

Auditoría Interna del Consejo Nacional de Vialidad

AUCI-03-13-0240

**INFORME DE CONTROL INTERNO
SOBRE LA EJECUCIÓN DE LOS
PROYECTOS DE CONSERVACIÓN VIAL
DE LA RED VIAL NACIONAL,
ZONAS 1-5, 2-2 Y 4-3**

Licitación Pública 2009LN-000003-CV

-Abril- 2013

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.....	3
1.2. OBJETIVO GENERAL.....	3
1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.....	3
1.4. METODOLOGÍA.....	4
1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS.....	4
2. RESULTADOS.....	4
2.1. SOBRE LA EJECUCIÓN DE LABORES.....	4
2.1.1 <i>Programas de trabajo.....</i>	6
2.1.2 <i>Línea 18, Zona 1-5, Alajuela Norte.....</i>	7
2.1.2.1 <i>Gestiones sobre los diseños.....</i>	8
2.1.2.2 <i>Sobre las Órdenes de Modificación.....</i>	10
2.1.3 <i>Línea 5, Zona 2-2 Cañas.....</i>	12
2.1.4 <i>Línea Zona 4-3 Sur.....</i>	13
2.2. SOBRE LAS EROGACIONES.....	16
2.2.1 <i>Zona 1-5 Alajuela Norte, Línea 18.....</i>	16
2.2.2 <i>Sobre el adelanto de materiales zona 1-5:.....</i>	19
2.2.3 <i>Zona 2-2 Cañas, Línea 5.....</i>	23
2.2.4 <i>Zona 4-3 Sur, Línea 7.....</i>	25
2.3. SOBRE ASPECTOS DENUNCIADOS.....	26
2.4. SOBRE OTROS HALLAZGOS.....	26
3. CONCLUSIONES.....	29
4. RECOMENDACIONES.....	31
ANEXOS (2).....	35

AUCI-03-13-0240

INFORME DE CONTROL INTERNO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención al Plan de Trabajo-2012 de la Dirección de Auditoría Interna.

Al ser la conservación vial una actividad que implica la utilización de recursos, que impactan sustancialmente en el alcance de las metas de Conavi, se considera necesario evaluar la gestión que realizan los involucrados en ese proceso.

1.2. OBJETIVO GENERAL

El objetivo fundamental es valorar el sistema de control interno que utiliza la Administración del Conavi, para la ejecución de los contratos de las Zonas: 1-5 Alajuela Norte, 2-2 Cañas y 4-3 Sur; de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV, Proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional Pavimentada por Precios Unitarios.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO

El alcance brindado a este estudio comprendió las gestiones y controles realizados a partir del 1° de setiembre de 2011 cuando la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes emite la Orden de inicio de operaciones hasta 30 de junio 2012, como corte en el trámite de las estimaciones de obra, pudiéndose ampliar en caso necesario.

Se consideró como parte de la verificación, los componentes del sistema de control interno ligados con la existencia de un ambiente propicio para el control, vinculado con la actitud de apoyo superior hacia mecanismos y procesos que mejoren este sistema. También, que en las actividades desarrolladas esté implícita la autoridad y responsabilidad de los funcionarios; la planificación y coordinación entre las unidades organizacionales; autorización y aprobación de transacciones y operaciones.

En forma adicional, en virtud del recibo en la Auditoría Interna de denuncias, con supuestas irregularidades en la ejecución de contratos viales, se valoró lo pertinente dentro de la presente indagación.

1.4. METODOLOGÍA

Como metodología de trabajo se valoró la información brindada por los involucrados en el proceso, la observación y la obtención de los documentos de soporte de las Zonas 1-5 Alajuela Norte, 2-2 Cañas y 4-3 Sur, Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y otras Unidades relacionadas. Además se recurrió a otras fuentes de información de la Administración Pública.

De acuerdo con el Programa de Trabajo de Auditoría, se realizaron giras a varias zonas de los proyectos de conservación vial para recabar otros datos.

1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS

En reunión celebrada el día 10 de abril 2013 a las 8:30 A.M. se expuso los resultados del presente informe a los ingenieros de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes: Christian Vargas Calvo, Edgar May Cantillano, Rodrigo Ulloa Meléndez, Esteban Sandoval Leitón, Luis Fernando Artavia Sánchez y Ronny Coto Cháves.

