



CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

Auditoría Interna

Teléfono: 2539-0821 ext. 2000-7468

Correo electrónico: coincss@ccss.sa.cr

Al contestar refiérase a: **ID-140432**

AS-AOPER-0073-2025

8 de julio de 2025

Ingeniero
Danilo Monge Guillén, director

Licenciada
Gretel Quesada Jiménez, encargada de asuntos de Auditoría
FIDEICOMISO INMOBILIARIO CCSS/BCR-4507

Estimado(a) señor (a):

ASUNTO: Oficio de Asesoría sobre la construcción, equipamiento y mantenimiento del proyecto de la nueva sede del área de salud Orotina - San Mateo

Este Órgano de Control y Fiscalización en el ejercicio de las competencias y potestades de fiscalización y asesoría establecidas en los artículos 21 y 22 de la Ley General de Control Interno, y con la finalidad de brindar elementos de juicio para la toma de decisiones, procede a emitir el presente análisis sobre la construcción, equipamiento y mantenimiento del proyecto de la nueva sede del área de salud Orotina - San Mateo.

ANTECEDENTES

El 15 de mayo de 2017 se firmó el contrato del fideicomiso inmobiliario entre la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Banco de Costa Rica (BCR), con la finalidad de desarrollar 53 obras de infraestructura física, distribuidas en 30 áreas de salud, 22 sucursales y 5 direcciones regionales de sucursales y un Centro de Almacenamiento de Distribución con un valor estimado de \$ 471 747 715,00 (Cuatrocientos setenta y un millones, setecientos cuarenta y siete mil, setecientos quince dólares 00/100). El contrato del fideicomiso define, como objetivos, lo siguiente:

- Gestionar los recursos aportados por el FIDEICOMITENTE¹ para la ejecución del PROGRAMA², administrarlos e invertirlos en su desarrollo.
- Contratar los bienes y servicios necesarios para el diseño, construcción, equipamiento e inspección de las Obras principales y exteriores.
- Ejecutar el desarrollo del PROGRAMA.
- Cancelar las obligaciones que fueron adquiridas, necesarias para el desarrollo del objeto del presente FIDEICOMISO³.

Como justificación para el desarrollo de las obras (áreas de salud) incluidas en el fideicomiso se expone que, en la actualidad, la CCSS presenta brechas en materia de infraestructura física, equipamiento (médico, arquitectónico y básico) y mantenimiento en todos sus niveles, incluyendo sedes de áreas de salud y otras instalaciones destinadas a gestiones administrativas, logísticas y financieras, lo cual causa diversos problemas en la gestión para la prestación de los servicios, así como gastos continuos no reembolsables, producto de que la mayor parte de esas instalaciones se encuentran deterioradas, no cuentan con espacio físico adecuado, se incumple con normativa o no disponen con condiciones mínimas para que los funcionarios desempeñen adecuadamente su trabajo. Por su parte, los usuarios y asegurados no tienen servicios de calidad debido a que la infraestructura no es la apropiada. Por lo anterior, se requiere la construcción, equipamiento, puesta en marcha y mantenimiento de nuevas sedes de área de salud con el fin de brindar una mejor atención a los usuarios de la institución.

¹ CCSS.

² Para el caso particular: Anteproyecto, Diseño, Construcción, Equipamiento, Puesta en marcha y Mantenimiento del proyecto.

³ Contrato por el cual una persona física o jurídica transfiere bienes y derechos a un tercero, quien, teniendo estos bienes y derechos separados de su patrimonio personal, los administra según las reglas dadas en el contrato, para cumplir con un fin específico.

En ese sentido, según el concurso 2020PP000011-001930001, denominado “CONTRATACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE: ELABORACION DE ANTEPROYECTO, DISEÑO, CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA Y MANTENIMIENTO DE LAS ÁREAS DE SALUD DE OROTINA- SAN MATEO Y LA FORTUNA DE SAN CARLOS PARA EL FIDEICOMISO INMOBILIARIO CCSS / BCR 2017”, del 3 de noviembre de 2020, promovido por el Fideicomiso Inmobiliario CCSS / BCR 2017 y NOVATECNIA, como Unidad Administradora del Programa (UAP), y de conformidad con el contrato 0432021637400007-00, del 18 de agosto de 2021, se adjudicó a la empresa constructora Volio & Trejos S.A., la elaboración del anteproyecto, diseño, construcción, equipamiento, puesta en marcha y mantenimiento del área de salud de Orotina - San Mateo, por un monto de \$ 13 520 000,00 (trece millones, quinientos veinte mil dólares exactos).

