



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-84095**

AD-AOPER-0043-2023

30 de marzo de 2023

Arquitecta

Gabriela Murillo Jenkins, directora

DIRECCIÓN ARQUITECTURA E INGENIERÍA - 4402

Estimada señora:

ASUNTO: Oficio de Advertencia referente a la gestión de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería para la revisión del renglón 1 “Ingeniería de valor”, ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, referente a la construcción y equipamiento de la nueva sede del Área de Salud Naranjo.

En cumplimiento de las actividades preventivas consignadas en el Plan Anual Operativo 2023 de esta Auditoría, y con fundamento en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, se informa y advierte sobre el avance del proceso de construcción y equipamiento de la nueva sede del área de salud de Naranjo, a fin de que sea valorado para la toma de decisiones y acciones que compete a esa Administración.

Este Órgano de Control y Fiscalización hizo una valoración del proyecto en mención, el cual se encuentra incluido en el Portafolio Institucional de Proyectos de Infraestructura para el período 2021-2030. En ese sentido, mediante revisión del expediente de la contratación, suministrado por la Dirección de Arquitectura y Tecnologías, así como del Sistema de Proyectos en Infraestructura y Tecnologías (GIT-SPIT), y consultas a funcionarios de esa dirección, se determinó el riesgo de que el renglón 1 “Ingeniería de valor” no finalice de conformidad con la fecha estipulada en el cronograma del proyecto, situación que podría retrasar el inicio de la etapa constructiva (renglón 2 “Construcción” y 3 “Equipo médico”, ítem 3.1 “Adquisición”) y, posteriormente, en la afectación sobre la prestación de los servicios de salud.

1. ANTECEDENTES

La institución tramitó la Licitación Pública 2016LN-000003-4402 “Etapa de precalificación para diseño, construcción, equipamiento y mantenimiento de proyectos de infraestructura de mediana complejidad de la Caja Costarricense de Seguro Social”. De dicho procedimiento se derivó la contratación por precalificados 2017PR-000003-4402 “Construcción, Equipamiento, Preparación, Puesta en Marcha y Mantenimiento de la Sede de Área de Salud de Naranjo”, cuyo requisito para participar era encontrarse precalificado en el procedimiento 2016LN-000003-4402.

Con el objetivo de lograr la consecución del proyecto, la Administración Activa inició la contratación por precalificados 2020PR-000001-4402, “Construcción y equipamiento de la Sede de Área de Salud de Naranjo”, cuyo requisito para participar también era encontrarse precalificado en el procedimiento 2016LN-000003-4402.

Según el expediente de la contratación 2020PR-000001-4402, el proyecto consiste en el desarrollo de la nueva sede del área de salud de Naranjo, en Alajuela, de acuerdo con estudios básicos, preliminares, especificaciones técnicas, planos efectuados por la Administración, programa funcional, cuadro de requerimientos espaciales y electromecánicos (CREYE) y términos de referencia técnicos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

La nueva sede incluirá 4 consultorios para EBAIS; electrocardiografía; atención obstétrica, primaria y odontológica; cuidados paliativos, urgencias, farmacia, laboratorio clínico, esterilización, equipo de apoyo (nutrición, psicología, medicina familiar, enfermería, trabajo social), registros de salud, dirección y administración, docencia y educación, servicios generales, ingeniería y mantenimiento, gestión de bienes y servicios, contraloría de servicios, y junta de salud.

El proyecto deberá cumplir con toda la normativa y reglamentación aplicable y vigente. Forma parte del alcance, el suministro de equipamiento médico según documentos cartelarios, así como su mantenimiento. Además, según la Administración, las obras dispondrán de las siguientes características:

- **Área Terreno:** 13 617,06 m²
- **Área Construcción:** 10 694 m²
- **Monto Estimado:** ₡12 007 334 396,46

Así mismo, los productos esperados, según el cartel de la licitación, son los siguientes:

- 1. Ingeniería de valor¹:**
 - 1.1 Propuesta preliminar de la ingeniería de valor.
 - 1.2 Propuesta final de la ingeniería de valor.
- 2. Construcción.**
- 3. Equipo médico.**
 - 3.1 Adquisición.
 - 3.2 Mantenimiento.
- 4. Mantenimiento.**
- 5. Viabilidad ambiental.**

El 24 de julio del 2017, esta Auditoría emitió el oficio AD-ASAAI-53248-2017, señalando, a la Administración Activa, la necesidad de que se adoptaran acciones para minimizar el riesgo de un sobredimensionamiento del proyecto construcción de la nueva sede del área de salud de Naranjo. Actualmente, el proyecto se encuentra en la etapa de ejecución del renglón N.º 1: Ingeniería de valor.