Al respecto el Gerente de Conservación de Vías y Puentes con oficio GCSV 01-13-01719-RC del 19 a abril 2013, presentó y anexó oficios: GCSV-056-13-01427 de la zona 1-5; DR (Chorotega)-42-2013-0389 de la zona 2-2 y DRCS(Región Brunca)-23-2013-0146 de la zona 4-3, entre otros; en los que incluyen sus observaciones y descargos que se incorporarán en los apartados del Informe, según proceda.

2. RESULTADOS

2.1. SOBRE LA EJECUCIÓN DE LABORES

Para la ejecución de los contratos de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV se definió un plazo de ejecución de 1095 días por el período del 1° de setiembre 2011 al 31 de agosto de 2014. Con respecto a la asignación de los ingenieros que se encargarían de las Zonas 1-5, 2-2 y 4-3 no se ubicó ninguna nota de la Administración con la cual se formalizó tal hecho, aunque se determinaron documentos firmados por esos profesionales a partir de setiembre 2011, cuando se dio la orden de inicio al proyecto.

Ese aspecto es ratificado por el Ing. Esteban Sandoval L. de la Zona 1-5 quien indicó que no se le entregó ninguna nota de asignación y del Ing. Ronny Coto quien señaló que su asignación a la Zona 4-3 fue dada verbalmente.

Por su lado el Ingeniero de la Zona 2-2 Ing. Luis Artavia presentó a la Auditoría Interna copia de un correo electrónico con el cual, tratando aspectos del personal con el que se contaba, el Director Regional anotó que el Ing. Artavia: *“(se incorpora en los primeros días de julio 2011): Zona de Cañas”*, sin embargo ese comunicado no reúne los requisitos formales para notificar al ingeniero su asignación a la zona, ejecución del contrato y actividades relacionadas.

Para el inicio de operaciones del contrato, anota el Cartel de la Licitación Pública en el punto **23-Inicio del contrato** que se comunicará por escrito, en un plazo no mayor a 15 días hábiles, una vez obtenido el refrendo Contralor (que fuera dado el 21/7/12) en las tres zonas en estudio. La fecha entonces prevista para iniciar la ejecución contractual era el 16 de agosto 2011, sin embargo se emitió el 1° de setiembre 2011, como consta en las Órdenes de Servicio N° 1. Esa circunstancia según el ingeniero de la zona 1-5, se debió a gestiones administrativas hasta que se concretó la adjudicación.

En la zona 2-2 al respecto, el Ing. Luis Fernando Artavia indicó que la Contratación Directa que se promovió con antelación a la Licitación Pública 2009LN-000003-CV concluía hasta agosto del 2011, de ahí la justificación de iniciar las actividades en setiembre 2011. El Ing. Ronny Coto manifestó que desconocía la razón de esa fecha de inicio.

En cuanto a materiales y equipos señaló el Ingeniero de la Zona 1-5 que no cuentan con termocuplas, plaquitas para la medición de espesores de pinturas (galgas), entre otros; en la Zona 2-2 Cañas el principal inconveniente lo tienen por la falta de una oficina que faciliten sus reuniones, coordinaciones y el resguardo de documentos, que los tiene que trasladar el Ingeniero en su vehículo de un lado a otro, o guardarlos en la oficina del Administrador Vial. En la Zona 4-3 manifestaron que producto de las reuniones con la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, han sido atendidas sus necesidades poco a poco.

En relación con el personal de inspección, citaron en las tres zonas que sí cuentan con inspectores; en Alajuela trabajan 5 de Conavi y 3 de la Administradora Vial, en la Zona de Cañas uno de Conavi y otro contratado, más 3 inspectores de la Administradora Vial y en la Zona Sur 5 son de la Administración más 3 de la Administradora Vial –CACISA; circunstancia que prevalecía hasta octubre 2012.

En la ejecución de las actividades de campo, los programas de trabajo aprobados han sufrido cambios que según lo indicado por los ingenieros que se consultaron, surgen por varias razones: retrasos en la aprobación de diseños, priorización en la intervención de rutas, cambios en el presupuesto, situaciones climáticas, imprevisibilidades, entre otros. De lo citado se mostrarán algunos de los puntos más notables, a saber:

2.1.1 Programas de trabajo

Forman parte de los programas de trabajo numerosas actividades de las cuales en algunas, el periodo estimado de ejecución es imprevisible y para tenerlos activos se dan holguras de tiempo considerables, según la opinión de los ingenieros de zona como son los ítems *M22(A) Remoción de derrumbes* y el *M41 (D) Bacheo de urgencia*. En otras actividades que se mencionan en un cuadro seguidamente, como son el ítem *602A (1) y M20(A)* las holguras son menores por el tipo de tarea, sin embargo llama también la atención porque no se evidencia con lo ejecutado, la aplicación de un criterio congruente en la definición de plazos:

