desde su refrendo, lo que representa un 40.4% del plazo previsto a falta de 23 meses aproximadamente para la finalización de los primeros 7 años establecidos en el contrato. Lo anterior evidencia que para realizar el restante 76.78% de ejecución del proyecto, se requerirá con alto grado de probabilidad, efectuar la prórroga del contrato del Fideicomiso.

El “Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017”, celebrado entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Banco de Costa Rica, se firmó el 15 de mayo de 2017 y fue refrendado el 23 de octubre de 2017. Asimismo, sobre el plazo de ejecución del proyecto, en la cláusula vigésima novena se indica:

“El plazo de este contrato será de siete (7) años contados a partir de su refrendo por parte de la Contraloría General de la República. Es entendido y expresamente convenido por las partes, que en caso de requerirse tiempo adicional para el cumplimiento de los fines del FIDEICOMISO, operará una prórroga por un periodo igual al aquí estipulado y por una única vez. De cumplirse con los fines del FIDEICOMISO en un término menor al plazo contractual, se procederá a la firma del respectivo finiquito.”



La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en el artículo 2° de la sesión N°9089, celebrada el 30 de marzo del 2020, señaló:

“ACUERDO TERCERO: Instruir a la Gerencia General para que a más tardar en el mes de mayo 2020, en conjunto con la Gerencia de Infraestructura, Gerencia Médica, Gerencia Financiera y Dirección de Planificación Institucional, presenten una propuesta de portafolio institucional de inversiones en infraestructura, equipo y tecnologías, acorde con las posibilidades financieras del Seguro de Salud y que a su vez, posibilite el cumplimiento del indicador del Plan Decenal de Inversiones para la generación del respectivo desembolso por parte del Banco Mundial.

ACUERDO CUARTO: Instruir a la Gerencia General para presentar escenarios de avance y ejecución del Comité Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR en los próximos 15 días.”

En atención a lo requerido en el acuerdo anterior, las Gerencias de Infraestructura y Tecnologías, Médica y Financiera, en la sesión N°9094, del 30 de abril del 2020, presentaron a la Junta Directiva el oficio GIT-0496-2020 / GM-5098-2020 / GF-2562-2020, del 22 de abril 2020, en el cual se adjuntó el “Informe Intergerencial (GM, GF, GIT y DPI) y Programación para la Ejecución del Programa de Proyectos y estimación de recursos requeridos Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017” efectuado por la Dirección de Presupuesto, Área Tesorería General, Dirección Proyección Servicios de Salud, Dirección Planificación Institucional y la Unidad Técnica contraparte, en el cual se presentan escenarios para la ejecución de las obras incluidas en el Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR.

La propuesta del equipo Intergerencial se compone de tres escenarios de programación para ejecutar las obras incluidas en el fideicomiso inmobiliario. El escenario A, consiste en la inauguración de hasta 4 proyectos por año, el escenario B, de hasta 6 proyectos por año y el C, en hasta 8 proyectos anuales, para 38 proyectos divididos en 30 Áreas de Salud, 7 sucursales y 1 Dirección Regional de Sucursales. Además, se indica que las obras de las 7 Sucursales y 1 Dirección Regional de Sucursales, a realizar son las que coinciden en ubicación física, con el lugar donde se ejecutarán los proyectos de las Sedes de Área de Salud.

Adicionalmente, a estos escenarios se les realiza el cálculo de los costos de inversión y operación, dentro de los cuales se encuentra el cálculo de las plazas requeridas por las unidades receptoras de estas obras, así como, las plazas para la Unidad Técnica Contraparte, la Dirección de Proyección de Servicios de Salud (DPSS) y la Dirección de Planificación Institucional, para la fiscalización y revisión de los proyectos.

Sobre el escenario A aprobado por la Junta Directiva, se indicó que las 2 primeras inauguraciones se efectuarían en el 2022 y a partir del 2023 se realizarían 4 inauguraciones por año, según el cuadro siguiente:

Cuadro N°1

Escenario A: Entrada operación de hasta 4 proyectos por año

Programación	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Hasta 4 proyectos por año	2	4	4	4	4	4	4	4	30

Fuente: Oficio FID-CCSS-BCR-0113-2020 / GM-DPSS-0148-04-2020 / DP-0966-2020 / DPI-245-2020 / ATG-0521-2020.

Asimismo, en el oficio GIT-0496-2020 / GM-5098-2020 / GF-2562-2020, se manifiesta sobre la ejecución del Fideicomiso, que este ha presentado variaciones respecto a lo planteado originalmente, debido a la complejidad de los servicios que se ofrecen en las Áreas de Salud y esto motiva una variación en el proyecto original.

Sobre este aspecto, es importante señalar que el escenario aprobado que implica ejecutar 38 de 53 obras contemplaba que las primeras se inaugurarían en el 2022, siendo que, con el vencimiento del plazo del Fideicomiso al 2024, se tendrían 10 edificaciones inauguradas, que en términos macros de ejecución de los objetivos del fideicomiso representarían un 23.22% de ejecución en cuanto a cantidad de proyectos finalizados.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Como parte del escenario A se indicó que, para la operación de las obras, se requiere el incremento y la asignación de los recursos de plazas y que esta se debe dar de acuerdo con la programación propuesta de la entrada en operación de hasta 4 proyectos por año, según el cuadro 2 siguiente:

Cuadro N°2.
Requerimiento de plazas para el escenario de inauguración de hasta 4 proyectos por año

Unidad	Tractos								Personal
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Total	219	150	353	176	133	281	172	122	1606

Fuente: Oficio FID-CCSS-BCR-0113-2020 / GM-DPSS-0148-04-2020 / DP-0966-2020 / DPI-245-2020 / ATG-0521-2020

Para la determinación de este escenario, la Dirección de Planificación Institucional recabó información del recurso humano requerido para la entrada en operación de los proyectos de infraestructura más relevantes del Portafolio Institucional, especialmente aquellos que coincidirían con la puesta en marcha de los proyectos incluidos en el Fideicomiso entre los años 2023-2030. El resumen de las plazas requeridas en el proyecto, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N°3
Recurso Humano operativo requerido para proyectos FID, escenario A hasta 4 por año y otros del portafolio institucional.

Descripción	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Fideicomiso	0	219	150	353	176	133	281	172	122	1606
Portafolio	186	384	360	178	232	268	268	268	268	2412
Total	186	603	510	531	408	401	549	440	390	4018

Fuente: GIT-0496-2020 / GM-5098-2020 / GF-2562-2020

Además, el escenario de inauguración de hasta 4 proyectos por año planteaba un presupuesto de inversión y operación según el siguiente detalle:

Cuadro N°4
Presupuesto de inversión y operación preliminar de hasta 4 proyectos por año (Escenario A)

Escenario A														
Resumen hasta 4 áreas de salud por año														
Presupuesto de inversión y operación (preliminar)														
Periodo 2020-2032														
Millones de colones														
Detalle	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Inversión														
Áreas de Salud	780,1	1 095,8	20 741,1	37 732,8	53 992,2	65 181,1	18 333,5	65 267,3	49 534,7	45 418,7	32 131,8	76,9	0,0	0,0
Sucursales	0,0	22,9	57,8	31,0	559,3	1 891,9	3 203,0	444,6	1 017,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos Administrativos	759,8	615,3	711,0	796,5	786,0	786,8	796,8	807,3	814,6	826,9	839,6	70,6	0,0	0,0
Total inversión	1 539,9	1 734,0	21 510,0	38 560,3	55 337,5	67 859,8	22 332,3	66 519,3	50 366,4	46 245,6	32 971,4	147,4	0,0	0,0
Operación														
Áreas Salud	0,0	0,0	0,0	0,0	4 961,0	13 193,1	23 109,8	31 317,3	47 977,2	62 046,5	72 917,4	85 912,9	88 125,3	90 153,2
Sucursales	0,0	0,0	0,0	0,0	175,7	287,7	660,7	798,5	906,6	933,8	961,8	990,6	1 020,3	
Unidad Técnica Contraparte Fideicomiso	0,0	189,3	475,6	701,4	812,1	780,2	877,7	888,8	900,1	911,6	923,3	935,2	303,7	309,1
Dirección de Proyección de Servicios de Salud	0,0	80,3	159,3	161,0	162,6	164,3	166,1	167,8	169,5	171,3	173,1	174,9	176,7	178,6
Dirección de Planificación Institucional	0,0	13,9	27,1	27,4	27,7	28,0	28,3	28,6	28,9	29,2	29,5	29,8	30,1	30,5
Total operación	0,0	283,5	662,0	889,7	5 963,5	14 341,3	24 469,4	33 063,1	49 874,2	64 065,1	74 977,1	88 014,6	89 626,6	91 691,7
Total general	1 539,9	2 017,6	22 172,0	39 450,0	61 301,0	82 201,2	46 801,7	99 582,4	100 240,6	110 310,7	107 948,5	88 162,0	89 626,6	91 691,7

Fuente: elaboración de la Dirección de Presupuesto.
Observación: la estimación contempla 30 áreas de salud, 7 sucursales y 1 dirección regional de sucursales.
Los datos de inversión fueron suministrados por la Unidad Técnica Contraparte del Fideicomiso, sin indexación debido a que la base del presupuesto es en dólares, con un tipo de cambio de \$573,07/\$ de fecha 14 de abril de 2020, incluye mantenimiento como parte del presupuesto de operación a partir de la puesta en operación del proyecto, considera 14% de equipamiento, la distribución de los costos anuales de las sucursales está extrapolado del costo de las áreas de salud.