2. SOBRE LA REVISIÓN DE LA “PROPUESTA PRELIMINAR DE LA INGENIERÍA DE VALOR”

Según los productos esperados, establecidos en el cartel de la Contratación por Precalificados 2020PR-000001-4402 “Construcción y equipamiento de la Sede de Área de Salud de Naranjo”, la empresa adjudicada (Constructora Gonzalo Delgado S.A.), debía entregar, el 26 de setiembre del 2022 a la Administración Activa, el ítem 1.1 del renglón 1 “Ingeniería de Valor”, designado como “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”. Así mismo, de conformidad con el cronograma² del proyecto, el proceso de “Ingeniería de valor, viabilidad y revisiones” se encuentra en ejecución y debe estar finalizado para el 20 de marzo del 2023.

Sobre el particular, en el cartel de la licitación, sección 1.3 “Productos esperados y plazo de entrega”, se estableció que el ítem 1.1 debía comprender el análisis de toda la documentación entregada y sus anexos, considerando los aspectos incluidos en el apartado 2.5.1 “Alcance de la Ingeniería de Valor”. Con base en esto, el contratista debía elaborar una propuesta con las mejoras y optimización sugerida, así como las ventajas y beneficios a obtener a través de esa ingeniería de valor.

¹ Ingeniería de valor: Propuesta hecha por un profesional o empresa consultora o constructora, que presenta una solución más económica o mejorada al proyecto registrado, cumpliendo con todas las normas y códigos vigentes, según el “Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura” del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.

² Incluido en el GIT-SPIT, de conformidad con revisión del 20 de enero de 2023.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Además, según lo indicado mediante la sección 2.5.2 “Propuesta Preliminar de Ingeniería de Valor (ítem 1.1)”, el entregable de esta propuesta sería remitido a través de un informe en formato digital, en donde se exponga y se describa la propuesta de diseño preliminar que se está incluyendo, para cumplir con el alcance requerido por la Administración para la Ingeniería de Valor, según el numeral 2.5.1 del cartel de la contratación.

En ese sentido, mediante el oficio GIT-DAI-2860-2022, del 27 de setiembre del 2022, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería acreditó la entrega, a tiempo, del producto contratado para el ítem 1.1 del renglón 1 “Ingeniería de Valor”, designado como “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, por la empresa adjudicada, remitido según oficio NJO-29-2022, del 26 de setiembre del 2022, suspendiendo el plazo de ejecución contractual para iniciar con la revisión de la propuesta.

Como resultado de la revisión de la propuesta remitida por el contratista, efectuada por el Área de Diseño de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, se determinó lo siguiente, según lo descrito en el oficio GIT-DAI-3691-2022, del 14 de diciembre de 2022, dirigido al Área de Administración de Proyectos Constructivos de esa dirección:

“...la Administración considera que lo citado por parte del Contratista en esta Ingeniería de Valor y demás adjuntos, no satisface a la Administración, dado que no se logra cumplir con parte de los alcances solicitados en esta contratación...”.

En vista de lo anterior y según el oficio citado, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, solicitó al Área de Diseño, desarrollar una “propuesta alternativa³”, que permita optimizar el diseño planteado por la Administración, con base en el análisis realizado por el contratista en su propuesta preliminar de ingeniería de valor⁴ y las buenas prácticas en la proyección de arquitectura hospitalaria.

Bajo ese orden de ideas, mediante oficio GIT-DAI-3715-2022, del 15 de diciembre de 2022, el Área de Administración de Proyectos Constructivos de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, solicitó al Área de Diseño de esa dirección, indicar si con el desarrollo de la “propuesta alternativa” se mantiene el alcance y objeto de la contratación, sin afectaciones en la oferta y demanda de los servicios; además, remitió al Área de Diseño, recomendaciones por cada área técnica, para su valoración dentro del desarrollo de la “propuesta alternativa”.

A su vez, según oficio GIT-DAI-3726-2022, del 19 de diciembre de 2022, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería trasladó a la empresa adjudicada, para su revisión, el informe sobre el análisis realizado por la Administración al documento NJO-29-2022, del 26 de setiembre del 2022, el cual contenía el ítem 1.1 del renglón 1 “Ingeniería de Valor”, designado como “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, señalando que dicho producto no satisface, al no cumplir con parte de los alcances solicitados en la contratación, concluyendo además, lo siguiente:

“a. La información presentada por parte del contratista para el análisis efectuado fue insuficiente.

b. El anteproyecto que se aporta propone algunas mejoras, no obstante, algunas de las soluciones presentadas desmejoran la funcionalidad y operatividad de algunos de los servicios, lo cual no puede verse como una optimización integral al proyecto, ya que sobrecarga algunos de los procesos que vienen a demandar mayor recurso humano.