Periodo: IV Trimestre de 2011-(SET-OCT-NOV-DIC)

Zona 1-5 (En los programas se desglosan las actividades por rutas)

<i>Tarea</i>	<i>Ruta</i>	<i>Estimado</i>	<i>Ejecutado</i>	<i>Holgura</i>
M22(A) Remoción de derrumbes	118	104 Días	2 Días	102 Días
M41(D) Bacheo de urgencia	118	10 Días	7 Días	3 Días
602A(1) Hormigón estructural clase A de 225 kg/cm ²	141	14 Días	3 Días	11 Días
M20(A) Chapea derecho de vía	708	25 Días	7 Días	18 Días

Zona 2-2 (En los programas se desglosan las rutas por actividades)

<i>Tarea</i>	<i>Ruta</i>	<i>Estimado</i>	<i>Ejecutado</i>	<i>Holgura</i>
M22(A) Remoción de derrumbes	142	53 Días	10 Días	43 Días
M41(D) Bacheo de urgencia	4	75 Días	14 Días	61 Días
602A(1) Hormigón estructural clase A de 225 kg/cm ²	142	50 Días	1 Día	49 Días
M20(A) Chapea derecho de vía	1	24 Días	7 Días	17 Días

Zona 4-3 (En los programas se desglosan las actividades por rutas y estas por mes)

<i>Tarea</i>	<i>Ruta</i>	<i>Estimado</i>	<i>Ejecutado</i>	<i>Holgura</i>
M22(A) Remoción de derrumbes	14	*	1	Se desconoce
M41(D) Bacheo de urgencia	2	29 Días	2 Días	27 Días
602A(1) Hormigón estructural clase A de 225 kg/cm ²	238	31 Días	No se efectuó	-
M20(A) Chapea derecho de vía	238	31 Días	1 Día	30 Días

*No aparece en el Reprograma de Trabajo, pero se ejecutaron 156 m³. Según indicó el Ingeniero de esta zona, hubo muchas actividades que no se ejecutaron por falta de recursos, dentro de esas 602A (1).

Se encontraron en la mayor parte de las programaciones de tres trimestres que se revisaron (IV trimestre 2011, I y II trimestre 2012), inconsistencias aparte de la holgura, donde no figuran observaciones ni aclaraciones de lo actuado, como son:

- ✓ Se da inicio en la fecha programada a las actividades, pero no se cumple con la fecha de conclusión, en unos casos se termina con mucha antelación y en otros posterior a lo programado.
- ✓ Se establecen cantidades de ítems que según se anota, requieren de un plazo considerable para su ejecución, sin embargo son efectuadas las mismas o más cantidades, en mucho menos tiempo; que resultan en apariencia incoherentes.
- ✓ Se efectúan renglones de pago que no aparecen en la programación, ni reprogramaciones respectivas y otros que sí se incluyen, no son ejecutados.

Por consiguiente con algunos ejemplos de cada zona, se expondrá la forma en que se han venido ejecutando las actividades.

2.1.2 Línea 18, Zona 1-5 Alajuela Norte

En esta Zona 1-5, en la mayoría de los casos se ubicaron diferencias considerables entre los plazos y cantidades de lo re-programado y las tareas que se ejecutaron, por ejemplo en la Ruta 708 -Fondo Vial, se dispuso 86 días con un rige del 12 de setiembre 2011 para la realización de 1500 m² del renglón de pago “M609(2A) Cuneta de hormigón de cemento Portland”, pero se inició la actividad un mes después (18/10/11) y prácticamente se cumplió en 10 días con la cantidad que se había definido (1.492.67 m²). Otro caso de esa Ruta, es el ítem 203(8) Material de préstamo se adelantó tres meses, se inició el 8 de setiembre y se había programado arrancar el 8 de diciembre 2011.

En la Ruta 141 del renglón M41(D) Bacheo de Urgencia en el IV trimestre 2011(Fondo Vial), se ejecutaron 65.55 toneladas equivalentes a ¢4.248.810.06 que **no se registraron** en la reprogramaciones, a pesar de la práctica indicada por las ingenierías de mantener activos algunos renglones como el citado. La misma situación se presentó con la Ruta 726 en el Bacheo de Urgencia, se trabajó 21.93 toneladas en setiembre 2011 sin haberse programado. No aparece ninguna justificación sobre esos particulares.