Fuente: Oficio FID-CCSS-BCR-0113-2020 / GM-DPSS-0148-04-2020 / DP-0966-2020 / DPI-245-2020 / ATG-0521-2020

Los cuadros anteriores, señalan la cantidad de plazas requeridas de conformidad con las inauguraciones y el presupuesto de inversión y operación del **Escenario A**: Construcción y equipamiento de 30 Áreas de Salud, 7 Sucursales y 1 Dirección Regional de Sucursales, considerando que se entregarán hasta 4 proyectos por año.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Sobre lo anterior el oficio GIT-FID-0113-2020, del 17 de abril de 2020, suscrito por la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, directora, Dirección Proyección Servicios de Salud, Ing. Susan Peraza Solano, directora, Dirección Planificación Institucional, Lic. Sergio Gómez Rodríguez, director, Dirección de Presupuesto y Lic. Carlos Montoya Murillo, jefe, Área Tesorería General, señaló:

“Desde el ámbito de inversión, los años que significarán mayor erogación de dinero sería del 2023, 2024 y 2026, para un total de inversión de ₡405,124.0 millones. Desde el punto de vista de presupuesto de operación adicional en el año 2020 se requeriría ₡283.5 millones correspondiente al presupuesto adicional inicial que requerirían la Unidad Técnica Contraparte del Fideicomiso, Dirección de Proyección de Servicios de Salud y Dirección de Planificación Institucional, ya que en los años subsiguientes se observa el costo real de éstas conforme se tengan asignados todos los tractos de plazas y el año completo de operación. Además, a partir del año 2023 se empezaría a ver el impacto del inicio de operaciones de las primeras Áreas de Salud, donde se requeriría ₡5,963.5 millones, incrementándose anualmente conforme la entrega de los proyectos hasta llegar a un presupuesto incremental de ₡91,691.7 millones al 2032, del cual ₡90,153.2 millones corresponde a presupuesto de operación de Áreas de Salud, ₡1,020.3 millones para Sucursales, ₡309.1 millones para la Unidad Técnica Contraparte del Fideicomiso, ₡178.6 millones para la Dirección de Proyección de Servicios de Salud y ₡30.5 millones para la Dirección de Planificación Institucional.”

Lo anterior evidencia que la administración estimó un crecimiento sostenido de inversión para la operación de las áreas de Salud a inaugurar a partir del 2022, con el escenario de 4 proyectos por año, así mismo un crecimiento sostenido de plazas para la puesta en operación en procura de disminuir el impacto económico para la institución.

Posterior al acuerdo anterior, el Ing. Ronald Ávila Jiménez, Gerente a.i. de Infraestructura y Tecnologías, mediante oficio GIT-0037-2022, del 17 de enero de 2022, comunicó al Dr. Roberto Cervantes Barrantes, Gerente General, el informe del estado actual del Fideicomiso, y la propuesta de escenario de hasta 13 proyectos por año señalando:

“En sesión del Comité Ejecutivo del Fideicomiso se instruye a la Unidad Técnica Contraparte Fideicomiso Inmobiliario para que con la colaboración de las diversas instancias técnicas pertinentes (Dirección de Presupuesto, Área de Tesorería General, la Dirección de Proyección de Servicios de Salud y la Dirección de Planificación Institucional), presenten una propuesta de escenario de mayor ejecución de proyectos para un mejor aprovechamiento de los recursos y presentar dicho escenario al Comité Ejecutivo del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR para el aval y posteriormente presentación a la Junta Directiva para la aprobación.”

Sobre la solicitud planteada se agregaron 13 proyectos adicionales a los aprobados por la Junta Directiva en el artículo 8° de la sesión N°9094, en la cual aprobó el escenario que contempla la entrega de hasta 4 proyectos por año para la entrada en operación de un total de 38 proyectos, con lo cual se ampliaría a 52 proyectos.

El 14 de enero de 2022, la Gerencia Financiera, mediante oficio GF-0137-2022, suscrito por el Lic. Gustavo Picado Chacón, gerente de la Gerencia Financiera, comunicó al Ing. Ronald Ávila Jiménez, Gerente a.i. de Infraestructura y Tecnología, el criterio sobre la viabilidad financiera para la construcción y puesta en operación de 52 obras del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 indicando:

“(…) el Comité Ejecutivo del Fideicomiso, en la sesión del 31 de agosto de 2021, instruyó a la Gerencia Financiera, Gerencia Médica, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y la Dirección de Planificación Institucional, presentar un escenario en donde se aumente la entrada en operación de sedes de Área de Salud por cada año, así como la inclusión de las 11 Sucursales y 3 Direcciones Regionales restantes para completar un total de 52 proyectos.

La Gerencia de Infraestructura y Tecnologías analizó el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0544-2021/GM-DPSS-0485-2021/GF-DP-2792-2021/PE-DPI-0755-2021/ DFC-ATG-1595-2021 y su complemento N°



GIT-FID-CCSS-BCR-0626-2021, donde se presenta los ajustes al escenario de desarrollo de las obras, considerando las capacidades de ejecución de la Unidad Administradora de Programa (UAP) del Fideicomiso.

Cuadro N°5
Programación anual
Fideicomiso CCSS/BCR 2023-2029

Unidades	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Áreas de Salud	2	4	6	6	4	4	4
Sucursales	0	0	3	4	3	4	4
Direcciones Regionales de Sucursales	0	0	0	3	1	0	0
TOTAL	2	4	9	13	8	8	8

El Cuadro 5, muestra la nueva distribución propuesta de obras, destacando que, en el año 2026, sería factible la ejecución de hasta 13 nuevas obras, incorporando 6 Áreas de Salud, 4 Sucursales y 3 Direcciones Regionales de Sucursales. Los últimos dos tipos infraestructura son de un costo reducido, pues se trata de edificaciones de baja complejidad para el desarrollo de labores administrativas, y sin un incremento en materia de recurso humano adicional, pues se continuará profundizando la oferta de servicios en línea, basados en la autogestión de los usuarios.
(...)

En síntesis, ante la consulta formulada por la Gerencia de Infraestructura y Tecnología, en oficio GIT-0036-2022, en relación con la factibilidad y sostenibilidad financiera para poder desarrollar y poner en operación los 52 proyectos del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 indicados en el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0544-2021/GMDPSS-0485-2021/GF-DP-2792-2021/PE-DPI-0755-2021/ DFC-ATG-1595-2021 y su complemento N° GIT-FID-CCSS-BCR-0626-2021, esta Gerencia confirma la disponibilidad de recursos financieros suficientes para el financiamiento del gasto inicial de inversión y la capacidad para asumir los gastos adicionales de operación durante el período 2022-2031, conforme a los escenarios de ingresos intermedios y optimista del Modelo Proyecciones Financieras del Seguro de Salud.”

Posteriormente, en el artículo 4º de la sesión N°9237 del 27 de enero de 2022, la Junta Directiva acordó:

“ACUERDO CUARTO: Aprobar el escenario para la entrada en operación de hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR, para la ejecución total de 30 Sedes de Áreas de Salud, 18 Sucursales y 4 Dirección Regional de Sucursales.

ACUERDO QUINTO: Aprobar el recurso adicional requerido para la ejecución del escenario de hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR y el ajuste de las plazas aprobadas por la Junta Directiva en el artículo 8º de la sesión N°9094, según el anexo N° 2 del oficio N° GIT-FID-CCSS-BCR-0544-2021/GM-DPSS-0485-2021/GF-DP-2792-2021/PE-DPI-0755-2021/DFC-ATG1595-2021 y el aval técnico de la Dirección Administración y Gestión de Personal otorgado mediante oficio N° GG-DAGP-1588-2021.”

2.1 Análisis de los escenarios aprobados por Junta Directiva

Se identificó que se han presentado dos propuestas de inauguraciones de proyectos ante Junta Directiva, la primera aprobada el 20 de abril de 2020 en la sesión N°9094, en la cual se propuso hasta 4 inauguraciones por año para un total de 38 proyectos al 2029 y la segunda aprobada el 27 de enero de 2022 en la sesión N°9237, que consiste en 13 inauguraciones por año para un total de 52 proyectos al 2029; tal y como se observa en el siguiente cuadro:



Cuadro N°6
Cuadro comparativo de escenarios de inauguración propuestos

Escenario	Programación	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Hasta 4 proyectos por año (sesión N°9094)	Áreas de Salud	2	4	4	4	4	4	4	4
Hasta 13 proyectos por año (sesión N°9237)	Áreas de Salud, Sucursales y Direcciones	--	2	4	9	13	8	8	8

Fuente: GIT-0037-2022, del 17 de enero de 2022.

En ambas propuestas presentadas, se evidencia que al 2023 ya la institución dispondría de edificaciones construidas, no obstante, el avance real del Fideicomiso no refleja lo proyectado, siendo que las primeras inauguraciones están previstas para febrero de 2024, de conformidad con el cronograma presentado en el informe de Gestión de la UAP, correspondiente a setiembre de 2022. Gráfico 1.

De conformidad con el Informe de Gestión de la Unidad Administradora de Programa setiembre de 2022, en el punto 3.3 “Avance del Programa” se registran tres tipos distintos de avance: Avance cronológico, Avance económico y Avance programado completado. En cuanto al avance del Fideicomiso, el informe menciona:

“1. Avance cronológico: corresponde al tiempo transcurrido desde la firma del contrato de fideicomiso en mayo 2017 a la fecha del informe, considerando un plazo de 7 años contados a partir del refrendo por parte de la CGR, mismo que se dio con fecha octubre 2017. Todo lo anterior según señala la adenda #2 al contrato del fideicomiso.

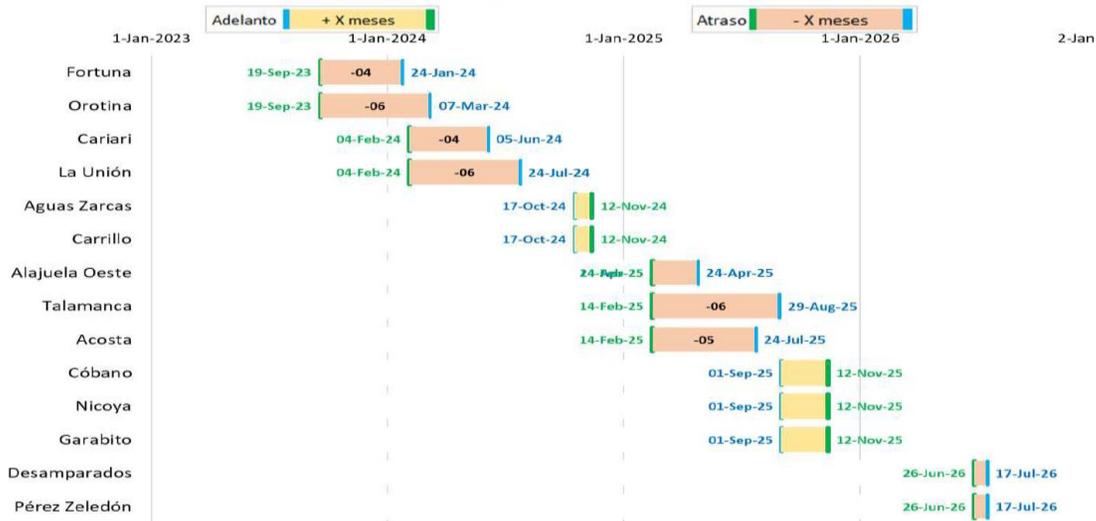
En línea con la programación elaborada por la UAP y aprobada por el fideicomiso, cuya conclusión sería en diciembre 2029, tendríamos un plazo total de 146 meses, lo cual daría un avance cronológico de $59 / 146 = 40.4\%$.