³ Anteproyecto: Es la propuesta espacial, técnica y funcional que define el carácter e identidad de un proyecto u obra. Debe cumplir con las necesidades establecidas y con las regulaciones y reglamentos vigentes; además, incluye una estimación preliminar del costo del proyecto u obra. Su representación se hará mediante los elementos gráficos e iconográficos necesarios para expresar claramente los aspectos conceptuales técnico-funcionales del proyecto u obra, según el “Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura” del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica.

⁴ ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

c. El informe de Ingeniería de valor y demás documentación, no sustenta con claridad como el contratista aplicó el análisis respectivo a la propuesta inicial para obtener la maximización de los recursos, reflejando la disminución de los costos y logrando visualizar el mejoramiento de la funcionalidad y operatividad inicialmente propuesta.

d. No se observa en la propuesta, los aportes reales y sustantivos generados a la Institución, ni en la dinámica funcional y operativa de la Sede de Área, no se muestra una justificación del reordenamiento que se genera al comparar contra la propuesta inicial y del beneficio obtenido.

e. El resultado de la ingeniería de valor debe ser tangible, siendo un compromiso en el tiempo presente del contratista y no mediante argumentos consignados en el informe de ingeniería de valor, redactados con una temporalidad de cumplimiento a futuro.

(...) g. Al no existir una memoria descriptiva asociada a los alcances con promesas de cumplimiento a futuro, no se podría sustentar una justificación para llevar a cabo una modificación en los costos asociados durante el proceso de ejecución de diseño o constructivo..."

En virtud de lo anterior, mediante oficio NJO-36-2022, del 22 de diciembre del 2022, la empresa adjudicada remitió a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, las observaciones al informe sobre el análisis efectuado por la Administración al ítem 1.1 del renglón 1 "Ingeniería de Valor", designado como "Propuesta preliminar de la ingeniería de valor".

Dentro de las conclusiones y aclaraciones mencionadas por el contratista, se indicó lo siguiente:

"...la etapa de ingenierías de valor en el ítem 1.1, solamente comprende; propuestas preliminares de las distintas especialidades, diseños preliminares, así como determinar el impacto económico global..."

"...los entregables del ítem 1.1, no definen la realización de un anteproyecto propiamente, sino que se solicita únicamente propuestas y diseños preliminares según el mejor criterio de los profesionales escogidos por la propia Administración..."

Adicionalmente, la empresa adjudicada envió, a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, el oficio NJO-37-2023, del 12 de enero de 2023, en el cual trasladó el "Informe de revisión Área de Salud Naranjo, Propuesta CCSS⁵", con observaciones a la "propuesta alternativa" elaborada por el Área de Diseño de esa dirección.

Según consulta efectuada el 7 de febrero del año en curso al Arq. William Rodríguez Juárez, jefe del Área de Diseño; Ing. José Miguel Paniagua Artavia, jefe del Área de Administración de Proyectos Constructivos; Ing. Leonardo Campos Cordero, coordinador del proyecto e Ing. Paula Barquero Gamboa, todos funcionarios de la Dirección de Arquitectura, se indicó lo siguiente con respecto al desarrollo del renglón 1 "Ingeniería de Valor", ítem 1.1 "Propuesta preliminar de la ingeniería de valor":

"...Sobre el tema, el Ing. José Miguel Paniagua Artavia indicó que, la contratación del AS Naranjo contiene un ítem que se llama "Ingeniería de Valor" y el cartel establece que la empresa Constructora Gonzalo Delgado S.A. (empresa adjudicada), tiene que presentar una propuesta preliminar de la ingeniería de valor, dicha propuesta fue presentada por la empresa y entró a una etapa de valoración y se determinó que lo más conveniente era que el Área de Diseño, en vista de la experiencia que tiene de conformidad con las últimas sedes de Área que hemos realizado, efectuara la revisión de lo entregado con el Contratista.

⁵ Documento remitido ante la Administración Activa por la empresa adjudicada, desde el 8 de enero de 2023 vía correo electrónico.