Bajo el mismo orden de ideas, según el documento FIDOP-2021-8-1016 (Orden de Inicio), del 18 de agosto de 2021, el proceso de ejecución contractual inició el 19 de agosto de ese mismo año con el desarrollo del anteproyecto, y el plazo total otorgado fue de 514 días hábiles. Asimismo, el 19 de julio de 2024 se remitió la orden de inicio CCSSUAP-VC-006-2024, por parte de la Unidad Administradora del Programa de Proyectos (UAP), para las etapas 3 Construcción y 4 Equipamiento para el proyecto área de salud Orotina-San Mateo, con una fecha de inicio contractual establecida para el 24 de julio de 2024.

No obstante, mediante oficio 138_CVT_CCSS_Orotina, del 23 de julio de 2024, la empresa Volio & Trejos S.A. comunicó su intención, al Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017, de dar por terminado -anticipadamente- el contrato de prestación de servicios de elaboración de anteproyecto, diseño, construcción, equipamiento, puesta en marcha y mantenimiento del área de salud de Orotina-San Mateo; número de contrato en SICOP: 0432021637400007-00, alegando un desequilibrio económico/financiero para su representada.

En vista de lo anterior, el Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 inició, el 25 de octubre de 2025, un procedimiento administrativo de resolución contractual, por los atrasos en la entrega de la Partida 1 Orotina- San Mateo, por parte de la empresa VOLIO & TREJOS ASOCIADOS S.A., en la ejecución del contrato por servicios de elaboración de anteproyecto, diseño, construcción, equipamiento, puesta en marcha y mantenimiento del área de salud de Orotina-San Mateo, el cual se encuentra en proceso.

A su vez, para dar continuidad al proyecto en mención, ese mismo Fideicomiso generó un nuevo concurso para la “Construcción, Equipamiento, Puesta en Marcha y Mantenimiento del Área de Salud de Orotina/San Mateo”, con el número de procedimiento 2024LE-000002-001930001, del 21 de noviembre de 2024, el cual fue adjudicado el 5 de febrero de 2025 a la empresa Vander LAAT & Jiménez. Además, según el documento CCSSUAPSG-432-2025, del 24 de abril de 2025, se giró la orden de inicio para las etapas 3 de construcción y 4 equipamiento del área de salud Orotina - San Mateo, según la contratación inscrita en el SICOP, número 20241043083-00, la cual menciona -dentro de lo que interesa- que el plazo de las etapas 3 y 4 sería de 282 días hábiles, conforme a la Cláusula CG-01.1 (a) Plazos del Cartel, y que la fecha de inicio sería a partir del 30 de abril de 2025.

RESULTADOS

1. ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO DE LA NUEVA ÁREA DE SALUD OROTINA - SAN MATEO

Esta Auditoría revisó el Portafolio Institucional de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnologías, con el propósito de verificar la inclusión de algún proyecto relacionado con la construcción de nueva infraestructura destinada para el área de salud Orotina - San Mateo, determinando que, dentro del portafolio de inversión 2021-2030, la institución incluyó el proyecto CCSS-0880 “Construcción y Equipamiento Nueva Sede Área de Salud San Mateo - Orotina”. Asimismo, según ese Portafolio Institucional, se indicó que el proyecto de marras estaría en la etapa de ejecución hasta el 2024, con una inversión prevista de ₡ 8 913 000 000,00.

A su vez, según lo indicado en el Sistema de Proyectos en Infraestructura y Tecnologías (GIT-SPIT), durante la revisión efectuada el 6 de junio de 2025, se evidencia que el proyecto se encuentra en la etapa de ejecución (construcción y equipamiento) y presenta un porcentaje de avance global del 61,3 %; asimismo, el área de construcción prevista a desarrollar es de 5 872,86 m².

Además, mediante lo expuesto en el historial de seguimientos del GIT-SPIT, se verificó que la Administración giró una nueva orden de inicio el 30 de abril de 2025 para retomar la etapa constructiva, ante la empresa Vander LAAT & Jiménez. En ese sentido, respecto a lo indicado en el cronograma⁴ del proyecto, se determina que la recepción provisional de la obra está proyectada para el 12 de julio de 2026.