2. Avance económico: corresponde al valor ganado en el tiempo, calculado como los montos pagados divididos entre el presupuesto total del programa de proyectos. Considerando presupuesto en colones para 52 proyectos, el avance económico a este mes es de 0.97%

3. Avance programado completado: corresponde al valor acumulado a la fecha de todas las actividades de preingeniería, diseño y construcción dividido entre el valor total de todas las actividades del programa, considerando un peso unitario único por mes para todas las actividades programadas, usando la herramienta MS Project. El avance programado completado a la fecha es 23.22%”

Según las estimaciones de la UAP, como se observa en el siguiente gráfico, las inauguraciones de los primeros cuatro proyectos se retrasarían en cuatro y seis meses respectivamente con respecto a la última propuesta presentada a Junta Directiva en enero de 2022 (sesión 9237):

Gráfico N°1
Diferencias entre fechas estimadas de inauguración
Project Base setiembre 2021 y Project actual setiembre 2022



Fuente: Informe de gestión UAP setiembre 2022

Lo anterior evidencia desviaciones de las metas en cuanto a las inauguraciones propuestas variando las fechas de cada uno de los proyectos. Situación que llama la atención de la Auditoría que, ante estas desviaciones, los informes de gestión, tanto de la UAP como de la UTC no indican las actividades que no se han realizado o que presentan desviaciones con respecto a lo programado.

Además, se observa la constante actualización de los cronogramas, (13 actualizaciones y dos propuestas presentadas a Junta Directiva) pero no un control efectivo de los plazos, estos cambios en el cronograma y atrasos en las inauguraciones podrían repercutir en las finanzas institucionales y si se acumulan los proyectos para los años siguientes podría afectar el suministro oportuno de recursos para su operación, generando presión en los procesos de selección y contratación de personal, en las finanzas institucionales, en el sentido de tener que desembolsar mayor cantidad de recursos en menor plazo y en los cambios que puede presentar el mercado en los ámbitos que afectan directamente el Fideicomiso (tipo de cambio, inflación, costos de suministros, etc.), por lo que la ejecución programada, los riesgos e impacto debe ser valorados por la administración constantemente.

Sobre este aspecto, el Ing. Danilo Monge Guillen y el Ing. Robert Sánchez Acuña, manifestaron a la Auditoría en entrevista del 9 de noviembre de 2022:

“El cronograma planteado inicialmente parte de una serie de supuestos y escenarios óptimos. Muchos de los proyectos planteados en este escenario podrían adelantarse o sufrir una reprogramación más adelante en el tiempo debido a múltiples factores. Es importante mencionar que en el caso que no se puedan desarrollar algunos proyectos en un año determinado no implica un retraso en el programa de proyectos como tal, sino que se acumularían más proyectos en un año determinado. Hasta la fecha y de manera estricta los proyectos que se proyectan con posible prórroga respecto a la consulta realizada son las Sedes de Área de Salud de La Fortuna y Orotina – San Mateo y se aclara que dicha reprogramación podría ser de algunos meses pasando de finales del 2023 al primer semestre del 2024. Entre otros aspectos que han influido en el desarrollo de estos proyectos están temas de solicitud de prórrogas en los procesos de licitación por parte de los oferentes, solicitud de incorporación de espacios adicionales por parte de las unidades usuarias, las cuales debieron ser analizadas por la Gerencia Médica e implicaron afectaciones en términos de plazos. Parte de estas solicitudes



adicionales tienen que ver con el análisis del establecimiento o no de zonas especializadas para el manejo de Pandemias tales como el COVID-19; es claro que estos aspectos no eran parte de la elaboración inicial de estudios de oferta y demanda y de los programas funcionales.

Es importante aclarar que no se han materializado aún atrasos como tal, lo que existe es una reprogramación propuesta para los dos proyectos mencionados en la consulta anterior.”

Sobre este aspecto, la Auditoría considera que la actualización constante del cronograma es un punto importante en la gestión del planeamiento de este proyecto. No obstante, el propósito de la actualización es que proporcione datos que permitan analizar lo que ha sucedido durante la ejecución del proyecto e identificar las causas de los retrasos respecto a lo planificado para plantear las soluciones pertinentes y los ajustes para el cumplimiento de las metas propuestas. Sin embargo, lo observado es que la constante actualización del cronograma no responde específicamente a brindar una herramienta para solventar las causas de los retrasos por cuanto, las fechas se van desplazando, así como el cumplimiento de metas, dilatando la ejecución de las obras. Es importante considerar que las obras se deben realizar paulatinamente para disminuir el impacto económico para la Institución sobre los costos operativos, por cuanto, acumular proyectos y hacer inauguraciones simultáneas de edificios puede representar la materialización de riesgos financieros para la Institución debido al incremento de los costos operativos y el riesgo de no disponer del recurso humano suficiente para su correcto funcionamiento.

2.2 Sobre la ejecución del programa de Fideicomiso

Se determinó que de conformidad con los escenarios aprobados por Junta Directiva en las sesiones 9094 de abril de 2020 y 9237 de enero de 2022, para el año en curso se propuso la inauguración de dos proyectos, no obstante, las obras han presentado cambios en las fechas de entrega de los productos contratados con respecto a lo programado provocando variaciones en las fechas establecidas para la recepción y entrega definitiva, evidenciando en el “Informe de Gestión de la UAP -setiembre de 2022”, que la recepción de estos proyectos se desplazan al primer trimestre de 2024.

El Fideicomiso actualmente tiene en ejecución 6 proyectos de los cuales el proyecto de las Áreas de Salud de La Fortuna y Orotina San Mateo son los más avanzados y se encuentran en la fase de Diseño; según el cronograma aprobado de junio de 2022, el inicio de las obras estaba programada para el 12 de agosto de 2022 y el 31 de enero 2023 respectivamente. No obstante, en el informe de gestión de la UAP de setiembre 2022, se aporta un nuevo cronograma en el cual se indica la fecha de inicio de la construcción el 27 de diciembre de 2022 para la Fortuna y 8 de febrero de 2023 para el Área de Salud de Orotina.

Al realizar la revisión de las fechas de entrega de los productos de la etapa N°1 “Anteproyecto”, se identificó un desfase de 60 días hábiles en la ejecución del proyecto de la Fortuna y de 71 días hábiles el de Orotina San Mateo con respecto a las fechas de las entregas realizadas por el contratista.

- Etapa de “Diseño” del Área de Salud de la Fortuna, según el cronograma, se estimó para finalizar la entrega del insumo y el aval por parte de la UTC el 2 de mayo de 2022, posteriormente según el cronograma actualizado a junio de 2022, la fecha se modificó al 17 de octubre de 2022, no obstante, en el informe de Programas y Proyectos estratégicos se indica una modificación del plazo ampliándose al 31 de octubre de 2022. Lo que corresponde a una primera ampliación de mayo a octubre de 168 días y posteriormente se amplía el plazo en 14 días, para un total de 182 días adicionales con respecto a la fecha inicial.
- Etapa de “Diseño” del Área Orotina San Mateo, según el cronograma, la etapa de Diseño se estimó para finalizar la entrega del insumo y el aval por parte de la UTC el 23 de junio de 2022, posteriormente según el cronograma actualizado a junio de 2022, se actualizó al 12 de agosto de 2022, no obstante, en el informe de “Programas y Proyectos Estratégicos” se indica una modificación del plazo ampliándose al 16 de diciembre de 2022. Lo que corresponde a una primera ampliación de junio a agosto de 2022 de 50 días y posteriormente de 126 días hasta diciembre, para un total de 176 días adicionales con respecto a la fecha inicial.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Estos cambios en las fechas de entrega de los productos contratados con respecto a lo programado se deben a prórrogas solicitadas por las empresas contratistas, Gerencia Médica y a los tiempos de revisión de la Unidad Técnica Contraparte que ha requerido un mayor plazo para realizar las revisiones correspondientes y los ajustes solicitados por instancias técnicas y adicionalmente impactan en la fecha de entrega definitiva de la obra establecida para el proyecto de Orotina San Mateo y la Fortuna, en los cuales, según el informe de gestión de la UAP a setiembre de 2022, provocan que las fechas de inauguración propuestas en el cronograma de junio de 2022 se desplacen en 6 y 4 meses adicionales a las fechas establecidas para la recepción y entrega definitiva.

De lo anterior, se evidencia que el Fideicomiso Inmobiliario varió en su conformación los objetivos planteados y el costo de cada una de las obras, siendo que en la actualidad con los recursos disponibles solamente se contempla la ejecución de 52 proyectos, estando pendiente el financiamiento para el proyecto del Centro de Almacenamiento y Distribución, además, la estructuración y funcionamiento actual del Fideicomiso inmobiliario entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el BCR, difiere del estudio de viabilidad financiera efectuado, donde se avala la figura del Fideicomiso, siendo que han transcurrido 5 años desde su inicio y a pesar que se han realizado diversos estudios preliminares y aproximadamente 68 contrataciones previas a la ejecución de cada proyecto, a nivel macro, no se observa aún la finalización de un proyecto de construcción, siendo que estamos a dos años de finalizar el plazo inicialmente acordado (7 años, desde el referendo por parte de la Contraloría General de República). Lo anterior, evidencia que, de no efectuarse la prórroga al plazo contractual, solo se concluiría el 28% de las obras y se habría cancelado al BCR la suma de 2 mil millones de colones por concepto de Fiducia, según la proyección de costos que equivale casi a la totalidad de los recursos destinados para fiducia según el contrato del Fideicomiso.

A su vez, es importante señalar que el pago de la fiducia al BCR, en el periodo de ejecución del Fideicomiso (5 años) corresponde a ₡1,300,224,559.77 (mil trescientos millones doscientos veinticuatro mil quinientos cincuenta y nueve colones con setenta y siete céntimos), un 33.54% de los montos girados hasta el momento, y se dispone de la adjudicación de 6 de las 53 obras por ejecutar contempladas en el contrato del Fideicomiso.