Bajo ese mismo orden de ideas, el Arq. William Rodríguez Juárez mencionó que, la empresa Constructora Gonzalo Delgado S.A., hizo la presentación de una serie de oficios (NJO-29-2022 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor” del 26 de setiembre de 2022, NJO-34-2022 “Información adicional Ingeniería de Valor” del 11 de octubre de 2022 y NJO-35-2022 “Estimación de costos de las ingenierías de valor” del 24 de octubre de 2022), con los cuales se brindó una reorganización de la zonificación del edificio para la nueva sede del Área de Salud Naranjo, en aras de mejorar el aprovechamiento del terreno y reducir los trabajos a nivel del talud ubicado en la sección trasera del terreno.

De conformidad con lo anterior y según la propuesta preliminar remitida a la Dirección de Arquitectura e Ingeniería se evidenció que, el Contratista trasladó el área de Ingeniería y Mantenimiento a la zona frontal del terreno y eliminó una serie de parqueos subterráneos que tenía el diseño original, entre otros ajustes, los cuales valoramos a nivel del Área de Diseño para efectos de poder determinar si estos elementos restan o agregan valor en términos de la funcionalidad del edificio.

Al final, el planteamiento expone un movimiento de tierras más “agresivo” para variar la modificación espacial, entonces, del análisis efectuado por el Área de Diseño, se generó un informe sobre los hallazgos relacionados con la propuesta preliminar de ingeniería de valor remitida por el Contratista, el cual se remitió al Área Administración de Proyectos Constructivos (GIT-DAI-3691-2022 del 14 diciembre de 2022). Dicho informe expone el grado o nivel de cumplimiento de los entregables solicitados mediante el cartel de la licitación.

Uno de los aspectos que debía incorporar el Contratista era el cambio del sistema estructural (vigas, columnas y marcos), en ese sentido, la propuesta remitida por la empresa Constructora Gonzalo Delgado S.A. no aportó ninguna mejora para el proyecto. Sobre la optimización de los módulos, se evidenció que los cambios propuestos no respetaban las distribuciones funcionales dadas en la distribución arquitectónica suministrada por esta Administración. Lo anterior podría generar fallos funcionales a nivel de la atención a los usuarios.

Sobre este particular, debido a que producto del análisis se evidenció que las relacionales (sic) funcionales planteadas por el Contratista, no cumplían prácticamente ninguna de las requeridas por la institución, se determinó que era mejor que el Área de Diseño realizara los ajustes al anteproyecto, considerando toda la experiencia acumulada en las últimas áreas de salud desarrolladas, así como el conocimiento de los aspectos relacionados con el proceso de estandarización de infraestructura, aprobado recientemente, lo cual sería difícil de incorporar por parte del Contratista.

En vista de lo expuesto, el Área de Diseño planteó una optimización del anteproyecto tomando en consideración el manejo de las diferentes terrazas, trazado por el Contratista en su propuesta preliminar de ingeniería de valor, con lo cual, se ajustó la ubicación de los edificios en función de las terrazas, reduciendo el movimiento de tierras y mejorando los flujos operativos. Dicho planteamiento no supone aumento en los costos del proyecto, al contrario, se espera que la nueva distribución planteada por esta Administración genere una disminución en el costo.

Bajo esa línea de pensamiento el Ing. José Miguel Paniagua Artavia agregó que, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería escogió realizar los cambios del anteproyecto a nivel interno y no a través del Contratista, por un tema de tiempo, considerando el nivel de prioridad del proyecto y que el Contratista, a pesar de que dispone de profesionales en ingeniería y arquitectura, podría tardar más elaborando los cambios, en vista de que no tiene la experiencia acumulada de la Dirección en temas de Áreas de Salud, así como el conocimiento de las necesidades propias de los usuarios del futuro centro asistencial.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coinccss@ccss.sa.cr

Continúa el Arq. William Rodríguez Juárez mencionando que, de conformidad con la nueva propuesta planteada por el Área de Diseño, se logró un modelo en el cual se mejoró el manejo de la terraza posterior, la disminución del talud, el flujo industrial a través de una calle exclusiva, acceso emergencias independiente, directo a calle y un acceso a un vestíbulo principal para la distribución de los asegurados.

Así mismo, en la actualidad se dispone de un anteproyecto, el cual se revisó con la Unidad Usuaría y en este momento se están realizando ajustes finales, según algunas consideraciones expuestas por los futuros colaboradores del centro asistencial. Dicho anteproyecto se ajusta al programa funcional y a las dimensiones incluidas en la contratación. Una vez efectuados los ajustes, el anteproyecto final se estaría enviando esta semana al Área de Construcción para que ésta lo remita al Contratista, con el propósito de continuar con el desarrollo del proyecto.

