



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

AGO-65-2015
09-03-2015

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio se realizó según el Plan Anual Operativo del Área Gestión Operativa, Subárea Fiscalización Operativa con el propósito evaluar el desarrollo del proyecto y las condiciones constructivas de la sede del Equipos Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS) de San Martín, La Mona, Golfito.

Como resultado de la evaluación se evidenció que el proceso de contratación del proyecto “Construcción de Sede de EBAIS San Martín – Área de Salud Golfito” 2013LA-000006-4403, presentó debilidades en la decisión inicial, previsión de verificación y falta de información sobre el cumplimiento del avance de la obra, tablas de pagos, y controles de calidad realizados que evidencien la adecuada ejecución contractual del proyecto. Además, de pérdida de confiabilidad en el manejo de la información generada en las diferentes fases, ya que la información presentaba documentos borradores, documento finales sin firma y sello, repetidos, y agrupados sin un orden claro.

Se incumplieron condiciones y especificaciones técnicas establecidas en el cartel de la licitación abreviada 2014LA-000006-4403, tales como, la bitácora del CFIA carece de suficiente información sobre el cumplimiento de las solicitudes de los inspectores, resultados de pruebas, y la aplicación de la mayoría de los controles solicitados en las especificaciones técnicas, además, la apertura de la misma contiene los datos mínimos establecidos por reglamento; la bitácora de combate contra el dengue que se solicitó en las especificaciones técnicas no estaba a mano en el sitio y el Maestro de Obras de la empresa constructora desconocía de su existencia; y se carece del permiso de construcción en el sitio ni las copias de los planos constructivos en sitio y digitales lo registran.

Los planos utilizados en sitio son diferentes a los planos tramitados debido a los cambios realizados en el sistema constructivo de las paredes, esos diseños no disponen de sellos de permisos ni de aprobación por parte de los profesionales de la Institución, tampoco se encontró información del diseño estructural del nuevo sistema constructivo utilizado o datos si se realizó algún análisis.

En virtud de lo expuesto, este órgano de fiscalización institucional ha formulado a Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y Dirección Arquitectura e Ingeniería, recomendaciones dirigidas superar las debilidades encontradas en materia de contratación administrativa y ejecución de los proyectos de construcción de sedes de EBAIS.



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

AGO-65-2015
09-03-2015

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

EVALUACIÓN SOBRE EL DESARROLLO DEL PROYECTO Y LAS CONDICIONES CONSTRUCTIVAS DE LA SEDE DEL EBAIS DE SAN MARTÍN, ÁREA DE SALUD DE GOLFITO U.E. 2761 DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD BRUNCA U.E. 2799 DIRECCIÓN DE ARQUITECTURA E INGENIERÍA U.E. 4403 GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS U.E. 1107

ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realiza de conformidad con el Plan Anual Operativo del Área Gestión Operativa, Subárea Fiscalización Operativa Región Sur, en lo relacionado a evaluaciones sobre construcciones de baja complejidad.

OBJETIVO GENERAL

Evaluar el desarrollo del proyecto y las condiciones constructivas de la sede del Equipos Básico de Atención Integral en Salud (EBAIS) de San Martín, La Mona, Golfito.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

Verificar que la licitación abreviada 2013LA-000006-4403 "Construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito" se haya tramitado de conformidad con lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.

Determinar en qué etapa de ejecución se encuentra el proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito.

Verificar que la construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito se haya ejecutado de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas definidos en el cartel de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403.

ALCANCE

El presente estudio contempla la evaluación del desarrollo del proyecto y las condiciones constructivas de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito, con el propósito de verificar que la licitación abreviada 2013LA-000006-4403, se haya tramitado de conformidad con lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, determinar la etapa de ejecución en que se encuentra el proyecto y que la construcción se haya realizado de conformidad con las condiciones y especificaciones



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

técnicas definidas en el cartel de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403. Período del estudio 2013 – julio 2014.

La evaluación se realiza de conformidad con lo establecido en el Manual sobre normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el sector Público.

PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Con el propósito de alcanzar los objetivos del presente estudio se aplicaron los siguientes procedimientos metodológicos:

Revisión preliminar sobre el desarrollo del proyecto y las condiciones constructivas de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito, incluyendo la definición de necesidades, áreas de atracción, recurso humano, equipamiento, presupuesto de operación, considerando que la mayor cantidad de EBAIS significa un acercamiento a la comunidad para ofrecer a los usuarios servicios de calidad, especialmente en los temas de promoción de la salud y prevención de las enfermedades. De igual forma que el fortalecimiento del primer nivel de atención supone una afluencia menor de pacientes al segundo y tercer nivel de atención, donde los costos son más altos, por la complejidad de los procedimientos que ahí se realizan, lo que contribuirá con las arcas institucionales.