Al respecto, el Ing. Danilo Monge Guillen, director de la Unidad Técnica Contraparte, en entrevista del 9 de noviembre de 2022, se refirió indicando:

- Sobre las causas de los desfases en la ejecución de las obras del Fideicomiso:

“Hasta la fecha y de manera estricta los proyectos que se proyectan con posible prórroga respecto a la consulta realizada son las Sedes de Área de Salud de La Fortuna y Orotina – San Mateo y se aclara que dicha reprogramación podría ser de algunos meses pasando de finales del 2023 al primer semestre del 2024. Entre otros aspectos que han influido en el desarrollo de estos proyectos están temas de solicitud de prórrogas en los procesos de licitación por parte de los oferentes, solicitud de incorporación de espacios adicionales por parte de las unidades usuarias, las cuales debieron ser analizadas por la Gerencia Médica e implicaron afectaciones en términos de plazos. Parte de estas solicitudes adicionales tienen que ver con el análisis del establecimiento o no de zonas especializadas para el manejo de Pandemias tales como el COVID-19; es claro que estos aspectos no eran parte de la elaboración inicial de estudios de oferta y demanda y de los programas funcionales.”

- Las estrategias para cumplir con las inauguraciones propuestas en la sesión de Junta Directiva 9237:

“La estrategia planteada es adelantar el inicio de algunos proyectos para compensar posibles reprogramaciones de otros debido a condiciones técnicas o de otra índole. Lo anterior de forma tal que se cumpla con la cantidad de proyectos planteados en el plazo del desarrollo de todo el programa de proyectos.”



- Las acciones se requieren aplicar por otras unidades o entes internos (CCSS) para contribuir con el logro de las metas establecidas:

“Cumplir en tiempo y forma según requerimientos del Programa de Proyectos del Fideicomiso, entre otros aspectos, en la elaboración o revisión de entregables de cada proyecto, según corresponda.”

- Y sobre los aspectos se deben mejorar o cambiar para garantizar el éxito del Fideicomiso:

“• Políticas para la contratación de personal requerido para el desarrollo de los proyectos.

• Políticas para la aprobación de plazas de proyectos.

• Proceso de la adquisición de equipos de informática requerido para los funcionarios.

• Proceso de adquisición de licencias de software requerido para los funcionarios.

• Mejorar el manejo presupuestario de recursos para que sea acorde con la ejecución de proyectos mediante Fideicomiso.

• La proyección de los recursos financieros en el tiempo.

• Las condiciones de mercado en cuanto a disponibilidad de profesionales especializados en el ámbito de proyectos hospitalarios.

• Las condiciones internacionales que provocan escasez de insumos y aumento de los precios.

• El cambio de normativa país (Ley General de Contratación Pública, entre otras).

• Contar con una mayor claridad en la implementación e insumos a requerir para el ERP.

• Gestión de aprobación de permisos de construcción por otros entes”

- Sobre las limitaciones en la ejecución del fideicomiso señalo:

“(…) estamos teniendo problemas con que se juntan proyectos y la cantidad de Recurso Humano se ve limitado Por cierto tenemos problemas de que ingrese otros profesionales ya que el CGI de la GIT ha informado que los equipos de la UTC es posible que no se nos entregue porque el contratista está quedando mal con las entregas A nosotros nos urgen los equipos De lo contrario vamos a tener problemas con las revisiones. Tenemos problemas con la asignación de licencias de office 365 las cuales hemos solicitado y no hemos tenido respuesta. Por los programas (software) que se requieren para las revisiones necesitamos equipos que dispongan de capacidad suficiente y no los disponemos.”

Sobre el punto anterior, la Licda. Jenniffer Bonilla Montenegro, Coordinadora Administrativa, UTC-FID CCSS/BCR, en correo del 17 de noviembre de 2022 aportó evidencia documental sobre el estado de los equipos de cómputo de la unidad, en la cual se evidencia que 6 equipos de cómputo agotaron su vida útil, además que el 58% de estos superan el 70% de vida útil.

Sobre la solicitud de licencias de software, el Ing. Danilo Monge Guillén, indicó que se realizó la solicitud de licencias mediante oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0480-2022, del 10 de agosto de 2022, a la Ing. Idania Mata Serrano, Subgerente a.i. Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones, la solicitud de colaboración compra Office 365 E3, sin que al 16 de noviembre se obtuviera respuesta.

Además, sobre los aspectos que limitan el adecuado desarrollo del Fideicomiso, la Ing. María de los Ángeles Gutiérrez Brenes, directora, Dirección de Proyección de Servicios de Salud, señaló a la Auditoría, mediante oficio GM-DPSS-0537-2022, del 18 de noviembre del 2022:

“Esta Dirección, desea externar su preocupación con el adecuado desarrollo del fideicomiso para el fortalecimiento en la prestación de servicios de salud dentro de la Caja Costarricense del Seguro Social, por ello, este oficio se orienta a una recopilación de información valiosa con el fin de contextualizar el óptimo desarrollo de esta modalidad de contratación, así como, sus restricciones.(…)”



6) Acta de Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social número 9237 del 27-01-2022 en Artículo 8, se acuerda:

(...)

ACUERDO CUARTO: Aprobar el escenario para la entrada en operación de hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR, para la ejecución total de 30 Sedes de Áreas de Salud, 18 Sucursales y 4 Dirección Regional de Sucursales.

ACUERDO QUINTO: Aprobar el recurso adicional requerido para la ejecución del escenario de hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR y el ajuste de las plazas aprobadas por la Junta Directiva en el artículo 8° de la sesión N°9094, según el anexo N° 2 del oficio N° GIT-FID-CCSS-BCR-0544-2021/GM-DPSS-0485-2021/GF-DP-2792-2021/PE-DPI0755-2021/DFC-ATG-1595-2021 y el aval técnico de la Dirección Administración y Gestión de Personal otorgado mediante oficio N° GG-DAGP-1588-2021.

ACUERDO SEXTO: Autorizar al Presidente Ejecutivo a firmar la Adenda N° 3 del Contrato del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017.”

7) En el oficio de entrega de REVISIÓN DE LOS PLANOS DE ANTEPROYECTO (TERCER ENTREGABLE) DEL ÁREA DE SALUD CARIARI, con fecha de 12 de agosto del 2022 se externa al Dr. Randal Álvarez Juárez, Gerente Médico, que el tiempo requerido mínimo para la revisión y emisión de criterio para cada solicitud es de 15 días hábiles, lo anterior, por no contar con el personal aprobado por Junta Directiva en sesión No.9094 del año 2020.

8) En oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0647-2022 desarrollado por la Unidad Técnica contraparte Fideicomiso el 17 de octubre del 2022, se realiza la consulta al Dr. Randal Álvarez Juárez, Gerente Médico, sobre el proceso de creación de códigos de plazas para proyectos especiales para la DPSS.

Según lo anterior, para abril del 2020 se aprueban la entrega de hasta 4 proyectos por año. Comprende el diseño, construcción y equipamiento de 30 Áreas de Salud, 7 Sucursales y una Dirección Regional de Sucursales, para esto se elevó un requerimiento de seis plazas de profesional cuatro para afrontar esa cantidad de estudios.

Dos años después, se aumenta de 4 hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR, para la ejecución total de 30 Sedes de Áreas de Salud, 18 Sucursales y 4 Dirección Regional de Sucursales; sin embargo, asociado a esto se debe de aprobar el recurso adicional requerido para la ejecución del escenario de hasta 13 proyectos por año del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR y el ajuste de las plazas aprobadas por la Junta Directiva en el artículo 8° de la sesión N°9094, que a la fecha no han sido aprobadas.

De enero del 2022, fecha en que se aprobaron los códigos temporales, a la fecha la Unidad Técnica contraparte Fideicomiso ha realizado múltiples gestiones para apoyar la dotación de los códigos a la Dirección de Proyección de Servicios de Salud.

Actualmente, este Despacho, está conformado de 18 funcionarios; sin embargo, no todos están abocados a la elaboración de estudios técnicos, tres de esos funcionarios están dedicados a la parte administrativa de la Dirección, y dos colaboradores se encargan de los análisis de re-sectorización del país. Dejando 15 personas para el responder las solicitudes de los entes contralores (Contraloría General de la República, Auditoría, Defensoría de los habitantes, entre otros), el desarrollo de criterios técnicos, estudios de oferta y demanda, así como, otras necesidades de la Gerencia Médica a nivel nacional. Razón por la cual, es materialmente imposible, asumir con el recurso actual, los proyectos del fideicomiso.

Sin embargo, dado el compromiso del personal de esta Dirección se asumen las tareas, pero debido a las excesivas cargas de trabajo y la ausencia de asignación del personal para avanzar con las labores



diarias y las solicitudes de Fideicomiso se generan entregas postergadas en todos los temas concernientes de la Dirección.

Ante lo señalado, este Despacho prevé a la administración sobre los efectos que el no dotar los códigos en referencia tendrá en el cumplimiento del fideicomiso, así como, en los costos mensuales que se devengan con el mismo. Sin que los resultados asocien una responsabilidad a esta Dirección, según la jurisprudencia establecida.”

Sobre estos aspectos, es importante que la Administración en conjunto con las unidades participantes tengan una comunicación constante, para identificar aquellos factores que limitan y dilatan la ejecución de las distintas actividades del fideicomiso de forma que se busquen alternativas y se implementen mecanismos y actividades de coordinación y colaboración necesaria para el adecuado desarrollo del programa, el cual figura como un proyecto estratégico a nivel Institucional y las acciones que se realicen deben ir enfocadas bajo la misma línea y darle la prioridad respectiva y evitar que este proyecto tenga consecuencias negativas para la institución.

Sobre los desfases en la ejecución de los proyectos del Fideicomiso, el Comité de Vigilancia, en el “Cuarto Informe de labores del Comité de Vigilancia, Fideicomiso CCSS/BCR 2017; mayo a octubre 2022” suscrito por el Dr. Luis Bernardo Sáenz Delgado, presidente, Ing. Carlos E. Quirós Cabezas, vicepresidente y el Lic. Carlos E. Granados León, secretario, señalan:

“Acorde con las funciones y responsabilidades del Comité de Vigilancia, se presentan los siguientes hallazgos y comentarios:

Tiempos de ejecución del proyecto

El Comité de Vigilancia, como responsable de vigilar que la ejecución del Programa se realice en tiempo y forma, observa que persisten los desfases en la programación indicados en el último Informe de Labores (tercer informe). Las estrategias planteadas en el pasado para responder de manera ágil y oportuna a las consecuencias derivadas de estos atrasos, tales como contar con concursos de precalificación para consultorías de mediano valor (anteproyectos e inspecciones), contar con un anteproyecto prototipo y aumentar la cantidad de proyectos por concurso, o no se han implementado o no han dado los resultados esperados.