En ese sentido, el Ing. José Miguel Paniagua Artavia manifestó que, una vez que se disponga del anteproyecto definitivo, la Administración se reunirá con el Contratista para la revisión de la nueva documentación, siempre sobre la misma base del concurso, con el objetivo de evitar incrementos en los costos en función del tema de optimización, según lo establecido en el cartel.

Sobre el tema del plazo de ejecución, el Contratista hizo entrega de lo solicitado en el cartel en tiempo y forma, posteriormente se realizaron las observaciones respecto al contenido, por lo cual, la empresa hizo su descargo de información, no obstante, se determinó que en vez de iniciar todo un proceso de revisiones iterativas, era más sencillo y rápido que a lo interno se efectuara una propuesta de anteproyecto nueva, rescatando algunos de los aspectos planteados por la empresa Constructora Gonzalo Delgado S.A., para así reducir el riesgo de sufrir aumentos en el tiempo de ejecución del concurso.

En ese mismo orden de ideas el Arq. William Rodríguez Juárez agregó que, según la experiencia acumulada en los últimos proyectos, el momento más complejo a nivel de los diseñadores externos, ya sea por el nivel de dificultad de las obras o por la misma idiosincrasia de la institución, tiene que ver con el desarrollo del anteproyecto y su aprobación por parte de las Unidades Usuarias, situación que se vuelve compleja. En ese sentido, la oportunidad de reducir tiempos se tomó por parte de la Dirección en virtud de que, si continuábamos con el planteamiento de la empresa constructora, entre las revisiones, remisión de oficios, plantas arquitectónicas, etc., el tiempo para el desarrollo del anteproyecto sería mayor.

El proceso utilizado para la revisión de los entregables fue el que se estableció según el cartel de la contratación, tal vez nos salimos un poco de la norma, pero fue debido a que a lo interno de la Dirección, se generó una oportunidad para la redistribución de cargas de trabajo por temas del portafolio, en función de la priorización de los proyectos, lo cual permitió que los colaboradores interactuaran de una mejor manera con el desarrollo del anteproyecto, además, los aspectos relacionados con el proceso de estandarización de infraestructura, aprobados recientemente, no son de conocimiento del Contratista, lo cual habría dilatado más el proceso para su incorporación en el anteproyecto, a diferencia de los funcionarios internos, que se encuentran más familiarizados con este tipo de normas.

Lo que sigue dentro del flujo de trabajo incluido en el concurso, sería que, con el nuevo anteproyecto suministrado por la Administración, el Contratista genere los planos constructivos.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coince@ccss.sa.cr

Continúa el Ing. José Miguel Paniagua Artavia indicando que, dentro del cronograma de actividades del proyecto, continúa la fase del renglón N°1 “Ingeniería de Valor”, ítem 1.2, denominada “Propuesta final de la ingeniería de valor”, en la cual el Contratista tiene que desarrollar los planos constructivos, los cuales son el insumo necesario para obtener los visados y permisos respectivos para iniciar la construcción del Área de Salud. No obstante, estábamos revisando el cronograma para efectos de verificar que éste se mantenga según la línea base planteada y si se determina alguna posible afectación, poder implementar medidas de mitigación que permitan reducir afectaciones en los tiempos para el desarrollo de las obras...”.

Así mismo, según consulta efectuada el 15 de febrero del 2023 a esos mismos funcionarios, sobre el nuevo anteproyecto generado por el Área de Diseño y su remisión al contratista, para efectos de continuar con el desarrollo del proyecto, se indicó lo siguiente:

“...Previo al envío del anteproyecto se tuvo una reunión con el contratista el día de ayer (14 de febrero de 2023) para ver detalles, apenas se remita el oficio se le estará pasando copia...”.

Sin embargo, a la fecha de la presente evaluación, la Administración no remitió copia a esta Auditoría del oficio de remisión, correspondiente al traslado del nuevo anteproyecto a la empresa adjudicada. A su vez, no se evidenció la existencia de la orden de inicio para que el contratista continuara con el desarrollo del ítem 1.2 “Propuesta final de la ingeniería de valor”.