Verificación mediante el análisis del expediente de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403 “Construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito”, que el trámite se haya realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa.

Considerando las fases de los proyectos (perfil, anteproyecto, programa funcional, diseños, definición de condiciones y especificaciones técnicas, financiamiento, contratación y ejecución), determinación de la etapa de ejecución en que se encuentra el proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito.

Verificación mediante inspección técnica de la obra, que la construcción de la sede de EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito, se haya realizado de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas definidas en el cartel de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403.

MARCO NORMATIVO

- Ley General de Control Interno.
- Manual sobre normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- Normas de Control Interno para el Sector Público.
- Ley y Reglamento de Contratación Administrativa
- Ley y Reglamento de Construcciones



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

- Reglamento Especial del cuaderno de Bitácora del CFIA
- Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción
- Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS
- Cartel del expediente de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403 “Construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito”.

ASPECTOS DE LA LEY GENERAL DE CONTROL INTERNO A CONSIDERAR

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

“Artículo 39.- Causales de responsabilidad administrativa El Jefe y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta ley, sin perjuicios de otras causales previstas en el régimen a la respectiva relación de servicios. (...)”.

ANTECEDENTES

El objetivo del proyecto es la construcción de una Sede de EBAIS tipo 1 para la comunidad de San Martín de Golfito, ubicada en el distrito Central, cantón Golfito, provincia Puntarenas, a una distancia aproximada de 10 kilómetros antes del centro de ese cantón, los fondos son suministrados por la Junta de Desarrollo de la Zona Sur (JUDESUR) estimado en €200.000.000.00 (doscientos millones de colones).

El EBAIS San Martín, La Mona, Golfito funcionaba en el edificio sede del Área de Salud de Golfito, por lo que dificultaba el traslado de los habitantes de esa localidad a dicha sede, lo que ocasionaba problemas en el traslado de los pacientes y la llegada tardía a las citas médicas.

Además agrega la ficha técnica que en conjunto al apoyo de la comunidad, la Asociación de Desarrollo Integral de La Mona donó a la Caja Costarricense de Seguro Social un lote de mil metros (1.000 m²) para que fuera destinado a la construcción de una sede de EBAIS. Asimismo, la Presidencia de la República solicitó priorización de este y otro proyecto comunal, siendo que a través del Despacho de la Señora Presidenta se trasladó a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS.

El proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín es parte de la priorización realizada entre la Gerencia Médica y Direcciones Regionales de Servicios de Salud, proceso que determinó un grupo de 288 proyectos, según se especificó en el oficio UPDIR-0887-2013 del 12 de diciembre de 2013 (folios del



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

002 al 004 del expediente de compra 2013LA-000006-4403), documento donde se estimó que esa sede de EBAIS tipo 1 tendría una capacidad de brindar atención primaria a una población aproximada de 3.719 habitantes, sin embargo, en la base de datos de la Dirección de Proyección de Servicios de Salud se estableció que ese EBAIS atiende una población de 5.501 habitantes, según corte al 31 de junio de 2014.

El proyecto incluiría la infraestructura física, equipamiento, y mobiliario de oficina para esa Sede EBAIS de San Martín y se financiaría con recursos institucionales, y contemplaría las siguientes áreas funcionales: 1 pre-consulta, 1 consultorio médico, 1 espacio para registros médicos, áreas para curación (séptica y aséptica), área de vacunación, área de inyectables, inhaloterapia, observación de pacientes, un recinto para entrega de medicamentos y un espacio para enfermería.

Los fondos fueron separados por medio del Portafolio de Inversiones Institucional con la subpartida presupuestaria 2550 (Otras Construcciones, Adiciones y Mejoras).

HALLAZGOS

1. PROCESO CONTRACTUAL

El trámite de la licitación abreviada 2013LA-000006-4403 “Construcción de la sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito”, registra inconsistencias e insuficiente información que evidencie los controles de calidad ejecutados que garanticen la ejecución contractual conforme a lo establecido.

1.1. Previsión de Verificación

El apartado de Previsión de Verificación en el documento de la Decisión Inicial del concurso entre los folios 2 a 5 del expediente de contratación N° 2013LA-000006-4403 no incluye todos los aspectos solicitados en el artículo 9 de la Ley de la Contratación Administrativa.

En el documento se define al Ing. Manuel Serrano Fernández como responsable de verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente, sin embargo, no se certifica que el proyecto dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa.

La Ley de la Contratación Administrativa establece en el artículo 9 que la Previsión de verificación debe contener los siguientes puntos:

“...Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente...”