Solamente en el IV trimestre 2011 se ubicó que de 59 actividades registradas, 43 se hicieron fuera del plazo definido, según la Ruta que se intervendría; otras aparecen en la respectiva reprogramación pero no se llevaron a cabo, M46(B) Demolición de Losas; 717 (1) Acero estructural grado 40 Ruta 708, otra.

En los re-programas de trabajo de tres trimestres, se reiteran divergencias entre cantidades y plazos dispuestos para la ejecución, actividades no incluidas y ejecutadas, faltas de observaciones y/o aclaraciones técnicas si se afectan o no las rutas críticas, situaciones que podrían alterar la concordancia y precisión de estas operaciones y cuestionarse por lo tanto, las bases que se utilizaron para su planteamiento.

2.1.2.1 Gestiones sobre los diseños

Referidos a los atrasos en la aprobación de diseños en el proyecto de la Ruta Nacional No. 1 sector comprendido entre la Intersección del Coyol y la Quebrada Lagunilla, con un recuento de hechos se observó las gestiones realizadas por las Gerencias: de Conservación y de Contratación de Vías y Puentes que permitan evidenciar el tiempo invertido y mostrar si con las acciones llevadas a cabo, se alcanzaron los resultados que se proyectaron.

A partir del 23 de enero 2012 la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes solicitó a la de Contrataciones, la valoración de un paso transversal de tubería para analizar su capacidad hidráulica, se dieron sobre el particular una serie de acciones entre las que constan visitas, la elaboración de un diseño preliminar, solicitud de aclaración sobre la colocación de tuberías con diámetros superiores a 2.44 y 2.90 metros, la emisión de recomendaciones de disponer de planos constructivos finales, firmados, entre otras. Luego la Dirección de Diseño de Vías y Puentes (de la Gerencia de Contratación) determinó la construcción de obras con modificaciones a la propuesta elaborada, basados en los estudios efectuados por el Contratista.

En agosto 2012 esa Dirección, con oficio DVP-36-12-0266 rechaza la propuesta presentada por el Director Técnico de la Constructora Hernán Solís SRL, porque según se desprende de los documentos al alcance, no planteaban una solución integral al problema en el manejo de aguas en la Ruta Nacional No.1, entre otros aspectos tratados. Se ubicó también las adaptaciones que se efectuaron¹ a la propuesta esquemática de la Dirección de Vías y Puentes y comunicadas al Director Técnico del Contratista, que según el Ing. Esteban Sandoval (encargado del proyecto) se sustentaron esencialmente por un asunto de costos. El Ing. José Antonio Araya A. por su parte aclara sobre su intervención (DR-HN-28-2013-0091 DEL 6/2/13).

De la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes con un análisis propio, se presentó al Gerente de Contrataciones, los caudales de diseño estimados para la Quebrada Lagunilla, lo que deja constar la existencia de dos estudios

¹ Por parte del Ing. José Antonio Araya Álvarez, Gerente a.i. Conservación de Vías y Puentes, GSSV-01-056-2011-0301

hidrológicos, uno de cada Gerencia citada. Incluso se planteó la solicitud de la Gerencia de Contratación, para que Conservación Vial no interviniera en el diseño, si correspondía a esa Gerencia de Contrataciones la responsabilidad de su aprobación (DVP36-12-0266 del 10/8/12).

Resulta importante además, considerar el correo electrónico (6/9/12) con la solicitud textual del Ingeniero del Proyecto Sandoval Leitón, a los Ingenieros Cristian Vargas Calvo y Johnny Barth Ramírez que señaló: *“...les solicito con mucho respeto y humildemente que, por favor, ambos analicen la situación comentada respecto a la diferencia de caudales, para así definir al Contratista ..., el valor a utilizar en el diseño de las obras de drenaje en ese tramo especial, y así avanzar en las etapas posteriores del proyecto Especial de rehabilitación de la estructura del pavimento del tramo: Apto-Intercambio El Coyol, de la Autopista Bernardo Soto.”* Además el Ingeniero solicitó valorar sobre la capacidad de erosión y arrastre del cauce, para considerar el diseño de las obras contra la socavación.

Por su lado el Representante de la Constructora Hernán Solís, se dirige² al Director Ejecutivo, Gerentes: de Conservación y de Contratación de Vías y Puentes y al Ingeniero del Proyecto indicando: *“Es imperativo que el CONAVI defina que (sic) obras se van a implementar a efectos de que mi representada pueda concluir las labores y para evitar daños y perjuicios a terceros.”* Se denota con esa gestión, que ya habían transcurrido 6 meses desde que Conavi, según consigna el documento, había girado la orden de instalar una tubería de doble diámetro 2.44 y 2.90m., sin darse la resolución a los diseños de las obras de drenaje que se realizarían.