En los informes de gestión de la UAP se menciona reiteradamente el aplazamiento de actividades del programa que corresponden realizar por parte de los involucrados en el Fideicomiso e incumplimientos con los cronogramas iniciales debido a factores externos del mismo.

Cronograma del Proyecto

Respecto al cronograma de inversiones, se presentan condiciones ajenas al Fideicomiso, que impactan de alguna manera en su objetivo y que requieren de una atención importante, tales como la guerra en Ucrania, variaciones en el tipo de cambio, inestabilidad en el precio de los combustibles, problemas en la oferta de materiales de construcción y los inconvenientes en la cadena internacional de distribución de suministros, factores todos, que impactan tiempos, costos de materiales de construcción y servicios. Por parte de la UAP y la UTC se está analizando la situación para recomendar las medidas a tomar. Las primeras obras del Fideicomiso, que corresponden al ADCEM #1 (Sede del Área de Salud de La Fortuna y Sede de Área de Salud Orotina-San Mateo) serán finalizadas a inicios del año 2024, según lo anota oficialmente la UAP en sus reportes mensuales y no hacia el mes de setiembre de 2023, como estaba establecido inicialmente. Atrasos similares se estiman para la mayoría de los proyectos considerados hasta el momento.

La UAP ha diseñado tres modalidades de medición de los avances del proyecto que amplían la óptica para una mejor valoración, éstas son: 1) cronológico, 2) económico y 3) programado completado. A



juicio de los miembros del Comité de Vigilancia, mediante estas tres perspectivas se logra una mejor comprensión de los avances del proyecto.”

Sobre las acciones realizadas por el Comité Ejecutivo con respecto a los desfases en la ejecución de los proyectos del Fideicomiso, la Auditoría Interna, mediante oficio AI-1707-2022, del 28 de octubre de 2022, solicitó a la Gerencia General, las actas de las sesiones realizadas, no obstante, al 16 de noviembre de 2022, no se obtuvo respuesta a la solicitud planteada.

2.3 Sobre la calidad de la información en los informes de rendición de cuentas

Se identificó que la información suministrada en los informes emitidos por la Unidad Técnica Contraparte (UTC) y la Unidad Administradora de Programa (UAP), existen discrepancias en los estados actuales del proyectos de la Sede de Área de Salud de Aguas Zarcas, la Sede de Área de Salud de Carrillo y Sede de Área de Salud Talamanca, por cuanto, para las áreas Aguas Zarcas y Carrillo en los informes de la UTC solamente se indica la orden de inicio contractual del 14 de julio de 2022 y según los cronogramas de la UAP se identifican la entrega del primer entregable y adelantos en el segundo entregable de ambas áreas de salud. Y en el caso del área de Talamanca, la UTC indicó que se está elaborando el segundo entregable, pero según la UTC ya se entregó el segundo entregable a la CCSS.

En lo particular se revisó que los resultados descritos en el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0596-2022 del 27 de setiembre de 2022, remitido por el director de la Unidad Técnica Contraparte (UTC) a las Gerencias de la Institución con asunto “Informe de Avance del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017” correspondiente a setiembre 2022, el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0616-2022 del 4 de octubre de 2022, suscrito por el director de la Unidad Técnica Contraparte (UTC) a la Dirección de Planificación con asunto “Informe de avance del III trimestre 2022 del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR” correspondiente a setiembre 2022¹ sean congruentes con los datos señalados en el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0682-2022 del 01 de noviembre de 2022, donde se adjunta el Informe de Gestión Unidad Administradora de Programa del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 efectuado el 14 de octubre de 2022.

En la siguiente tabla se desglosa el estado descrito en los documentos supra mencionados:

Tabla N°1
Estado de los proyectos según los informes de la Unidad Técnica Contraparte (UTC) y la Unidad Administradora de Programa (UAP)

Proyecto	Estado según UTC	Estado según UAP	Conclusión
Sede de Área de Salud La Fortuna	Se entregaron observaciones al segundo entregable de la etapa de diseño, actualmente la empresa está trabajando en las correcciones para entregar el tercer entregable el 13 de octubre. Luego de aprobar ese 3 entregable se iniciarán con la fase de permisos de construcción.	El segundo entregable denominado: Laminas al 50% tiene una duración de 63 días con fecha de inicio el 14/6/22 y finalización 13/9/22 y se ha efectuado un 100% de la actividad.	La información aportada es congruente.

¹ Es importante mencionar que los GIT-FID-CCSS-BCR-0596-2022 y GIT-FID-CCSS-BCR-0616-2022 efectuados por la Unidad Técnica Contraparte (UTC) y remitidos a las Gerencias y a la Dirección de Planificación tienen el mismo contenido.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Proyecto	Estado según UTC	Estado según UAP	Conclusión
Sede de Área de Salud Orotina - San Mateo	La empresa remitió el 2° entregable de la etapa de diseño y está en revisión de la UTC y se espera tener revisado este entregable para finales de octubre.	Revisión II CCSS UTC tiene una duración de 29 días con fecha de inicio 9/9/22 y finalización 20/10/22 y se ha efectuado un 0% de la actividad.	La información aportada es congruente.
Sede de Área de Salud Cariari	El tercer entregable de Anteproyecto fue aprobado por parte de la CCSS, se realizó una recepción provisional y se dio tiempo al contratista para que realice ajustes al Anteproyecto, posteriormente, se espera que al final del mes de septiembre se dará la Recepción a Satisfacción de la Etapa de Anteproyecto.	Recepción Provisional CCSS Anteproyecto tiene una duración de 10 días con fecha de inicio 8/9/22 y finalización 22/9/22 y se efectuó el 100% de la actividad. Transmittal Recepción a Satisfacción tiene una duración de 1 día con fecha de inicio 30/9/22 y finalización 30/9/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	La información aportada es congruente.
Sede de Área de Salud La Unión	Se recibió el tercer y último entregable de Anteproyecto el día 16 de agosto, actualmente está en revisión por parte de la UTC.	El Período III revisión CCSS UTC tiene una duración de 36.5 días con fecha de inicio 16/8/22 y finalización 6/10/22 y se efectuó el 95% de la actividad.	La información aportada es congruente.
Sede de Área de Salud Aguas Zarcas	Se emite la orden de inicio contractual el 14 de julio de 2022, a la empresa Navarro y Avilés por la "Contratación de Empresas Constructoras para la Prestación de Servicios de: Elaboración de Anteproyecto, Diseño, Construcción, Equipamiento, Puesta en Marcha y Mantenimiento de las Áreas de Salud de Carrillo y Aguas Zarcas para el Fideicomiso Inmobiliario CCSS / BCR 2017.	Orden de Inicio Proyecto 14/07/22 Primer Entregable tiene una duración de 27 días con fecha de inicio 14/07/22 y finalización 24/08/22 y se efectuó el 44% de la actividad Segundo Entregable tiene una duración de 67 días con fecha de inicio 03/08/22 y finalización 07/11/22 y se efectuó el 22% de la actividad. Período II ejecución Contratista tiene una duración de 15 días con fecha de inicio 03/08/22 y finalización 24/08/22 y se efectuó el 100% de la actividad. Transmittal 3, Período II UAP – CCSS tiene una duración de 0 días con fecha 24/08/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	La información aportada NO es congruente.
Sede de Área de Salud Carrillo		Orden de Inicio Proyecto 14/07/22 Primer Entregable tiene una duración de 25 días con fecha de inicio 14/07/22 y finalización 22/08/22 y se efectuó el 40% de la actividad.	

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Proyecto	Estado según UTC	Estado según UAP	Conclusión
		Segundo Entregable tiene una duración de 78 días con fecha de inicio 29/07/22 y finalización 18/11/22 y se efectuó el 33% de la actividad. Período II ejecución Contratista tiene una duración de 26 días con fecha de inicio 29/07/22 y finalización 06/09/22 y se efectuó el 100% de la actividad. Transmittal 3, Período II UAP – CCSS tiene una duración de 0 días con fecha de 06/09/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	
Sede de Área de Salud Talamanca	El contratista esta con la elaboración del Segundo Entregable.	Oficio de traslado de la entrega del segundo entregable a la CCSS tiene una duración de 1 días con fecha el 13/9/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	La información aportada NO es congruente.
Sede de Área de Salud Alajuela Oeste	Se encuentra en revisión el Tercer Entregable del Anteproyecto por parte de la CCSS.	Revisión de 3 entregable tiene una duración de 34 días con fecha de inicio 10/08/22 y finalización 28/09/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	La información aportada es congruente.
Sede de Área de Salud Acosta	La empresa contratista presentó el Segundo Entregable del Anteproyecto.	Segundo Entregable tiene una duración de 75 días con fecha de inicio 30/5/22 y finalización 14/9/22 y se efectuó el 100% de la actividad.	La información aportada es congruente.

Fuente: GIT-FID-CCSS-BCR-0596-2022 del 27 de setiembre de 2022, el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0616-2022 del 4 de octubre de 2022 y el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0682-2022 del 01 de noviembre de 2022.

2.4 Sobre limitantes en el desarrollo de las actividades del programa de Fideicomiso

El contrato del Fideicomiso, considero entre sus actividades, la realización de estudios previos, contratación de consultorías y la ejecución de 53 proyectos, no obstante, de conformidad con lo evidenciado en el oficio GM-17220-2020, del 18 de diciembre del 2020, dentro de todas las actividades, se identificó posterior al inicio del contrato, la necesidad de incluir como parte de los actividades la demolición de edificaciones, por cuanto, la institución identificó terrenos con edificios que requieren ser demolidos para su aprovechamiento y construcción de los nuevos proyectos, no obstante, para incluir esta actividad se requiere de la aprobación de la adenda 4, la cual está en trámite de validación por las unidades competentes.

Por lo anterior, de conformidad con el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0645-2022, del 14 de octubre de 2022, el Ing. Danilo Monge Guillén director de la Unidad Técnica Contraparte, señaló que la Gerencia Médica mediante el oficio GM-17220-2020 del 18 de diciembre del 2020, solicitó a la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, el análisis en el marco normativo para la factibilidad de incluir en el Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017 un apartado para remodelaciones.