En vista de lo anterior, esta Auditoría realizó una visita⁵ al sitio de construcción el 11 de junio de 2025, en compañía del Ing. Sergio Greenwood Ávila, director del proyecto de la UAP, en la cual se evidenció y así se hizo constar en el acta del recorrido que:

[...] la empresa constructora se encuentra desarrollando trabajos preliminares, cerramientos, bodegas, movimiento de tierras, relleno de terraza, trazo y se ha colocado acero estructural de cimientos, además, se realizan obras de retención en lindero norte.

Bajo el mismo orden de ideas, se evidenció que en el lindero Este del terreno donde se ejecutan las obras, existen construcciones de terceros que invaden la propiedad de la institución, asimismo, en dicha zona se encontró un desfogue de aguas residuales que proviene -en apariencia- de las viviendas que colindan con el proyecto. Al respecto, la Administración ya notificó la Municipalidad de Orotina, con el propósito de buscar una solución administrativa al problema siguiendo el debido proceso [...]

En relación con la invasión y desfogue de aguas residuales en el terreno donde se desarrolla el proyecto citado, se evidencia que mediante oficio CCSSUAP-SG-454-2025, del 6 de junio de 2025, el Ing. Greenwood Ávila reportó a la Municipalidad de Orotina, que en la colindancia Este de la finca de la CCSS “*existe una invasión de dos vecinos y el derrame de aguas residuales al Área de Salud Orotina - San Mateo*”, situación que se mantenía pendiente de resolver al momento de la visita realizada por esta Auditoría.

2. SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESOLUCIÓN CONTRACTUAL

En respuesta al oficio AI-0901-2025, del 10 de junio de 2025, suscrito por esta Auditoría, sobre el proyecto de la nueva sede del área de salud Orotina-San Mateo, incluida en el Fideicomiso Inmobiliario CCSS-BCR 2017, la UTC remitió el documento GIT-FID-CCSS-BCR-0685-2025, del 17 de junio de 2025, en el cual indica lo siguiente:

3.1 Estado del procedimiento administrativo de resolución contractual con la empresa Volio & Trejos.

[...] El 24 de julio de 2024: Se giró la orden de inicio a la empresa Volio & Trejos Asociados S.A. para la construcción del proyecto del Área de Salud.

El 23 de julio de 2024: Se recibió el oficio N.º 138_CVT_CCSS_Orotina, mediante el cual la empresa manifestó su negativa a ejecutar la obra.

El 25 de octubre de 2024: Se dio apertura al procedimiento administrativo de resolución contractual contra Volio & Trejos Asociados S.A.

El 28 de noviembre de 2024: Se emitió la resolución final N.º RES-2024-11-158, que dispuso:

⁴ Incluido en el GIT-SPIT, según revisión del 6 de junio de 2025.

⁵ Acta de recorrido AR-LPJA-2-2025.

- a. Dictar la resolución contractual del contrato suscrito entre el Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 y Volio & Trejos Asociados S.A., derivado del procedimiento de contratación N.º 2020PP-000011-0019300001, a partir de la fecha de notificación del acto.
- b. Una vez firme la resolución, proceder con la estimación de daños y perjuicios ocasionados, lo que podrá incluir la ejecución de la garantía de cumplimiento.

El 03 de diciembre de 2024: El contratista presentó, mediante oficio N.º 143_CVT_CCSS_Orotina, recurso de revocatoria con apelación en subsidio, nulidad concomitante de todo lo actuado y recusación del órgano director y decisor.

Rechazo de los recursos presentados por el contratista:

- a. Recurso de Revocatoria: rechazado mediante resolución de fecha 13 de diciembre de 2024.
- b. Recurso de Apelación: rechazado mediante resolución de fecha 24 de diciembre de 2024.

Una vez firme la resolución, mediante oficios FIDOP_2024_10_1866 y FIDOP_2024_10_1867, el fiduciario solicitó al fideicomitente y a la UAP la estimación de daños y perjuicios, así como demás costos asociados al incumplimiento contractual.

El 07 de mayo de 2025: Mediante oficio FID-CCSS-BCR-0464-2025, la CCSS remitió la estimación de los daños y perjuicios ocasionados por la terminación anticipada del contrato.

El área legal de la UAP se encuentra actualmente en proceso de elaboración y revisión de los documentos legales necesarios para proceder con el cobro de los daños y perjuicios al contratista, con base en la información anteriormente expuesta [...]