Esta Auditoría Interna con oficio AUOF-03-12-0494 del 22 de noviembre 2012, hizo de conocimiento del Consejo de Administración sobre el manejo que se venía dando a las aguas pluviales, en el sector que abarca la Intersección del Coyol y la Quebrada Lagunilla, sin contar con un diseño definitivo ni la aprobación de planos constructivos finales; de acuerdo con lo manifestado por los ingenieros de la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes. Dicha advertencia generó una instrucción al Director Ejecutivo para referirse al tema (ACA-01-12-0975 del 21/12/12).

Finalmente al 29 de noviembre 2012, con la intervención del Sr. Ministro Pedro L. Castro Fernández, se determina la necesidad de conformar una comisión de trabajo con el objeto de aclarar al diseñador del contratista, los cambios necesarios para que el diseño de los sistemas de drenaje cumplieran con los requerimientos técnicos y promover en forma expedita, los avances del proyecto de la Carretera Bernardo Soto.

² Oficio OF-2012-0918.01 CV del 18/9/12 firmado por el Ing. Roberto Acosta, Apoderado Generalísimo.

Como complemento se ubicó últimamente la gestión del Ing. Johnny Barth Ramírez, Gerente de Contratación de Vías y Puentes solicitando (GCTT 01-13-0100 del 29/1/13) al Gerente de Conservación Vial ratificar lo indicado sobre mantener las tuberías colocadas de diámetro: 2,44 y 2.90 metros, que condicionarían las obras a realizar en la Ruta Nacional 1.

De tal manera, esas acciones (ver Anexo N°1) que se ubicaron a lo interno a partir de enero 2012 y todavía al 29 de enero 2013 (12 meses después) no se han concretado, demuestran debilidades en el ambiente de control a falta de una buena coordinación para establecer y aprobar los requerimientos de la obra en forma oportuna, con el riesgo implícito de afectar la calidad de la obra y por otro lado la seguridad de los usuarios.

Asimismo, se desconoce la elaboración de informes u otras acciones llevadas a cabo por la Dirección Ejecutiva, que brinden una propuesta de acuerdo con la instrucción dada por el Consejo de Administración.

2.1.2.2 Sobre las Órdenes de Modificación

Se localizaron seis órdenes de modificación³, tramitadas principalmente con el objeto de variar cantidades al incluirse el proyecto especial de rehabilitación del tramo: Aeropuerto- El Coyal, sección 20010, Ruta 1, que se encontraban en algunos renglones de pago a punto de superar las cantidades estipuladas en el contrato, como se justificó en el apartado de “Razón” en dichas modificaciones.

La orden de modificación No.1 tramitada el 24 de octubre 2011 hasta la No.6 firmada el 20 de julio 2012, muestran en un lapso aproximado de nueve meses, gestiones tendientes a modificar lo pactado en el contrato, enfocadas en el Proyecto Especial. Se observó que en las órdenes de modificación No.1 y 2⁴ ya se plasmaba un aumento del ítem 308(1) Cemento Pórtland por 5.700 y 950 toneladas respectivamente, para la compra del cemento necesario a utilizar en los trabajos de rehabilitación de la estructura de pavimento, (según se anota en la *Razón*), en la Ruta 1, Sección de Control 20010, tramo: Aeropuerto-Los Manolos; tema que se tratará más adelante.

Con respecto a la intervención que se ha venido ejecutando en esta zona, que fue objeto de una ampliación del alcance al incorporar la mejora en los

³ Al cierre del Informe se han tramitado otras modificaciones adicionales.

⁴ Orden de Modificación 2 se elaboró como indica, para cubrir también un adelanto de materiales tramitado por el Contratista.

sistemas de drenaje, han generado a la vez incrementos de cantidades de ciertos renglones de pago y una mayor inversión de tiempo y recursos. El Ing. Esteban Sandoval Leitón señaló que las prioridades se dieron de acuerdo con las necesidades de la ruta y la coordinación efectuada con el Director Regional, Ing. José Antonio Araya Álvarez; ya que el anterior Director Regional Ing. William Abarca Cubero no apoyó la idea de incluir las mejoras en los sistemas de drenajes apuntados, derivando nuevamente una falta de planificación.