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

Existen dos expedientes del proyecto desarrollado por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería, uno correspondiente a la contratación de la obra, y otro con las etapas del proyecto, lo cual ocasiona que parte de la información que debe ser archivada en el legajo de la licitación no se incluya, siendo insertada en el expediente del proyecto, por ejemplo, en este caso la asignación de recurso humano se realizó mediante formularios definido en el Sistema de Gestión de Calidad con la nomenclatura “F-EP” referente a la Etapa de Planificación (EP), en la que se solicita y asigna jefe de inspectores del proyecto.

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito comentó acerca del tema que:

“En el Sistema de Gestión de Calidad el jefe de Área asigna el equipo de proyecto dentro del formulario que está en los documentos de inicio, ese no se incluye en el expediente. No conozco porque el otro documento que no se incluye.”

En el caso de San Martín en la decisión inicial se establece como jefe de proyecto en primera instancia el Ing. Manuel Serrano Fernández, porque se estaba en una transición de cambio organizacional entre la DAPE y la DAI, ya estaba yo en el proyecto pero todavía no como jefe de mismo.”

1.2. Análisis Administrativo

En el documento del análisis administrativo de ofertas, se incluyeron anotaciones a mano en el apartado de observaciones dirigidas a la subsanación de las mismas, sin embargo, en el formato no existe el espacio para escribir, por lo que se escribieron en los márgenes del documento y no son fácilmente legibles.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su inciso 5.6.1 aclara que:

“...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...”

El formato establecido para el análisis administrativo de las ofertas, termina con las observaciones emitidas por los funcionarios que realizan dicho estudio, sin embargo, las indicaciones de cómo se deben subsanar tales observaciones no se incluyen en el documento.

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito comentó acerca del tema que:



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

“El análisis administrativo lo realiza el Subárea de Gestión Administrativa y Logística (SAGAL), por lo que desconozco si ese es el procedimiento adecuado. No recuerdo haberlo visto en otros proyectos.”

1.3. Ejecución contractual

El expediente de licitación abreviada 2013LA-000006-4403 “Construcción de Sede de EBAIS San Martín – Área de Salud Golfito” carece de información sobre el cumplimiento del avance de la obra, tablas de pagos, y controles de calidad con sus resultados que evidencien la adecuada ejecución contractual del proyecto según especificaciones técnicas.

En el apartado de Definiciones del “Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS” se establece que:

“Expediente Administrativo: Conjunto de todos los documentos y gestiones correspondientes a un procedimiento con estricto orden cronológico; debidamente foliado y custodiado por la Subárea de Contratación Administrativa...” (La negrita es parte del texto original)

El mismo Manual cita el comentario de la Sala Constitucional en la Sección I que dice:

“...El procedimiento de contratación administrativa está constituido de tres fases esenciales: una fase previa de programación y planificación, una fase de selección del contratista y otra de ejecución contractual. Todas y cada una de ellas son fundamentales para garantizar el éxito de la función administrativa...”

El expediente de la contratación administrativa lo conforman todos los documentos y gestiones correspondientes al procedimiento que establece tres fases, donde la ejecución contractual es la última, sin embargo, al contar con dos expedientes el de la contratación y el de las etapas del proyecto, información de la ejecución contractual no se archiva en el legajo de contratación, siendo que ese archivo debería evidenciar la totalidad de las acciones en el cumplimiento del procedimiento contractual.

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito comentó acerca del tema lo siguiente:

“Desconozco por que se maneja de esa forma, se cuenta con dos expedientes, uno que corresponde a la contratación con el proceso de planificación de contratación y de oferentes, así como la adjudicación, el cual lo custodia SAGAL. El otro expediente es de todo el proyecto



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

en general: inicio, planificación, diseño, ejecución y cierre, y este lo custodia la DAI en un cubículo de archivos y servidores.”

1.4. Criterios Recomendación Técnica

El proyecto “Construcción sede de EBAIS San Martín – Área de Salud Golfito” contó con dos procesos contractuales, el primero con 2013PR-000001-4403 declarado infructuoso por costo excesivo ya que las ofertas presentadas fueron entre ₡239.000.000.00 (doscientos treinta y nueve millones de colones) y ₡258.000.000.00 (doscientos cincuenta y ocho millones de colones) siendo que el costo estimado era de ₡183.000.000.00 (ciento ochenta y tres millones de colones), mientras que en segundo proceso contractual 2013LA-000006-4403 se adjudicó por ₡221.990.528,27 (doscientos veintiún millones, novecientos noventa mil quinientos veintiocho colones con veintisiete céntimos), monto superior al costo estimado y al 10% de sobreprecio, porcentaje utilizado como rango de admisibilidad en el análisis de la razonabilidad de precios.