En vista de lo anterior, este Órgano de Control y Fiscalización realizó una consulta, el 8 de marzo del año en curso, al Ing. José Miguel Paniagua Artavia, jefe del Área de Administración de Proyectos Constructivos, y al Ing. Leonardo Campos Cordero, coordinador del Proyecto, funcionarios de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, respecto al proceso de revisión y aprobación del ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, los cuales mencionaron lo siguiente:

“...El Ing. José Miguel Paniagua Artavia inicia indicando que, a nivel de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería no existe un proceso o flujo de trabajo para el desarrollo y revisión de una “ingeniería de valor”. Mencionando que, hay que recordar que la ingeniería de valor es una figura que está descrita mediante el “Reglamento para la contratación de servicios de consultoría en ingeniería y arquitectura” del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, en ese sentido, dicha figura se utilizó en vista de la edad del proyecto y la necesidad de verificar la posibilidad de mejorar las obras, según los requerimientos actuales para esta clase de centros asistenciales. En este proyecto, el marco regulatorio para el desarrollo de la ingeniería de valor se encuentra circunscrito a lo solicitado en el pliego de condiciones del concurso, no obstante, el proceso de ingeniería de valor no es una práctica común de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería.

En relación con lo solicitado por el Área de Administración de Proyectos Constructivos, mediante el oficio GIT-DAI-3715-2022 ante el Área de Diseño, en donde se consultó si la propuesta alternativa mantiene el alcance y objeto de la contratación, sin afectaciones en la oferta y demanda de los servicios, no existe una respuesta formal por medio de algún oficio; para su atención y verificación se realizó un trabajo en conjunto por parte de las Áreas en mención, con el propósito de validar el alcance y objeto del concurso, lo cual no ha sufrido variaciones y cuenta con la validación de la Unidad Usuaria.

Sobre el proceso de revisión de la ingeniería de valor correspondiente al ítem 1.1 del concurso, éste se encuentra definido según lo descrito en el cartel de la contratación en su sección 2.5.2.1, donde se establece que la Administración debe realizar dos revisiones para aprobar o rechazar el entregable.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincecs@ccss.sa.cr

Respecto a la ingeniería de valor entregada por el Contratista, la resolución de esta Administración fue una aprobación parcial por cuanto, algunos aspectos sí aportan mejoras a la infraestructura, pero otros fueron descartados ya que no agregan beneficios tangibles para las futuras obras. En ese sentido, estamos pendientes de generar la recepción provisional para efectos del reconocimiento del trabajo realizado por la empresa adjudicada, no obstante, ese reconocimiento será mediante la modalidad de reintegro de costos más 5% de honorario fijo, según indicado en el inciso C "Reintegro de costos más un honorario fijo o como porcentaje de gastos Incurridos" del artículo 3 "Base para el cálculo de honorarios profesionales" del Arancel de Servicios Profesionales de Consultoría para Edificaciones, del Compendio de Leyes y Reglamentos del CFIA, según se estableció en el cartel de la licitación, es decir, se van a pagar los trabajos relacionados con el ítem 1.1 "Propuesta preliminar de la ingeniería de valor" que acoja o acepte esta Administración, sin embargo, no se va a pagar el anteproyecto (1.5% sobre el valor estimado de la obra), ya que fue elaborado por la Dirección, por lo cual, no se estará generando una doble erogación sobre dicho trabajo.

De conformidad con lo anterior, para el desarrollo del anteproyecto, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería utilizó como insumo los aspectos de la "Propuesta preliminar de la ingeniería de valor", entregada por el Contratista, que sí aportan mejoras a la infraestructura, conforme al criterio de la Administración, ya que el espíritu de esa propuesta es el de llevar a una disminución en el monto de inversión ofertado o una mejora sustancial en lo propuesto por la institución, manteniendo el monto ofertado.

Sobre este particular, el Ing. Leonardo Campos Cordero mencionó que, a pesar de que el cartel no solicita el desarrollo de un anteproyecto, la elaboración de dicho insumo podría ser consecuencia de los cambios sugeridos y aprobados durante la revisión de la ingeniería de valor, lo cual, para el caso que nos ocupa, sí lo fue, entonces, fue necesario elaborar un anteproyecto con el propósito de incluir en las obras, los aspectos que mejoran su funcionalidad, reducen la materialización de riesgos, entre otros, que se extraen de la propuesta de ingeniería de valor y en consecuencia, se optimizó la infraestructura dedicada al usuario final. Caso contrario, el proyecto se mantenía igual y no se requería el desarrollo de un nuevo anteproyecto.

En ese sentido, si la propuesta de ingeniería de valor remitida por el Contratista se aceptaba en su totalidad por la Administración, no era necesario el desarrollo de un nuevo anteproyecto, pero como esa no fue la situación, se tuvo que realizar dicho producto, ahora bien, se decide hacerlo a lo interno de la Dirección, pero al mismo tiempo, es un rubro que no se le reconocerá al Contratista. Además, es necesario aclarar que la ingeniería de valor y el anteproyecto son productos distintos, pero que podrían estar vinculados, no obstante, para este concurso, el desarrollo del nuevo anteproyecto fue por decisión de la Dirección y no por solicitud contractual.