La asesoría legal de la Unidad Técnica Contraparte, mediante oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0077-2021, del 3 de febrero de 2021, emitió el criterio legal para atender lo solicitado por la Gerencia Médica, indicando lo siguiente:

“(…)



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Conforme a lo anterior, en caso de requerirse la inclusión en el contrato de un apartado para remodelaciones que por su naturaleza se relacionan propiamente con obra ya construida y no nueva, considera esta asesoría que, si es factible, siempre que se realicen los ajustes al contrato mediante la figura de la adenda contractual.

Finalmente es importante señalar que se recomienda se consideren las implicaciones técnicas, administrativas y financieras que atañen a las partes involucradas en caso de implementarse esta modificación al contrato”.

El Ing. Danilo Monge Guillen, director, en oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0005-2022 del 05 de enero del 2022, solicitó al Banco de Costa Rica la gestión de la adenda N°4 al Contrato Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017, con el fin de incluir demoliciones y remodelaciones para la ejecución de obras incluidas en el programa de proyectos del Fideicomiso.

Con oficio FIDOP 2022-01-63 del 13 de enero del año en curso, el Banco de Costa Rica en su condición de fiduciario atiende lo solicitado por la Unidad Técnica Contraparte, indicando lo siguiente:

“En virtud de lo anterior, el Banco realizó el análisis en el que se considera la viabilidad legal, dado que ambos tipos de acciones son de la misma naturaleza según los fines primarios del contrato del Fideicomiso.

En línea con lo anterior, el Fiduciario remitió el oficio FIDOP 2022-01-24, a la Unidad Administradora de Programa (UAP), indicando que no se visualiza un costo adicional en los honorarios del Banco y la UAP, para realizar las demoliciones y remodelaciones en inmuebles existentes y que se encuentren dentro del marco de los 53 proyectos que componen el Programa del Fideicomiso, máxime que es una actividad que se incorporará dentro del alcance de los carteles de DCEM. Por ello, fue recibido el oficio CCSSUAP-JC-04-2022 ratificando la posición del Banco.

Por tanto, se manifiesta la aceptación de incluir las acciones de demoliciones y remodelaciones en el contrato del Fideicomiso, mediante adenda número 4 y se confirma que no existirán pagos adicionales por concepto de fiducia y honorarios de la UAP, de acuerdo con lo supracitado.

Conforme a las necesidades institucionales los proyectos que a la fecha requieren demoliciones son los siguientes:

Nombre del proyecto	Folio real
Sede de Área Heredia – Virilla	4-214728
Sede de Área Goicoechea 2	1-39288 1-5073 1-10101
Sede de Área Desamparados	3 1-339977
Sucursal de Batán	7-011453

Por lo anterior, el Ing. Danilo Monge Guillén director de la Unidad Técnica Contraparte, mediante el oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0645-2022, del 14 de octubre de 2022, solicitó al Lic. Gilbert Alfaro Morales, Sugerente Jurídico de la Dirección Jurídica el aval de la adenda, señalando:

“(…) de la forma más atenta se solicita el respectivo aval legal a la Adenda N°4 al Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 para posteriormente elevarla al Comité Ejecutivo y a la Junta Directiva para su conocimiento y aprobación”

Sobre el avance de esta adenda N°4, el Ing. Monge Guillen indicó:



“Se encuentra en revisión por parte de la Dirección Jurídica (Oficio GIT-FID-CCSS-BCR-0645-2022).”

Sobre las acciones que se deben realizar para implementar la adenda el Ing. Monge Guillen manifestó que se requiere la aprobación por parte de la Dirección Jurídica, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, Comité Ejecutivo, Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva de la CCSS, del Gerente del BCR, Refrendo Interno y comunicación oficial a las partes.

Además, sobre el efecto de la no aprobación o dilación en el proceso de aprobación, el Ing. Monge señaló:

“No sería posible avanzar con los proyectos que incluyen demoliciones o remodelaciones ni proyectos para los cuales los terrenos no están debidamente indicados en el contrato y sus adendas. Las gestiones de aprobación de la adenda dependen de unidades externas y autoridades superiores a esta Dirección, lo cual no permite establecer una fecha de aprobación.”

Debido a lo anterior, se observa la necesidad de trazar la ruta a seguir para el análisis y vialidad de la adenda 4 y se realicen de ser pertinente las acciones correspondientes para agilizar el trámite y dotar al Fideicomiso de las herramientas legales para la continuidad de los proyectos incluidos en el Fideicomiso.

2.5 Sobre los desembolsos efectuados por la CCSS al Fideicomiso

Se identificó que desde la firma del contrato del fideicomiso y su refrendo por la Contraloría General de la República (CGR) en el 2017, han transcurrido aproximadamente 5 años, en ese tiempo los desembolsos realizados por la Institución destinados a ese proyecto, han sido utilizados en su mayoría para el pago de honorarios al BCR y a la Unidad Administradora de Programa (UAP) y al cierre de octubre 2022 no se observan la conclusión de la construcción de las edificaciones, pese a que en sesión de Junta Directiva 9094 del 04 de mayo de 2020 se había aprobado en el artículo 8° un escenario (A) de la entrada en operación de hasta 4 proyectos por año, en el que se referenció la proyección que para el 2022 se iba a disponer de 2 obras finalizadas, como se mencionó dentro del punto N° 2 del presente oficio.

Por tanto, el monto de los desembolsos al Fideicomiso a octubre 2022 es por un valor de $\text{¢}3,876,367,756.11$ (Tres mil ochocientos setenta y seis millones trescientos sesenta y siete mil setecientos cincuenta y seis colones con once céntimos), mismos se encuentran registrados en la subcuenta 220-26-9 “Proyecto Fideicomiso BCR Ordinario” de Obras en Proceso.

Al verificar los movimientos desembolsados, se identificó la siguiente distribución:

Tabla N° 2
Resumen de los desembolsos realizados por la CCSS
Al 31 de octubre 2022

Detalle	Monto	Porcentaje
Honorarios Fiduciario	1,300,224,559.77	33.54%
Honorarios UAP	1,519,080,331.30	39.19%
Dietas Comité de Vigilancia	9,787,540.50	0.25%
Otros	1,047,275,324.54	27.02%
Total Desembolsos	3,876,367,756.11	100%

Fuente: Elaboración propia con el detalle de los comprobantes de pago emitidos por el Área de Tesorería General.

Como se muestra en la tabla anterior, de lo desembolsado a octubre 2022, el 72,98% ha sido para el pago de honorarios y un 27.02% destinado al pago de los trámites previos para la construcción de las obras, por ejemplo: estudios topográficos, viabilidad Ambiental, firmas consultoras, diseño de planos, entre otros.



Ese 72.98% de los pagos realizados, está compuesto por un 33.54% que corresponde a los Honorarios del Fiduciario y cuyo monto es de ₡1,300,224,559.77 (mil trescientos millones doscientos veinticuatro mil quinientos cincuenta y nueve colones con setenta y siete céntimos), honorarios de la Unidad Administradora de Programa (UAP) por un monto de ₡1,519,080,331.30 (mil quinientos diecinueve millones ochenta mil trescientos treinta y un colones con treinta céntimos) que equivale a un 39.19% y las dietas del Comité de Vigilancia por un monto de ₡9,787,540.50 (nueve millones setecientos ochenta y siete mil quinientos cuarenta colones con cincuenta céntimos) que representa un 0.25% del total de desembolsos.

De conformidad con los aspectos señalados en el punto N° 2, sobre el avance en la ejecución de proyectos del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017, se visualiza que los cambios efectuados por la institución respecto al escenario de construir 38 obras y 2 años después 52, así como las actualizaciones constantes de los cronogramas del fideicomiso y la incongruencia en la información aportada en los informes de rendición de cuentas de la Unidad Técnica Contraparte y la Unidad Administradora de Programa, repercute en aspectos como la estimación de costos, las proyecciones financieras y la oportuna toma de decisiones que pueda ejecutar la Administración Activa sobre el estado actual del fideicomiso, evidenciando una oportunidad de mejora en el cumplimiento de las actividades de control que garantice una planificación más eficiente y se brinde una información más precisa y razonable que contribuyan a alcanzar las metas establecidas en la programación.

3. SOBRE LA RESERVA DE FONDOS DEL FIDEICOMISO BCR 2017

3.1 Sostenibilidad Financiera de los fondos

De conformidad con las reservas de fondos del Seguro de Salud destinados al fideicomiso, se observó que no se dispone de claridad sobre la suficiencia de los fondos para finalizar todas las obras contempladas en el fideicomiso, lo anterior, ya que se han aprobado cambios en el periodo proyectado de ejecución de las obras (reduciendo las proyecciones del 2031 al 2029), así como la variabilidad de las proyecciones de los costos anuales que emite la UAP y los desfases en el cumplimiento de la programación proyectada como se mencionó en el punto N° 2 del presente documento, a la vez esta situación ocasiona que los fondos que están disponibles en inversiones a la vista, no se coloquen en instrumentos financieros que puedan generar mayores rendimientos que propiciarían un incremento en dicha reserva, lo cual podría mitigar en parte el riesgo de que los fondos no alcancen para completar la totalidad de las construcciones previstas en el proyecto.