Ambos procesos contractuales se realizaron tomando de referencia 4 proyectos similares ya concluidos, sin embargo, la diferencia estuvo en que el proceso de análisis para la recomendación técnica de la segunda contratación (2013LA-000006-4403) la cual se equiparó, o sea, que se dividió la oferta en dos costos, ya que la sede del EBAIS de San Martín contaba con rubros particulares por un costo de ₡38.862.181,06 (treinta y ocho millones, ochocientos sesenta y dos mil ciento ochenta y un colones con seis céntimos) y por lo tanto, el monto utilizado para la comparación de costos en la razonabilidad de precios fue de ₡183.038.348.00 (ciento ochenta y tres millones, treinta y ocho mil trescientos cuarenta y ocho colones), procedimiento no aplicado en la primera contratación.

En el apartado de Definiciones del “Manual de Procedimientos para Uso de las Unidades Facultadas y Autorizadas para Adquirir Bienes y Servicios en la CCSS” se establece:

“...Estudios de razonabilidad de precios: Se desarrolla para obtener un valor mínimo del bien o servicio bajo especificaciones brindadas por la Administración interesada, para luego ser comparado con la o las propuestas recibidas, de acuerdo con la metodología definida al efecto por la Gerencia Financiera y Logística...”

La Ley de la Contratación Administrativa establece en el Principio de Eficiencia:

“Los procedimientos de contratación administrativa persiguen seleccionar la oferta que más convenga a la satisfacción del interés general y al cumplimiento de los fines y cometidos de la Administración. En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma. Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán de forma que se favorezca su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones favorables para el interés general...”



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

Las reservas presupuestarias parten de un análisis histórico de proyectos similares recientemente concluidos, sin embargo, en el caso de la Sede de San Martín no se identificaron algunos rubros diferentes que porcentualmente significaron aproximadamente 20% del costo de la obra, lo anterior significó la realización de dos procesos contractuales en contra de la eficiencia del proceso y atrasos en el tiempo de ejecución del proyecto.

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito comentó acerca del tema que:

“En el primero la reserva presupuestaria no cubría el monto ofertado, en el segundo si lo cubría y por razonabilidad se solicitó revisión de los montos. Se realizó el trámite para aumentar la reserva debido a el resultado del primer concurso.”

Las situaciones identificadas en el proceso contractual: previsión de verificación, análisis administrativo, ejecución contractual, criterios de la recomendación técnica, están relacionadas entre sí por el manejo de la información.

Los tres primeros aspectos son causados por la forma en que se ordenan los dos expedientes, uno de contratación administrativa y otro con las diferentes etapas del proyecto. Lo anterior en el sentido de que si bien existen dos expedientes y la suma de ambos conforman el conjunto de datos y gestiones correspondientes al procedimiento, se debe considerar que desde el marco de la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento, el expediente oficial es el de contratación, y por lo tanto, las gestiones que garanticen una adecuada ejecución contractual deben evidenciarse en ese archivo, tales como, resumen de la aplicación de los controles de calidad establecidos en el cartel, los avances de pagos, modificaciones del alcance contractual, entre otros.

Entre las causas que ocasionaron que se tramitaran dos procedimientos de contratación por la diferencia en la reserva presupuestal se encuentra el hecho de que no se disponía de una adecuada proyección de los costos particulares del proyecto de la Sede del EBAIS de San Martín sino costos históricos que se evidenciaron al realizar el primer concurso.

Los aspectos anteriormente expuestos disminuyen la confiabilidad, utilidad y oportunidad de la información que opera la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, en ese proceso de mejora continua con el sistema de gestión de calidad, además, afecta las características de los canales de comunicación, ya que reduce la transparencia, agilidad, seguridad, y validez con que se debe trasladar los datos, tanto a los destinatarios dentro y fuera de la Institución.



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

2. DESARROLLO DE LAS ETAPAS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCION DE LA SEDE DEL EBAIS SAN MARTIN

En la construcción de la sede del EBAIS de San Martín, se cumplieron las distintas etapas de ejecución de los proyectos, sin embargo, se evidenció inoportunidad en la definición de los costos de operación del proyecto; y pérdida de confiabilidad en el manejo de la información generada en las distintas fases, ya que la información presentaba documentos borradores, documento finales sin firma y sello, repetidos, y agrupados sin un orden claro.

2.1. Costos de Operación

Los estudios de costos de operación del proyecto se entregaron 7 meses después de solicitados, según análisis de la trazabilidad de las diferentes actividades (cuadro 1).

CUADRO 1
TRAZABILIDAD DE LA GESTIÓN DE COSTOS DE OPERACIÓN
CONSTRUCCIÓN DE SEDE DEL EBAIS SAN MARTÍN, LA MONA DE GOLFITO

TIPO DOCUMENTO	ACTIVIDAD	FECHA	OFICIO
COSTOS DE OPERACIÓN	Solicitud de análisis sobre mantenimiento de EBAIS San Martín	oct-12	UPDIR-342-2012
	Solicitud de Estudios Gastos Operativos	31-oct-12	UPDIR-345-2012
	Análisis sobre Mantenimiento de EBAIS San Martín	27-may-13	AIDMI-DMI-412-05-2013
	Propuesta presupuesto operación	24-jun-13	EIASF-121-2013

Fuente. Documentos suministrados en forma digital por la Dirección de Arquitectura e Ingeniería

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su inciso 5.6.2 estipula:

“...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...”