A la empresa adjudicada sólo se le va a reconocer los aspectos o ideas planteadas en la ingeniería de valor entregada ante la Dirección, que se utilizaron para el desarrollo del anteproyecto, no la totalidad del pago por el ítem 1.1 "Propuesta preliminar de la ingeniería de valor", ya que como se mencionó, no todo el entregable fue recibido de conformidad con lo solicitado por esta Administración.

A su vez, el Ing. José Miguel Paniagua Artavia mencionó que, dentro de lo entregado por la empresa adjudicada mediante la ingeniería de valor, se tiene un informe en formato digital, con algunas mejoras para el proyecto, tabla de áreas, plantas de distribución arquitectónica, flujos, zonificación y un detalle volumétrico de la nueva área de salud, en ese sentido, lo que esta Administración hizo, fue una contrapropuesta arquitectónica en función de este entregable, lo que resultó en un nuevo anteproyecto. Para este concurso, el anteproyecto no está modificando el alcance del contrato.



En otro orden de ideas el Ing. Leonardo Campos Cordero agregó que, en relación con el proceso de revisión del ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, la Administración mediante oficio, le indicó al Contratista que recibió el producto en mención; de igual forma, por medio de otro documento (informe técnico que elaboró el Área Diseño Obra Física) se le comunicó a la empresa adjudicada, los incumplimientos detectados dentro del informe de ingeniería de valor. Se señala también que es el Renglón N° 1 el que cuenta con procesos de recepción conforme al cartel.

En esa misma línea de pensamiento, el Ing. José Miguel Paniagua Artavia indicó que la forma de pago para el renglón N°1 “Ingeniería de Valor” sería, 70% de su costo contra Recepción Provisional y 30% contra Recepción Definitiva; para el caso del ítem “Propuesta final de la ingeniería de valor”, lo que procede es aceptar o rechazar el entregable, no obstante, la propuesta se aceptó de manera parcial. Además, ya se giró la orden de inicio para el ítem “Propuesta final de la ingeniería de valor”, pero se mantiene pendiente integrar el oficio al expediente del proyecto con lo resuelto por esta Administración...”

En ese sentido, se determinó que la Administración efectuó la revisión del primer entregable del concurso correspondiente al ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, dando como resultado una serie de observaciones sobre aspectos de funcionalidad y relación entre servicios de los diferentes recintos que conforman el proyecto, las cuales se remitieron al contratista para su revisión, aproximadamente 2,8 meses después de su entrega inicial. Sin embargo, no se evidenció la aprobación del ítem 1.1 por parte de esa misma Administración, situación que imposibilita el inicio del ítem 1.2 “Propuesta final de la ingeniería de valor”, de conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones del concurso, así como un procedimiento oficial para el desarrollo o revisión de una “ingeniería de valor”, más allá de lo indicado en el cartel de la licitación.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen:

Punto 1.2, inciso c): “El SCI debe coadyuvar a la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones contribuyan con el logro de los objetivos institucionales”.

Capítulo III: Normas sobre Valoración del Riesgo, apartado Vinculación con la planificación institucional: “La valoración del riesgo debe sustentarse en un proceso de planificación que considere la misión y la visión institucionales, así como objetivos, metas, políticas e indicadores de desempeño claros, medibles, realistas y aplicables, establecidos con base en un conocimiento adecuado del ambiente interno y externo en que la institución desarrolla sus operaciones y en consecuencia, de los riesgos correspondientes”.

Capítulo IV: Normas sobre las Actividades de Control, apartado Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas (...)”.

Así mismo, la sección 2.5.2.1 “Revisión de Propuesta Preliminar de Ingeniería de Valor (Ítem 1.1)” del cartel para el concurso de cita, indica que el procedimiento de control, por parte de la Administración, es el siguiente:

“... 2. Una vez entregada dicha propuesta, la Administración hará un oficio dando constancia de la entrega, y a partir de este momento la Administración contará con un plazo de revisión de 2 (dos) semanas...”.

“...3. Durante estas dos semanas se suspende el plazo, y la Administración debe revisar la propuesta y dar su aprobación, para el desarrollo de planos, especificaciones técnicas, memorias de cálculo, etc. En caso de observaciones que deban ser subsanadas, éstas se entregaran al Adjudicatario vía oficio.