En otras, las variaciones fueron aprobadas en conjunto con el Gerente de Conservación de Vías y Puentes ante la ausencia del Director Regional, del que no se dispone en esa Zona según información suministrada; considerándose que esa condición les ha ocasionado múltiples problemas, principalmente de índole administrativo.

Tampoco se ubicó la inclusión de las tuberías colocadas de diámetro: 2,44 y 2.90 metros; ni documentos que hicieran constar que se hayan medido y evaluado los cambios de la intervención que se pretendía, con el objeto de identificar adecuadamente si se estaba ante una rehabilitación según lo consentido en estos trabajos de conservación de vías, o en su efecto ante una reconstrucción, como en apariencia fueron las obras de mejoramiento de la vía con las calzadas.

El Ing. Sandoval Leitón definió el término de rehabilitación como volver la vía a su estado original, pero manifestó que no existe una diferencia clara entre rehabilitación y reconstrucción, de ahí que continuaron con las obras que se instruían, pero esas acciones sin entrar a analizar si eran necesarias o no, obligaron principalmente a la utilización de los recursos que se tenían destinados para otros tramos (200 kilómetros del contrato).

Como un dato de forma que no es oportuno según el orden cronológico en que se deben dar las transacciones, está la Orden de Modificación 2⁵ donde se consigna conformidad con ella por parte del Contratista el 21 de diciembre 2011. Luego se tramita el pago de la Factura 1800 de adelanto de materiales el 22 de diciembre del 2011, pero el Comunicado de aprobación de esa Orden, se otorgó hasta el 6 de febrero 2012, con oficio GCSV-37-12-0474 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

Por consiguiente, con esa variación sobre el alcance de los trabajos se evidencia fallas en la planificación, considerando que no se habían abordado las diferentes necesidades de los interesados (gerencias, ingeniería de

⁵ OM- emitida con el fin de acomodar cantidades, para tramitar adelanto de materiales solicitado por el Contratista.

proyecto, directores regionales, usuarios, etc); para redefinir los objetivos específicos que permitirían los cursos de acción a seguir, para alcanzarlos.

2.1.3 Línea 5, Zona 2-2 Cañas

Sobre la inquietud de cómo se asegura la ingeniería de proyecto que el Contratista cumpla correctamente la: -Normativas y disposiciones cartelarias, -Presentación de diseños, -Evaluación de los materiales granulares, -Autocontrol y verificación de calidad y -Definición y aplicación de los factores de pago en función de la calidad, entre otros.

El Ing. Luis Fernando Artavia, responsable de la Zona 2-2 relativo a la verificación de la calidad, indicó que el autocontrol con el que se trabaja en estos momentos, los factores de pago son aceptables (dan "1" -cumple) y cuando se trabajaba con Castro & De la Torre (Verificadora de calidad contratada) ese factor en ocasiones resulta menor, provocando en estos últimos casos que se aplique multas al Contratista, por el incumplimiento.

Considera el Ing. Artavia que no es lo más apropiado trabajar con el Autocontrol, sino disponer de terceros independientes que brinden esos servicios. Esta Auditoría determinó que los contratos de los Organismos de Ensayo se encuentran en estos momentos en la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos del CONAVI en su proceso de elaboración y formalización, previo a la resolución de consultas sobre las tarifas a reconocer.

Con el oficio AUAD-03-13-002 del 8 de enero 2013 dirigido al Consejo de Administración, la Auditoría Interna formuló un aviso sobre la carencia de verificadores de calidad por parte del CONAVI, en los proyectos de Licitación Pública 2009LN-000003-CV-Conservación Vial de la Red Vial Nacional Pavimentada por precios unitarios.

Por otro lado, sobre el cumplimiento de la normativa y otras disposiciones, manifestó el Ingeniero que verifica aspectos de seguridad, muestreos, lleva los documentos de respaldo sobre la evaluación de los materiales granulares.

Dentro de los contratiempos en el desarrollo de la obra, citó el Ingeniero Luis Fernando Artavia a manera de ejemplo que en la colocación de una sobrecapa en la Ruta 1, el Contratista hizo uno o dos viajes en el traslado de la mezcla asfáltica, pero en otra situación similar se realizaron diez viajes, no demostrando la misma capacidad de atención. Igualmente se presentó con la construcción de los muros de gaviones, que aunque estaba dentro del plazo establecido en el programa de

trabajo, se pudo promover un mayor avance en la ejecución; de acuerdo con el criterio del Ingeniero.

De la aprobación de diseños de muros de retención para la Zona 2-2 Cañas, el primero se dio con la revisión hecha de Castro & de la Torre que fuera autorizado por el Director Regional y Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, como lo manifestó el Ing. Luis Fernando Artavia.