Entre las causas por las cuales los resultados de los estudios de costos de operación en recurso humano y mantenimiento se brindan 7 meses después de solicitados, se debe a que los proyectos de infraestructura no se realizan integralmente, o sea, que no existe una administración desde los estudios de preinversión hasta la puesta en marcha, pasando por la planificación, diseño, construcción, lo anterior, no obstante que la Junta Directiva de la Institución acordó que se deben analizar los costos de operación de todos los proyectos en sus etapas de preinversión.



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

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito, sobre este tema manifestó:

“Se hace previendo la nueva infraestructura y no afecta el proyecto de construcción sino la operación en sí. No son relevantes para el proyecto de construcción. No conozco si la DAI se está considerando la aplicación de este proceso, en la DAPE sí se utilizaba y daba importancia.”

La inoportunidad en el resultado de estudios de costos de operación podría impactar en la puesta en marcha de la nueva sede del EBAIS de San Martín, por falta de recurso humano para la prestación de los servicios de salud. Además, la falta de previsión en cuanto a recursos financieros podría afectar la ejecución de las actividades de mantenimiento interno y externo de las instalaciones.

2.2. Sistema de Gestión de Calidad aplicado al proyecto

La información digital facilitada por la Administración Activa presentaba documentos borradores, documentos finales sin firma, duplicados en forma conjunta y desordenada, eso a pesar de que se archiva en 5 carpetas: Inicio y Planificación, Diseño, Contratación Administrativa, Ejecución y Equipamiento, y otros archivos que permiten revisar la trazabilidad de la gestión realizada durante el proyecto.

Las Normas de Control Interno para el Sector Público en su inciso 5.7.4 menciona:

“...Deben instaurarse los controles que aseguren que la información que se comunica resguarde sus características propias de calidad, y sea trasladada bajo las condiciones de protección apropiadas, según su grado de sensibilidad y confidencialidad. Así también, que garanticen razonablemente su disponibilidad y acceso por parte de los distintos usuarios en la oportunidad y con la prontitud que la requieran...”

La causa por la cual se carece de información digital no firmada y sellada, es debido a que el archivo digital del expediente de las etapas del proyecto, no es un procedimiento formal establecido dentro del Sistema de Calidad de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería.

El Ing. Michael Navarro Romero, sobre esta situación indicó lo siguiente:

“En la parte física es obligatorio, en digital no se escanea todo y se guardan los documentos en Word. No es exigido el resguardo digital, pero me parece que es importante que todo los documentos firmados más importantes deberían quedar en digital.”



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

Las debilidades en cuanto al Sistema de Gestión de Calidad aplicado al proyecto, no permiten mejorar en la calidad y oportunidad de la información al contar con los dos expedientes de los proyectos en forma digital, permitiría mayor transparencia en las labores que desarrolla la Institución en cuanto al manejo de proyectos de obra pública.

3. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE CONTRUCCION DEL EBAIS DE SAN MARTIN

En el proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín en La Mona de Golfito, se incumplieron condiciones y especificaciones técnicas establecidas en el cartel de la licitación abreviada 2014LA-000006-4403.

3.1. Bitácoras de la Obra

En el cuaderno de bitácora del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) se solicitaron correcciones de parte de los inspectores que posteriormente se desconoce si se atendieron, tales como: la realización de pruebas de compactación y núcleos pero no se registraron los resultados, la primera página correspondiente a la apertura de la bitácora carece de los datos mínimos establecidos por reglamento y no se observan indicaciones del cumplimiento de la aplicación de la mayoría de los controles solicitados en las especificaciones técnicas.

El Reglamento Especial del cuaderno de Bitácora establece en el artículo 17:

“...Las anotaciones en el Cuaderno de Bitácora se deberán iniciar con una leyenda que incluya entre otros aspectos los siguientes: fecha en que comienza la construcción, nombre y firma de los profesionales que participarán en la obra, indicando, cuál de ellos actúa como Profesional Responsable, nombre del personal principal encargado de la obra con indicación de su respectiva posición, etc. Si durante el proceso de construcción se produjeran cambios en cuanto al personal indicado, tales cambios deben ser consignados en la Bitácora de Obra por el Profesional Responsable. Si el Profesional Responsable cambia, deberá anotarse en la Bitácora, e inscribir el nuevo contrato en el Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica. El Profesional saliente tanto como el entrante deberá consignar el estado de entrega y recepción de la obra...”