Al respecto, se observó que el presupuesto actualizado al 31 de julio 2022, emitido por la Unidad Administradora de Programa (UAP), en el oficio CCSSUAP-BCE-07-2022 del 30 de setiembre de 2022 indican que el presupuesto proyectado por año a julio 2022 para los 52 proyectos del fideicomiso, es por un valor de ₡479,078,106,239.00 (Cuatrocientos setenta y nueve mil setenta y ocho millones ciento seis mil doscientos treinta y nueve colones), equivalente a \$565,552,405.00 (Quinientos sesenta y cinco millones quinientos cincuenta y dos mil cuatrocientos cinco dólares) y comprende los años desde el 2017 al 2029 como se muestra a continuación:

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr**Cuadro N°7:
Presupuesto proyectado por año
A julio 2022**

VERSIÓN JULIO 2022			
3.1. Presupuesto proyectado por año			
Año	Dólares	Colones	
2017	\$ 49,340	₡ 28,250,000	
2018	\$ 610,050	₡ 354,583,663	
2019	\$ 642,862	₡ 377,259,214	
2020	\$ 1,265,292	₡ 746,382,958	
2021	\$ 1,425,072	₡ 893,261,983	
2022	\$ 4,524,994	₡ 3,164,764,012	
2023	\$ 55,598,368	₡ 42,101,655,477	
2024	\$ 89,973,925	₡ 70,868,699,037	
2025	\$ 82,465,136	₡ 67,567,461,413	
2026	\$ 105,225,232	₡ 89,624,172,188	
2027	\$ 87,690,856	₡ 77,683,137,537	
2028	\$ 94,037,434	₡ 85,961,163,081	
2029	\$ 42,043,843	₡ 39,707,315,676	
2030	\$ -	₡ -	
TOTAL	\$ 565,552,405	₡ 479,078,106,239	

Fuente: CCSSUAP-BCE-07-2022 del 30 de setiembre de 2022
"Actualización de presupuesto de Fideicomiso Inmobiliario
CCSS-BCR 2017 versión julio 2022"

En virtud de lo anterior, el Área de Tesorería General, considerando ese dato del presupuesto del fideicomiso a julio 2022, realizó la proyección de la disponibilidad de los recursos y rendimientos estimados al 2029 y emitió el oficio DFC-ATG-1710- 2022 del 07 de octubre 2022 sobre la "Proyección de intereses de los Recursos del Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR", en el cuál indicó que para el 2029 "**los intereses son insuficientes para sufragar los gastos proyectados a partir de ese año**" como se muestra a continuación:

**Cuadro N°8:
Reservas Acumuladas para el Financiamiento del Fideicomiso
en Millones de colones
2022-2029**

AÑO	Monto Anual de Inversión	Intereses Estimados	Saldo de Reserva
Total recursos financieros acumulados al 30/07/2022:			₡347,029
2022	3,165	23,041	366,905
2023	42,102	23,068	347,872
2024	70,869	20,840	297,843
2025	67,567	17,613	247,888
2026	89,624	13,545	171,809
2027	77,683	8,869	102,995
2028	85,961	4,003	21,037
2029	39,707	79	(18,591)
2030	-	-	-
TOTAL	₡476,678	₡111,058.2	

Fuente: CCSSUAP-BCE-07-2022 del 30 de setiembre de 2022
"Actualización de presupuesto de Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017 versión julio 2022"

**CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

En el ejercicio anterior, para el 30 de julio 2022 la reserva de fondos del fideicomiso era por un monto de ¢347,029 millones de colones y los intereses estimados por un monto de ¢111,058 millones de colones, al considerar el monto proyectado de inversión por año, **se observa que para el 2029 los fondos son insuficientes para la culminación del proyecto por un monto de ¢18,591 millones de colones.**

Adicionalmente, en dicho oficio el Área de Tesorería General, mencionó que “al incrementarse los montos que anualmente se ejecutarían en el proyecto y acortarse el plazo de la proyección para dicha ejecución del 2031 al 2029, los recursos del portafolio y los intereses generados son insuficientes para sufragar los gastos proyectados a partir de ese año”.

Así mismo, esta Auditoría tiene conocimiento del criterio emitido por la Gerencia Financiera, sobre “la viabilidad financiera para la construcción y puesta en operación de 52 obras del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017”, en el oficio GF-0137-2022 del 14 de enero 2022; el cuál fue presentado a Junta Directiva en la sesión 9237, del 27 de enero del 2022, donde se expuso los recursos proyectados en la reserva del Fideicomiso del periodo 2021-2031, considerando que para el 2031 se estimaron intereses por ¢145,545 millones de colones, y se proyectó que tendría un saldo en la reserva de ¢83,866 millones de colones, en comparación con la demanda prevista para la ejecución de las obras e indicando que la CCSS disponía de una cobertura total de los gastos de inversión para las 52 obras a ese año, según los resultados a setiembre 2021.

Al presentarse estas variaciones entre los proyecciones, se realizó una comparación de los costos del proyecto presupuestados por la Unidad Administradora de Programa (UAP), para el 2022 y se identificó que para el mes de julio se incrementó el costo proyectado en colones en un 12.96% (equivale a ¢54,698 millones de colones) con respecto a marzo 2022, por cuanto se evidencia lo mencionado por el Área de Tesorería General, que parte de la situación de insuficiencia de fondos en las proyecciones de ese mes en específico (julio 2022) se podría estar dando por esos incrementos en la proyección de costos y que podría deberse a la volatilidad en las proyecciones del Tipo de cambio. En la siguiente tabla se exponen las variaciones que se identificaron entre marzo y julio 2022:

**Tabla N°3:
Variación de presupuestos proyectados
Marzo y Julio 2022**

Presupuesto proyectado por año								
Versión	Marzo 2022		Julio 2022				Variaciones	
Año	Dólares	Colones	TC	Dólares	Colones	TC	Dólares	Colones
2022	9,239,364	6,217,541,210	673	4,524,994	3,164,764,012	699	(4,714,369)	(3,052,777,198)
2023	52,150,721	35,917,858,215	689	55,598,368	42,101,655,477	757	3,447,647	6,183,797,262
2024	83,450,320	59,096,905,162	708	89,973,925	70,868,699,037	788	6,523,605	11,771,793,876
2025	87,801,214	64,063,557,814	730	82,465,136	67,567,461,413	819	(5,336,078)	3,503,903,599
2026	107,874,545	80,829,903,829	749	105,225,232	89,624,172,188	852	(2,649,314)	8,794,268,360
2027	88,732,940	68,554,524,014	773	87,690,856	77,683,137,537	886	(1,042,084)	9,128,613,523
2028	107,751,016	85,370,680,683	792	94,037,434	85,961,163,081	914	(13,713,582)	590,482,398
2029	27,135,932	21,929,094,811	808	42,043,843	39,707,315,676	944	14,907,911	17,778,220,865
TOTAL	\$568,128,669	¢421,980,065,737		\$565,552,405	¢476,678,368,421		\$ -2,576,264	¢54,698,302,684
Porcentaje de variación							-0.45%	12.96%

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por Unidad Administradora de Programa UAP.

Al revisar el presupuesto proyectado a marzo 2022, en el oficio DFC-ATG-0727-2022 del 28 de abril 2022, la viabilidad de fondos se consideró suficiente para cubrir la totalidad del proyecto, estimando un saldo de ¢85,540 millones de colones, pero para la siguiente actualización trimestral a julio 2022, se visualiza otro escenario de



una insuficiencia de fondos, que pudo haber sido ocasionado en parte por ese aumento del 12.96% en los costos proyectados entre marzo y julio 2022 y que además en marzo los intereses se habían estimado al 2031, y actualmente se están estimando al 2029 como lo ha mencionado el Área de Tesorería General y del cual no se tiene la seguridad del motivo de ese cambio de plazos en las proyecciones.

De este modo, es indispensable el acompañamiento de la Gerencia Financiera y/o Dirección Financiero Contable, en la actualización de las proyecciones periódicas, con el fin de analizar los escenarios actuales y de acuerdo con ello, si el ejercicio continúa mostrando que la reserva no será suficiente, tomar las medidas necesarias para aumentar rendimientos o una eventual capitalización adicional de fondos para el fideicomiso. En cumplimiento con el acuerdo de Junta Directiva, artículo 3° de la sesión N°. 9231, celebrada el 06 de enero del 2022, con respecto al “Modelo de Proyecciones Financieras del Seguro de Salud 2022- 2031”, donde se acordó lo siguiente:

(...) **“ACUERDO SEGUNDO:**

Informar en el ámbito Institucional la adopción del Modelo de Proyecciones Financieras del Seguro de Salud, como la principal herramienta para establecer el impacto financiero en el tiempo de los proyectos incluidos en el Portafolio Institucional de Inversiones, el Fideicomiso CCSS-BCR, el programa de cierre de brechas de EBAIS y primer nivel de atención, y otros similares de alto impacto para la mejora de la eficiencia, calidad y oportunidad de los servicios y atenciones prestados por la institución.

Asimismo, la Gerencia Financiera en coordinación con el resto de las Gerencias Institucionales, la Dirección de Planificación Institucional, la Dirección del Fideicomiso CCSS-BCR, y el resto de las dependencias competentes en la materia, deberán mejorar gradualmente las proyecciones financieras con programaciones realistas de los proyectos, montos de inversión inicial, necesidades de recurso humano adicional, gastos recurrente de operación, y otros elementos que sirvan para la toma de decisiones a todo nivel en la institución.” (...)

Adicionalmente, es preciso que la Unidad Técnica Contraparte este monitoreando que se cumpla con lo establecido en el “MANUAL OPERATIVO DEL FIDEICOMISO – MANOF”, haciendo referencia entre otros temas a lo que se indica en el apartado del “Proceso de presupuestación del Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017”, de los lineamientos para la formulación anual del presupuesto, así como las actualizaciones que se deben realizar trimestralmente (enero, abril, julio y octubre), de manera que al disponer de esa información en el tiempo establecido, permitirá mantener un panorama actualizado para la toma de decisiones sobre la sostenibilidad de los recursos para el fideicomiso CCSS-BCR 2017, lo anterior tomado de la versión N°4 del 25 de julio 2021.

En razón de lo establecido en las Normas de Control Interno, 4.5.2 Gestión de proyectos para el Sector Público:

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

(...)

La 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.

(...)

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

3.2 Inversiones de los fondos del Fideicomiso

En temas de inversiones de los fondos del fideicomiso, se determinó dos limitaciones que podrían estar interrumpiendo la eficiencia en la colocación de fondos para generar mayores rendimientos en la reserva del fideicomiso; la primera es que el mercado financiero y de valores no disponga de una oferta con las condiciones



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

aprobadas por el Comité de Inversiones en el momento que se requiera la colocación y la segunda es el tema de los constantes cambios en el programa de fideicomiso que genera que los fondos se mantengan disponibles en inversiones a la vista para ejecutar los desembolsos, por lo que al no cumplirse con lo programado, no se toman en cuenta para obtener mayores y/o mejores rendimientos.

El saldo de las inversiones del fideicomiso al 31 de octubre 2022 es por un monto de $\text{¢}356,128,122,282.92$ (treientos cincuenta y seis mil ciento veintiocho millones ciento veintidós mil doscientos ochenta y dos colones con noventa y dos céntimos) de los cuales se dispone de un monto invertido en títulos valores a mediano y largo plazo por $\text{¢}298,169,052,591.69$ (doscientos noventa y ocho mil ciento sesenta y nueve millones cincuenta y dos mil quinientos noventa y un colones con sesenta y nueve céntimos) y el otro valor de $\text{¢}57,959,069,691.23$ (Cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y nueve millones sesenta y nueve mil seiscientos noventa y un colones con veintitrés céntimos) que se encuentran en inversión a la vista.