4. El Contratista tendrá 1 semana para incluir dichas observaciones y presentar nuevamente su propuesta de Ingeniería de Valor.

5. Para esta segunda revisión, la Administración revisará la propuesta y se pronunciará si da o no la aprobación respectiva. En caso de no darse la aprobación, de igual manera la Administración procederá a girar la orden de inicio del ítem 1.2 y continuará contabilizándose el plazo de ejecución para el Renglón 1 Ingeniería de Valor y, adicionalmente se procederá con la aplicación de la multa respectiva...”.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El estudio permite determinar que el proyecto “Construcción y equipamiento de la Sede de Área de Salud de Naranjo”, correspondiente a la Contratación por Precalificados 2020PR-000001-4402, se encuentra en la etapa de ejecución, de conformidad con el cronograma de obra, y el proceso de “Ingeniería de valor, viabilidad y revisiones”, asociado al renglón 1 “Ingeniería de valor”, debe estar finalizado para el 20 de marzo del 2023.

Así mismo, se evidenció que la empresa adjudicada entregó en tiempo, el producto contratado para el ítem 1.1 del renglón 1 “Ingeniería de Valor”, designado como “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”. No obstante, según la revisión efectuada por la Administración, se determinó que la propuesta no logró cumplir con parte de los alcances solicitados en esta contratación, por lo cual, la Dirección de Arquitectura e Ingeniería desarrolló una “propuesta alternativa” utilizando como insumo, aspectos del entregable que a su criterio, si permiten optimizar la infraestructura de la nueva sede del área de salud.

En ese sentido, se determinó que para el desarrollo del ítem 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor”, la Administración Activa requirió, aproximadamente, 2,8 meses (11,2 semanas) para efectuar la primera revisión y ajuste de la propuesta remitida por el contratista, a pesar de que el cartel estableció, en la sección 2.5.2.1, para dicha tarea, un tiempo de dos semanas. Además, a la fecha de la presente revisión, no se evidenció que exista un visto bueno por parte de esa misma Administración, para el inicio del ítem 1.2 “Propuesta final de la ingeniería de valor”.

De igual forma, según lo expuesto por los funcionarios de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, dicha unidad no dispone de un procedimiento oficial para el desarrollo o revisión de una “ingeniería de valor”, más allá de lo descrito en el cartel de la licitación.

Bajo ese orden de ideas, según la información aportada por la Administración Activa, se evidenció que existe la posibilidad de que el desarrollo del renglón 1 “Ingeniería de valor” no finalice de conformidad con la fecha estipulada en el cronograma del proyecto, lo anterior, por cuanto se mantiene pendiente la orden de inicio para el ítem 1.2 “Propuesta final de la ingeniería de valor”, situación que podría impactar el plazo de ejecución de las obras, aumentando el tiempo requerido para la conclusión del renglón 1 “Ingeniería de Valor”, así como para el inicio de la etapa constructiva (renglón 2 “Construcción” y 3 “Equipo médico”, ítem 3.1 “Adquisición”) de la nueva sede del área de salud, lo cual podría generar riesgos en cuanto a la prestación de los servicios de salud, en vista de que la construcción del nuevo centro asistencial sería postergada.

Debido a lo anterior y con el fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa Administración Activa para que realice una valoración de los aspectos señalados y fortalezca las medidas de control interno en relación con las demoras evidenciadas en el desarrollo del renglón 1 “Ingeniería de valor”, ítems 1.1 “Propuesta preliminar de la ingeniería de valor” y 1.2 “Propuesta final de la ingeniería de valor”.



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

En virtud de lo expuesto, esta Auditoría previene y advierte de la situación indicada en el presente oficio, con el propósito de que se adopten las acciones que correspondan para minimizar el riesgo de un eventual atraso en la etapa constructiva (renglón 2 “Construcción” y 3 “Equipo médico”, ítem 3.1 “Adquisición”) de la nueva sede del área de salud de Naranjo. Al respecto, se deberá informar, a esta Auditoría, las acciones ejecutadas para la administración del riesgo y atención de la situación comunicada, en el **plazo de 1 mes** a partir del recibo de este documento.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RJS/ANP/GAP/LPJA/lbc

- C. Ingeniero Jorge Granados Soto, gerente, Gerencia Infraestructura y Tecnologías – 1107.
Doctor Edeal Alfaro Barrantes, director médico, Área de Salud Naranjo – 2235.
Licenciado Giovanni Gerardo Arguedas León, administrador, Área de Salud Naranjo – 2235.
Auditoría – 1111.

Referencia: ID-84045