El cartel incluido en el expediente de contratación menciona en el folio 469 lo siguiente:

“Se deberá llevar un libro de Bitácora de Construcción debidamente foliado y legalizado, con tres copias del original. El uso de éstas bitácoras será el especificado en el “Reglamento Especial para uso del Cuaderno de Bitácora en las Obras” del Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica. No se iniciará la obra sin este documento oficial. Los



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

señalamientos y anotaciones en bitácora de construcción serán vinculantes al proceso de construcción al igual que la correspondencia oficial del proyecto...”

La existencia de diferentes informes durante el desarrollo de las obras, ocasiona que las anotaciones en la bitácora sean menos específicas, ya que el jefe de proyecto y los inspectores se apoyan más en esos otros documentos que el uso de la bitácora, para dejar evidencia del cumplimiento de los controles de calidad establecidos en el cartel.

El Ing. Michael Navarro Romero, funcionario de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería (DAI), y Jefe del Proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín, La Mona, Golfito, sobre la bitácora de la obra manifestó:

“Se le solicitó al Director Técnico de la empresa que tenía que hacer la apertura como debe ser, está pendiente la verificación.

En la bitácora se ponen las indicaciones correctivas que se ven en la obra, se revisa en visita siguiente el cumplimiento de las solicitudes anteriores y se anotan nuevas solicitudes pero no siempre se anota que se resolvió las solicitudes anteriores. Considero que es conveniente que se anote el cumplimiento o no de las solicitudes anteriores. Hay un informe de pruebas realizadas y en los informes mensuales y un informe final de pruebas de calidad. En caso que no cumpla la resistencia algún cilindro o prueba de compactación se anota que se debe realizar la corrección según sea el caso”

La Bitácora de la Obra es un documento oficial de carácter legal en el caso de que existiera diferencias de criterio o de otro tipo con la empresa constructora, por lo tanto, su uso debe ser preventivo, en el sentido de que se debe anotar el acontecer diario de la obra desde un punto de vista de salvaguardar la Institución, siendo al mismo tiempo prudente de no ser inquisitivo con los contratistas, pero si lo suficientemente claro, para que si en el futuro de ser necesario la información sea confiable.

3.2. Bitácoras de combate contra el dengue

La bitácora de combate contra el dengue que se solicitó en las especificaciones técnicas no estaba a mano en el sitio y el Maestro de Obras de la empresa constructora desconocía de su existencia.

El cartel incluido en el expediente de contratación menciona en el folio 469 lo siguiente:

“...Adicionalmente se manejará en el sitio del proyecto una Bitácora Ambiental y otra Bitácora del combate contra el dengue las cuales estarán debidamente foliadas y legalizadas ante la Gerencia de Operaciones de la SETENA y la CCSS respectivamente. Estas



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

bitácoras serán manejadas por la Regencia Ambiental y el Jefe de Proyecto por parte de la CCSS o quién éste designe...”

El jefe del proyecto comentó que él verificó la existencia de la bitácora del combate contra el dengue, pero que tal vez el maestro de obras desconoce de la misma, ya que fue con el Director Técnico con quien se manejó el documento, sin embargo, el tema del dengue se vuelve secundario en un proyecto mientras no se den brotes del mismo.

Por otra parte, el jefe del proyecto consideró durante entrevista realizada que lo que se anota en la bitácora del dengue se podría dejar consignado en la bitácora de la regencia ambiental, la cual es de uso exclusivo del Regente Ambiental, y que además actualmente ha disminuido considerablemente la cantidad de casos de dengue en el país.

El Ing. Michael Navarro Romero, sobre la bitácora del combate contra el dengue, indicó:

“La bitácora del dengue es un libro de actas en el que se debe anotar información relacionada a acumulación de aguas que puedan provocar el brote de mosquitos, sin embargo, me parece que ese documento ya no debe utilizarse debido a que existe la bitácora de regencia ambiental donde se anota este tipo de situaciones.”

El cartel es el reglamento específico de la contratación según la Ley de la Contratación Administrativa y su reglamento, por lo que se indicó en el mismo el uso de la bitácora de control del dengue durante la ejecución contractual, la ausencia de la misma en el sitio podría ser consecuencia de que no se concientice al personal sobre los riesgos que pueden causar aguas estancadas, ya sea por la topografía o porque se acumule en materiales que se resguardan, podrían elevar los riesgos de un brote de dengue en el personal que labora en el proyecto y en las comunidades cercanas.

3.3. Permiso de Construcción

Se carece del permiso de construcción en el sitio, asimismo, las copias de los planos constructivos facilitados y digitales registran solamente el visado del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

La Ley de Construcciones establece en los artículos 74 y 75 lo siguiente:

“...Artículo 74.- Licencias. Toda obra relacionada con la construcción, que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente.