El 24 de febrero 2012 (oficio DVP.20-12-0038) la Dirección de Diseño de Vías y Puentes-CONAVI aprueba los diseños para dos muros de gaviones y hace observaciones sobre otro y anota también que hasta ese momento se efectuaba la aprobación respectiva, pero que ya en sitio se estaban desarrollando las obras. Se determinó que dicha respuesta hizo referencia al oficio DRG (Región Chorotega)-42-2011-0635 fechado 30 de diciembre 2011 (un mes y medio aproximadamente entre ambas gestiones).

Queda la incertidumbre si con la contratación directa 2011CD-000194-0CV00 que se ubicó de la empresa Castro & de la Torre, denominada “*Contratación de organismos de ensayo para la obtención de servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional pavimentada en ejecución*”, estaba dentro de sus servicios la revisión de los diseños de muros de gaviones.

De los programas de trabajo, a manera de ilustración, no se facturaron en varias rutas cerca de 22 ítems (*bacheo con mezcla asfáltica en caliente; limpieza de tomas, cabezales y alcantarillas; relleno para fundación; construcción de barandas de acero para puentes; entre otros*) que fueran registrados en los programas del período relativo al IV trimestre 2011 y I y II trimestre del 2012.

No obstante, se pagaron ¢197.074.848.84 por otras actividades **no contempladas** en los re-programas de trabajo de los trimestres citados, entre las que se encuentran la *Construcción de barandas de acero para puentes-ítem 612(2); bacheo con mezcla asfáltica en caliente-ítem M41(A); recolección de basura-ítem M20(E)*, otros; lo que en síntesis muestra un plan inadecuado de las actividades requeridas, ya que el éxito de la ejecución de cada programa dependerá en gran medida de las características de su planteamiento.

2.1.4 Línea 7, Zona 4-3 Sur

El encargado de esta Zona Ing. Ronny Coto Cháves anotó en la encuesta aplicada, que cuando se presenta una reprogramación es debido a nuevas necesidades, imprevistos, falta de recursos como son inspectores de campo, fallas en los equipos u otros que afectan lo inicialmente planteado; esas situaciones

obligan a efectuar una nueva evaluación de las necesidades donde se cambian las prioridades. Por ejemplo en el bacheo de una ruta de lastre el tiempo que se invierte es mayor al estimado, aprovechando la disposición de inspectores que se tienen que rotar con la zona 4-2 Buenos Aires.

Se planteó la misma inquietud de cómo se asegura la ingeniería de proyecto que el Contratista aplica correctamente la: -Normativas y disposiciones cartelarias, - Presentación de diseños, -Evaluación de los materiales granulares, -Autocontrol y verificación de calidad y -Definición y aplicación de los factores de pago en función de la calidad, entre otros.

Cita al respecto el Ing. Coto Chaves, que se hace un seguimiento de los programas, la ejecución de obra y del presupuesto, se controla la calidad y específicamente los jueves se reúnen el Ingeniero residente, Director Técnico, Director Regional y el Ingeniero de zona para evaluar los avances.

Sobre los programas de trabajo que se formularon en esta Zona Sur de los trimestres revisados (IV trimestre 2011, I y II trimestre 2012), se determinaron trabajos no contemplados en la programación y llevados a cabo, otros en el I trimestre-2012 no se hicieron dentro el plazo fijado (cantidad de días y fechas establecidas), como se sustenta con las Rutas 2, 14, 223, 237, 238, 245.

Por ejemplo, en el IV trimestre del 2011 y II trimestre 2012, se llevaron a cabo actividades por una suma superior a $\$365$ millones de colones no incluidos en la reprogramación. Además en I trimestre 2012 como ilustración se encontró en: Ruta 245 que la *“Tubería de hormigón clase III C-76 de 1.22 para carreteras”* se programó el trabajo para 14 días (18 al 31/1/12) no obstante la cantidad establecida se ejecutó en un día (4/1/12); en la Ruta 2 la *“Conformación de cunetas y espaldones”*, se dispuso ejecutar 9.800 m² en 21 días (8 al 29/2/12) pero se cumplió con esa cantidad, en un día (28/2/12).

La misma situación se dio en junio/2012 en esa Ruta 2, con varios renglones de pago como fueron: *“Cemento Portland”, “Excavación Común”, “Suministro, colocación y compactación de base agregado triturado, Graduación B”* y *“Hormigón estructural clase A de 225 Kg/cm²”* se incluyeron 21 días para la realización de sus cantidades, que se concretaron en un día.