3.2 Aplicación de multas y ejecución de garantías.

[...] En relación con la aplicación de sanciones al contratista el Fideicomiso aplicó la cláusula penal estipulada en el contrato por los atrasos en la entrega a satisfacción de la etapa 1 (Anteproyecto) y etapa 2 (Diseño). Los montos de las multas correspondientes fueron pagados al Fideicomiso mediante: transferencia bancaria y descuentos de la factura respectiva.

Respecto a la ejecución de la garantía de cumplimiento por abandono del proyecto, esta se efectuará una vez concluya en firme el procedimiento administrativo descrito anteriormente [...]

3.3 Estimación de daños y perjuicios a la Administración.

[...] La estimación de los posibles daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contratista ha sido remitida por el Fideicomitente mediante el oficio antes citado (FID-CCSS-BCR-0464-2025) y por la Unidad Administradora del Programa mediante el oficio CCSSUAP-JC-66-2025.

Dicha información servirá como base para el proceso de cobro al proveedor responsable. No obstante, se advierte que la estimación podría estar sujeta a variaciones, en función de situaciones o ajustes que se identifiquen durante el desarrollo del procedimiento administrativo [...]

3. SOBRE LO INDICADO POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA RESPECTO AL ESTADO DEL PROYECTO.

En virtud de lo descrito y tomando en consideración las acciones desarrolladas por la Unidad Técnica Contraparte (UTC) para la fiscalización del Fideicomiso, de la nueva sede del área de salud en mención, este Órgano de Control y Fiscalización realizó una consulta⁶ al Ing. Guillermo Quirós Obando, coordinador del Proyecto de la unidad citada, respecto al desarrollo de las obras, mencionó lo siguiente:

⁶ Cédula Narrativa del 4 de junio de 2025.

[...] La adjudicación del proyecto se realizó en el año 2021 a la empresa Volio y Trejos por aproximadamente \$13.000.000,00. La primera fase, la de anteproyecto, comenzó en agosto de 2021 y se extendió hasta junio de 2022, con una duración aproximada de diez meses. Durante esta etapa, hubo rechazos de entregables debido a que no se ajustaban a las necesidades específicas, lo que ocasionó atrasos y la imposición de multas a la empresa por incumplimiento de plazos. La etapa de anteproyecto incluía tres entregables: un planteamiento general, un segundo entregable con distribución de espacios y fachadas preliminares, y un entregable final.

Una vez finalizada y aprobada la etapa de anteproyecto, se inició la fase de diseño en junio de 2022, la cual se prolongó por dos años, hasta junio de 2024. Esta etapa, que implicó el diseño estructural, de infraestructura, electromecánico y de equipo médico, comprendía cuatro entregables (al 25%, 50%, 90% y 100% del avance). Al igual que en la fase anterior, hubo rechazos de entregables y la empresa incurrió en atrasos, lo que también resultó en multas. Dentro de esta etapa de dos años se incluyó el tiempo para la obtención de permisos de construcción, que generalmente toma entre cuatro y cinco meses, siendo el cuerpo de bomberos la entidad que suele presentar más observaciones [...]

Tras la aprobación de los planos y la obtención de los permisos de construcción en 2024, se le dio la orden de inicio para la fase de construcción a la empresa Volio y Trejos. Sin embargo, la empresa se negó a continuar con el proyecto argumentando un desequilibrio económico debido a la variación en el tipo de cambio del dólar, que había bajado significativamente desde la licitación inicial. A pesar de los estudios económicos realizados por la UAP, no se encontró una solución que aplicara un reajuste de precios. Ante esta situación, la empresa Volio y Trejos, decidió no continuar con el proyecto, optando por asumir las multas y la ejecución de garantías, que ascendían a unos \$300.000.000,00. En ese sentido y como parte del procedimiento administrativo que desarrolla actualmente, la UTC solicitó al área de salud Orotina San Mateo San Mateo, colaboración con la estimación de los daños asociados, con el impacto en la prestación de los servicios de salud y otros que se puedan derivar, debido al atraso generado por la empresa Volio y Trejos para la construcción y entrega de las obras.

Como consecuencia, el proyecto fue licitado nuevamente el año pasado (2024) para la fase de construcción, equipamiento, puesta en marcha y mantenimiento. La empresa Vander Laat & Jiménez resultó adjudicada [...]