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

Artículo 75.- Edificios Públicos. Los edificios públicos, o sean, los edificios construidos, por el Gobierno de la República, no necesitan licencia Municipal. Tampoco la necesitan edificios construidos por otras dependencias del Estado, siempre que sean autorizados y vigilados por la Dirección General de Obras Públicas...”

El cartel incluido en el expediente de contratación menciona en el folio 468 lo siguiente:

“...La CCSS entregará los planos de la sede, visados por el CFIA, el Ministerio de Salud e Ingeniería de Bombero INS. Los trámites de permisos de construcción ante la Municipalidad de Golfito o el ministerio de Obras Públicas y Transportes deberán ser realizados por el Contratista en el entendido de que la CCSS está exenta de impuestos municipales por concepto de permisos (...) el CONTRATISTA deberá entregar una copia del permisos de construcción así como copia de la póliza de riesgos de la construcción a la ADMINISTRACIÓN...”

Las instituciones estatales están exentas a registrar la obra en las municipalidades responsables de la localidad donde se ubican, sin embargo, si deben tramitarse en lo que actualmente se denomina el Departamento de Edificaciones Nacionales del Ministerio de Obras Públicas (MOPT), la cual difícilmente realiza inspección de todas las obras en el país, siendo una razón por la cual el permiso de construcción no se ubique fácilmente, ni en el sitio ni en ninguno de los expedientes.

El Ing. Michael Navarro Romero, sobre el permiso de construcción señaló lo siguiente:

“El permiso de construcción se le solicita a Edificaciones Nacionales del MOPT, así se solicita en la Ley de Construcciones.”

La ausencia de un permiso de construcción en la obra como en los expedientes de contratación y en la información digital facilitada, disminuye la confiabilidad y oportunidad de la información disponible, así como, de la importancia relativa que le dan los funcionarios a cargo a exigir a los contratistas al cumplimiento de las disposiciones en el cartel de contratación en contra de la calidad en los controles realizados.

3.4. Planos constructivos

Los planos utilizados son diferentes a los planos tramitados debido a los cambios realizados en el sistema constructivo de las paredes, esos diseños no disponen de sellos de permisos ni de aprobación por parte de los profesionales de la Institución, tampoco se encontró información del diseño estructural del nuevo sistema constructivo utilizado o datos de la realización de algún análisis.



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

El Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción aclara en el artículo 17 que:

“...Responsabilidades de los profesionales. En adición a todas las obligaciones y responsabilidades que se derivan del ejercicio profesional, y del cumplimiento de la normativa vigente en materia de construcciones, el o los profesionales responsables deberán mantener en el sitio de la obra, los planos constructivos y el permiso de construcción autorizado por la municipalidad correspondiente, así como las copias de todos los documentos de disponibilidad, alineamientos, y autorizaciones del proyecto indicados en los artículos 3, 7 y 11 del presente reglamento, a efecto que los inspectores de las instituciones competentes, puedan realizar su labor de fiscalización. Asimismo, el profesional responsable designado debidamente para cada proyecto, estará en la obligación de reportar, por medio del sistema digital del CFIA, el inicio de las obras, ampliación, transformación o modificación...”

La modificación de los planos constructivos se debió tramitar en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, desde un punto de vista de cumplimiento de la normativa vigente y por orden del manejo de la información de obra pública, sin embargo, se consideró que la verificación estructural del nuevo diseño de las paredes como suficiente y se manejó como un cambio menor que no afectaba el área de la obra y porque también significaba más tiempo en trámites. Aunque se tenía claro que afectaba el precio, ya que bajaba el costo de la obra, y además que se construiría un área de parqueo que no se había considerado inicialmente.

El Ing. Michael Navarro Romero, en cuanto a las modificaciones en los diseños manifestó:

“No se consideró importante porque era una disminución de costo y se mantenía la misma área”. Y agregó que “Se cuenta con la memoria de cálculo estructural de cada pared”.

El manejo de los fondos públicos difiere al sector privado entre otros aspectos que los recursos financieros son estatales y por lo tanto de todos los costarricenses, eso genera una rendición de cuentas de esos fondos públicos del que carece el sector privado y que aumenta la cantidad de requisitos para la ejecución de un proyecto similar.

La falta de presentación de los planos modificados y la ampliación de área no solo expone a los profesionales que así lo aprobaron al incumplimiento de reglamentos y normativa vigente, tanto como funcionario como profesional, en mayor riesgo patrimonial es exponer a la Institución a carecer de las herramientas legales ante un posible reclamo posterior al desarrollo de la obra a la empresa constructora por posibles incumplimientos.