A continuación, se detalla los montos invertidos a plazo y sus años de vencimiento:

**Tabla N°4:
Inversiones en Títulos Valores
Al 31 octubre 2022**

Cantidad	Año Vencimiento	Monto Invertido
9	2023	46,839,700,000.00
9	2024	104,025,000,000.00
4	2025	102,536,200,000.00
2	2026	1,721,000,000.00
3	2027	43,047,152,591.69
27	Total	$\text{¢}298,169,052,591.69$

Fuente: Elaboración propia, con información compartida por el Área de Tesorería General al 31 octubre 2022.

Del total de la reserva del fideicomiso mencionada anteriormente, se identificaron $\text{¢}57,959,069,691.23$ (cincuenta y siete mil novecientos cincuenta y nueve millones sesenta y nueve mil seiscientos noventa y un colones con veintitrés céntimos) en inversiones a la vista, conformada por, $\text{¢}22,919$ millones de colones, se encuentran en esa condición (inversión a la vista) desde octubre del 2021, según indica la administración, destinados a cubrir los gastos según el cronograma de proyectos que se estimó para el 2022, pero que a la fecha del presente oficio no se han ejecutado, $\text{¢}439$ millones de colones que se encuentran disponibles como fondo para los gastos operativos y $\text{¢}34,600,703,162.68$ (treinta y cuatro mil seiscientos millones setecientos tres mil ciento sesenta y dos colones con sesenta y ocho céntimos) correspondiente al saldo de los vencimientos de títulos de valor del mes de setiembre 2022, que se encuentran disponibles en inversiones a la vista y que no lograron ser colocados en títulos valores por la Dirección de Inversiones, pese a que el comité de inversiones del Seguro de Salud, acordó en sesión del 28 de setiembre 2022, la inversión en “compra título valor con un plazo 2027”.

Al respecto, el Área de Colocación de Valores de la Dirección de Inversiones, indicó que dentro de las situaciones que se han presentado para la colocación de los fondos en inversiones a mediano y largo plazo, han sido como por ejemplo, los diferentes plazos de colocación como parte de las condiciones que solicita el Comité de Inversiones del Seguro de Salud, en donde no presenta mucha oferta de títulos valores, o la posibilidad de que no exista la inversión con lo que se solicite, en el Mercado Financiero y de Valores local, que en muchas ocasiones, es necesaria la coordinación con varios emisores de títulos valores para que realicen una estructuración de una emisión con las características deseadas, y no siempre se cuenta con la solución de parte de los emisores, por lo que se procede a solicitar la aprobación del Comité para invertir a un menor plazo de vencimiento. Adicionalmente comentan que hay meses donde no existe el tipo de oferta que se desea y por eso se dificulta la colocación de recursos en el momento, sino hasta días después que se pueda gestionar.

Posteriormente, cabe mencionar que el Área de Tesorería General podría considerar realizar un análisis de la estrategia y seguimiento de los fondos, donde pueda identificar cual sería la mejor opción para mantener esos fondos que se encuentran invertidos a la vista, determinando donde les genere mayor rendimiento, si mantenerlas



en inversiones a la vista o en títulos valores a largo plazo, considerando las limitaciones que se les han presentado al momento de realizar la negociación en el mercado, de manera que se logre una eficiente administración de esos fondos, especialmente para disminuir el riesgo de la insuficiencia de recursos para el fideicomiso. Principalmente porque los recursos son aportados por el Fideicomitente, según lo instituido en el Contrato de Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR-2017, que señala:

“VIGÉSIMA TERCERA: SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA: Queda entendido, y así lo acuerdan las PARTES expresamente, que los recursos económicos para la ejecución del PROGRAMA provendrán de los aportes que realice el FIDEICOMITENTE con los recursos propios, entendidos estos como económicos y/o en especie, de acuerdo a la programación financiera que se defina entre las PARTES y que sean necesarios para la consecución de los fines del presente contrato de FIDEICOMISO.”

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

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

Así mismo, el velar por la confiabilidad de la información como lo establece en su Artículo 13.- Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

“c) Evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de los fines institucionales; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable”

En las Normas de Control Interno para el Sector Público, en el capítulo IV: Normas sobre actividades de control, en particular el artículo 4.5.2 Gestión de proyectos, indica:

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

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

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

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



Adicionalmente, es indispensable el registro oportuno de dicha información, considerando lo que se establece en esa misma norma, en el Capítulo V: Normas sobre Sistemas de Información:

“5.6 Calidad de la información.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo. Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad.

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

“El cronograma del proyecto

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

4. CONSIDERACIONES FINALES

El Fideicomiso es un programa que la institución contrató para mejorar la infraestructura, equipamiento y servicios de los centros de salud, de una forma ágil, que abarque una mayor ejecución de proyectos en un menor plazo. Es por ello que la administración debe continuar velando porque el desarrollo de este programa se realice de forma eficiente, en cumplimiento de las metas determinadas y que se logre culminar en el tiempo establecido en el contrato.

Al respecto, en el presente estudio se identificaron aspectos de mejora, relacionados con el avance en la ejecución de los proyectos del Fideicomiso, en cuanto a la claridad y concordancia de la información que se genera y en los ejercicios financieros realizados para validar la disponibilidad de los fondos reservados para ese fin, por lo cual es importante acotar que la Administración continúe con revisiones constantes sobre la orientación que va teniendo el programa, de manera que se considere el desarrollo de acciones tendientes al adecuado control y cumplimiento de las metas propuestas, que le permitan lograr identificar aquellos aspectos que puedan ocasionar desvíos en lo programado, a fin de disminuir los riesgos en el atraso en la ejecución de las obras, el incremento en los costos de los proyectos, la insuficiencia de los fondos reservados para el Fideicomiso, el incumplimiento de la finalidad del programa, entre otros.



Asimismo, sobre la ejecución de los proyectos, se evidenció que al postergarse la fecha de inauguración de las edificaciones, se van acumulando con otras obras programadas, situación que podría generar problemas en la dotación de recursos económicos y humanos a nivel institucional, en circunstancias como la prestación de servicios y la puesta en marcha de cada obra, es decir, al aplazar los proyectos que se tenían planificados en el 2022 y 2023 para el 2024, se estarían añadiendo 219 plazas a las 510 programadas para el 2024 (cuadro 3), acumulándose 729 para ese año, donde eventualmente podría correrse el riesgo de no suplir de manera adecuada la demanda de recursos y se estaría incrementando exponencialmente los gastos para ocupar todas esas plazas en un mismo período.

Además, la Unidad Técnica Contraparte y la Dirección de Proyección de Servicios de Salud han identificado algunas causas que repercuten en la ejecución de los proyectos y postergación de las obras que deben ser consideradas por la Administración Activa, como los son: la falta de determinación de políticas para la aprobación de plazas de proyectos específicos, las recargas de trabajo en los funcionarios actuales, deficiencias con las licencias y equipos de cómputo, la falta de implementación de estrategias a nivel de gerencias que fortalezcan el proyecto, entre otros.

Adicionalmente, en cuanto a la reserva de fondos, se identificó que por las constantes variaciones en la planificación de las obras, los cambios en los presupuestos proyectados que emite la UAP, como la reducción del plazo en las estimaciones que pasó del 2031 al 2029 (del cuál la Administración no tiene claridad del motivo de ese cambio), la variabilidad del tipo de cambio proyectado y la volatilidad del mercado para la colocación de recursos en las mejores condiciones de seguridad, liquidez y rentabilidad, genera la incertidumbre de la afectación que estas condiciones puedan ocasionar a la suficiencia de fondos destinados para suplir las necesidades financieras del Fideicomiso, en ese sentido, la institución debe estar alerta, como responsable de proveer los recursos para el financiamiento de este, realizando las acciones que considere pertinentes para la coordinación, planificación y control que permitan subsanar los temas supra mencionados, así mismo, de realizar los ejercicios financieros necesarios para asegurar la sostenibilidad de los recursos hasta la culminación del proyecto.

Seguidamente, se hace la acotación que el tema de inversiones esta Auditoría lo está abordando en el estudio “Auditoría de Carácter Especial sobre la gestión estratégica y registro contable de las inversiones del Seguro de Salud”, abarcando la totalidad de la cartera del Seguro de Salud.

Por otra parte, es relevante recalcar que en dos años aproximadamente finaliza el plazo inicial acordado en el contrato del Fideicomiso (7 años, desde el refrendo por parte de la Contraloría General de República, 2017) y que de conformidad con el cronograma proyectado solo se estaría finalizando el 28% de las obras, requiriendo de la prórroga (7 años adicionales) para completar el 100% del proyecto, es decir que la mayoría de las obras se deberán efectuar en ese plazo.

Debido a lo anterior, a fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa Administración Activa, sobre la importancia de que haya claridad y concordancia en la información que se prepara sobre los avances del fideicomiso, que garantice confiabilidad y veracidad para la elaboración de las proyecciones, las estimaciones financieras y para brindar un panorama oportuno y útil en la toma de decisiones, así como la necesidad de que la Administración evalúe de forma constante las actividades que engloban el proyecto, por ejemplo, la sostenibilidad de la reserva de fondos, las causas que provocan la dilación de los plazos y la postergación de las inauguraciones, al igual que se consideren los demás aspectos señalados en el presente oficio, con el propósito de que se implementen las acciones correspondientes, para que de manera eficiente se fortalezcan las medidas de control interno, se logre la conclusión satisfactoria y el adecuado desarrollo de las obras incluidas en el proyecto, en razón de que han trascurrido 5 años desde el refrendo del contrato sin que se haya finalizado alguna edificación.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: auditoria_interna@ccss.sa.cr

Finalmente, en atención al principio de transparencia, control y fiscalización informar en el plazo de tres meses a esta Auditoría de las acciones y medidas de control emprendidas al respecto, a fin de que este órgano pueda proceder conforme corresponda.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M.Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor Interno

OSC/ RJS/ANP/MZS/CBB/FZC/GAN/jrc

C. Auditoría

Dr. Luis Bernardo Sáenz Delgado, presidente Comité de Vigilancia, luisbs52@gmail.com