CONSIDERACIONES FINALES

Efectuado el estudio sobre la construcción, equipamiento y mantenimiento de la nueva sede del área de salud Orotina - San Mateo, se concluye lo siguiente:

- Según lo indicado en el Sistema de Proyectos en Infraestructura y Tecnologías (GIT-SPIT), el proyecto dispone de un avance global del 61,3 % y presenta labores constructivas preliminares como movimiento de tierras, trazos y cimentación. Sin embargo, se identificaron problemas de invasión de terreno y desfogue de aguas residuales por parte de viviendas colindantes, lo que podría afectar la puesta en marcha y operación del centro asistencial. Dicha situación fue reportada a la Municipalidad de Orotina para su atención.
- La empresa Volio & Trejos S.A., adjudicataria original del concurso -desde el 2021- para el diseño, construcción y equipamiento del área de salud de Orotina - San Mateo, presentó la renuncia al contrato alegando un desequilibrio económico/financiero, lo cual impactó el cronograma del proyecto y motivó la apertura de un procedimiento administrativo de resolución contractual por parte del Fideicomiso CCSS/BCR.
- Sobre el procedimiento administrativo y su estado de ejecución se determinó el 28 de noviembre 2024, el Fideicomiso dictó la resolución contractual del contrato suscrito entre el Fideicomiso Inmobiliario CCSS/BCR 2017 y Volio & Trejos Asociados S.A., derivado del procedimiento de contratación 2020PP-000011-0019300001, y que se está ejecutando el proceso para la elaboración y revisión de los documentos legales necesarios para proceder con el cobro de los daños y perjuicios al contratista.

- Ante la renuncia de la empresa Volio & Trejos S.A., el Fideicomiso CCSS/BCR procedió a licitar de nuevo el proyecto. En febrero de 2025 se adjudicó a la empresa Vander Laat & Jiménez la continuación de las etapas 3 (construcción) y 4 (equipamiento). A partir del 30 de abril de 2025 se reiniciaron las obras, con un plazo de 282 días hábiles para concluir dichas etapas el 12 de julio de 2026 según el cronograma ajustado.

En virtud de lo anterior y a pesar de que los trabajos constructivos sufrieron retrasos en su planificación original, debido a la renuncia del contratista inicial (Volio & Trejos S.A.) y a la necesidad de generar un nuevo concurso para garantizar la continuidad del proyecto, el nivel de ejecución es consistente con el tiempo restante para concluir la obra, según lo definido en el cronograma de trabajo suministrado por la Administración Activa.

Asimismo, la Unidad Administradora del Proyecto notificó a la Municipalidad de Orotina, la invasión de terreno y el desfogue de aguas residuales en el sitio de construcción, propiedad de la CCSS, con el propósito de buscar una solución administrativa a la problemática indicada, al tiempo que se mantiene pendiente el cobro de los daños y perjuicios al contratista inicial.

Al respecto, es importante que esa Administración Activa le brinde especial atención a los temas de invasión del terreno y desfogue de aguas residuales que está en el sitio de construcción, a fin de que la atención de estos aspectos no afecte el flujo normal del proyecto; además, en vista de los atrasos generados, hacer hincapié en estar atentos al cumplimiento efectivo del cronograma del proyecto, de tal forma que, a julio de 2026, se concluya con éxito la obra; siendo importante que se continúe con el proceso de reclamo planteado a la empresa.

En ese sentido y con el fin de aportar elementos de juicio adicionales que coadyuven a la adecuada toma de decisiones, se informa a esa Administración Activa en relación con la construcción, equipamiento y mantenimiento de la nueva sede del área de salud Orotina - San Mateo, para que realice una valoración de los riesgos inherentes a la ejecución de ese proyecto, y se adopten las acciones pertinentes al amparo de los criterios técnicos, financieros y administrativos, así como en apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, legalidad, transparencia, buen gobierno y satisfacción del interés público, con el propósito de garantizar la entrega del proyecto de conformidad con lo establecido en el cronograma de trabajo.

Atentamente,

AUDITORÍA INTERNA

M. Sc. Olger Sánchez Carrillo
Auditor

OSC/RSJ/EAM/GAP/LPJA/lbc

Anexo(1)

1. Acta de recorrido AR-LPJA-2-2025.

C. Ingeniero Jorge Granados Soto, gerente, Gerencia de Infraestructura y Tecnologías-1107
Auditoría-1111

Referencia: ID-140432