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

CONCLUSIONES

1. La contratación administrativa se convierte en la herramienta mediante la cual las adquisiciones de bienes y servicios se adjudiquen en las mejores condiciones de calidad y precio para la institución. De igual manera la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, dispone de un sistema de gestión de calidad que facilita ordenar la información de los proyectos, sin embargo, en la ejecución del proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín, en el proceso de contratación se evidencian debilidades en aspectos de previsión de verificación, análisis administrativo de ofertas, recomendación técnica y ejecución contractual. Además, la existencia de 2 expedientes por proyecto debe analizarse y definirse claramente en cuanto a los documentos que se archivan en uno y otro, siempre dentro del marco legal y normativo existente, principalmente de la contratación administrativa como del control interno en cuanto a la calidad de la información.
2. Los procesos de recopilación y generación de información deben ser oportunos y de acuerdo a los fines institucionales, por lo tanto, los datos deben resguardar sus características cuando son trasladados, bajo las condiciones de seguridad adecuadas y garantizando razonablemente su disponibilidad y acceso por parte de los distintos usuarios, lo anterior debe guiar las posibilidades de mejora continua del sistema de gestión de calidad de los organismos que desarrollan proyectos de obra pública en la Institución, de tal forma que se considere el traslado interno y externo de datos de forma transparente y ágil. Aspectos que no se aplicaron en forma adecuada en el desarrollo del proyecto de construcción de la sede del EBAIS de San Martín, al evidenciarse debilidades e inoportunidad en la definición de los costos de operación del proyecto; y pérdida de confiabilidad en el manejo de la información generada en las diferentes fases.
3. La ejecución contractual coincide con la etapa de construcción del proyecto en el caso de obra pública, sin embargo, se debería mantener la diferencia entre ambas, ya que la ejecución contractual corresponde a una etapa de la contratación administrativa y la etapa de construcción es específicamente una etapa de un proyecto de obra pública, por cuanto, todo proceso de contratación administrativa tiene una etapa de ejecución contractual pero no toda contratación contiene una etapa de construcción de proyecto, ni siquiera toda contratación es un proyecto, por ejemplo, la compra de bienes muebles y servicios.

Por lo tanto, la información del cumplimiento de la ejecución contractual debe quedar consignada en el expediente de contratación, el cual es diferente al expediente de las etapas del proyecto en una obra pública. La información que garantice que se cumplieron todos los términos de la contratación establecidos en el cartel, considerado el reglamento de la contratación, se debe consignar en el expediente correspondiente y en los documentos legales respectivos como la Bitácora de Obra, lo anterior en el entendido de que se debe cuidar el patrimonio institucional ante cualquier potencial riesgo que podría ocasionar los trabajos de la empresa contratada.



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

RECOMENDACIONES

A LA DIRECCIÓN DE ARQUITECTURA E INGENIERIA

1. Que en un plazo de 3 meses, analice el manejo de la información que se archiva en los expedientes de la contratación administrativa y los expedientes de las etapas de los proyectos, de tal forma que los documentos que evidencien la ejecución contractual se archiven en el de la contratación administrativa.
2. Que en un plazo de 6 meses, establezca un procedimiento que analice los costos reales de la construcción de los EBAIS aparte del valor histórico, en el cual se consideren rubros particulares de ese proyecto que no son contemplados en el modelo base de los tipos de EBAIS, con el fin de evitar que se realicen varios procedimientos de contratación administrativa, como sucedió en el proyecto de construcción de la Sede del EBAIS de San Martín.
3. Que en un plazo de 6 meses, implemente actividades que fortalezcan los procesos del sistema de calidad dirigidos al cumplimiento de las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en el cartel de la licitación, así como el uso de la bitácora de obra del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y otras que se definan en los carteles de la contratación administrativa.

A LA GERENCIA DE INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍAS

4. Instruir a las Direcciones a su cargo que desarrollan proyectos de obra pública, en el sentido de que en un plazo de 3 meses, incorporen como un procedimiento la digitalización del expediente de las etapas de ejecución de los proyectos de construcción tal y como se realiza con el expediente de contratación, ya que actualmente la información de los proyectos de construcción de sedes de EBAIS se ve limitada a la información digital del expediente de contratación, lo anterior en aras de contribuir institucionalmente en la calidad, oportunidad y transparencia de la información.

COMENTARIO DEL INFORME

De conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, los alcances del presente informe se comentaron con Lic. José Castro Zapata, Asesor Gerencia de Infraestructura y Tecnologías, y las Ingenieras Liliana Zúñiga Rojas, Directora de la UP-Desarrollo de Infraestructura Regional, y Priscilla Sibaja Meza, Encargada de Control Interno, ambas de la Dirección de Arquitectura e Ingeniería.



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

ÁREA GESTIÓN OPERATIVA

Arq. Randall Brenes Villavicencio
ASISTENTE DE AUDITORÍA

Lic. Jesús Valerio Ramírez
JEFE SUBÁREA

Lic. Edgar Avendaño Marchena
JEFE