Otro aspecto, que no contribuye con el adecuado control es como se registran los datos en los Programas de Trabajo; ya que en esta zona 4-3 se presentan las actividades a ejecutar para un mes específico, pero al momento de anotar las fechas se consignan las de meses anteriores; que no corresponden a su encabezado. Por ejemplo se indica en una columna el mes en el que se trabajará (diciembre 2011), sin embargo se registran las tareas de setiembre a noviembre

2011; alterando el orden lógico de los hechos y dificultando a la vez el seguimiento respectivo.

Con respecto a lo normado sobre Programas de Trabajo, tomando en consideración los hechos expuestos en las tres zonas (1-5, 2-2 y 4-3) señala la Disposición PP-01-2001, mencionada en el Cartel de la Licitación Pública lo siguiente:

“Una vez aprobado se adquiere una responsabilidad mutua entre el Ingeniero de Proyecto, por parte de la Administración y del Director Técnico y el Ingeniero Residente, por parte del Contratista. Los cuales deben velar por que se cumpla en todos sus extremos dicho programa.”

También sobre la utilidad del programa de trabajo anota:

“El Programa de Trabajo aprobado por el Ingeniero de Proyecto será el Programa oficial el cual servirá de base para las siguientes acciones: -Control de avance; -Control de plazo contractual, -Control de las suspensiones de plazo, -Control de recursos asignados por actividad, -Control de rendimientos, -Instrumento para determinar las ampliaciones de plazo, -Instrumento para pagar los reajustes de precios, -Instrumento para reclamos Administrativos.”

Las observaciones de descargo de las ingenierías, relativas a los programas de trabajo se amparan en factores técnicos y de experiencia, instrucciones de los superiores entre otros, que se citaron al inicio de este Apartado. Además según lo manifestado, se encuentran en la implementación de una metodología para que esas instrucciones queden documentadas y se justifiquen las holguras; circunstancias que no alteran los hallazgos de auditoría.

Por consiguiente, los programas de trabajo son una herramienta relevante en la planeación y ejecución de actividades, así como un medio de evaluación del desempeño del Contratista, que permite fundamentalmente a las ingenierías de proyecto asegurarse que se cumpla en tiempo y forma sus obligaciones, de acuerdo con las estipulaciones contractuales y disposiciones que las rigen, de ahí la necesidad de ser rigurosos con el control para una adecuada proyección y ejecución, que respalden apropiadamente los pagos de las obras, reajustes y otros como lo dicta la normativa.

2.2.SOBRE LAS EROGACIONES

2.2.1 Zona 1-5 Alajuela Norte, Línea 18

Con la revisión del trámite de pago, se ha cancelado a la Constructora Hernán Solís de setiembre de 2011, cuando se da inicio a las operaciones hasta la Estimación 10.1 de junio del 2012, una suma que ascendió a más de ¢4.124 millones de colones, de los cuales han sido objeto de sanciones un monto superior a los ¢145 millones de colones por motivos en su mayoría, del incumplimiento en la calidad de la mezcla asfáltica.

Las multas representan un 3.53% del monto cancelado hasta la estimación N°10.1 de junio 2012. Como se aprecia, solamente en las Facturas 1850 y 2005 por el período de enero y mayo 2012, se rebajó la suma de ¢56.45 millones de colones del monto cancelado. También se han aplicado multas por incumplimientos en los programas de trabajo, ausencias injustificadas de brigadas de trabajo.

Adicionalmente, existe la Circular FIN-01-2011-0408 (fecha 1/11/2011) que emitió la Dirección de Finanzas con el objeto de comunicar la fecha límite de la recepción de facturas para trámite de pago, que se estableció para el **14 de diciembre 2011**. No obstante al 22 de diciembre 2011 se llevaron a cabo varias cancelaciones posteriores a esa fecha, por un monto superior a los ¢1.729 millones de colones, como se detallará, con otra información seguidamente:

Copia no

CONSTRUCTORA HERNÁN SOLÍS, S.R.L.
MULTAS APLICADAS AL 30 DE JUNIO 2012- Licitación Pública 2009LN-000003-CV
Conservación Vial de la Red Vial Nacional Pavimentada por precios
Línea Nº 18 - Zona 1-5, Alajuela

Fecha	Documento/Factura	Estimación N°	Período	Facturado-Fondo Peajes €	Facturado-Fondo Vial €	Sanciones €	CONCEPTO/ OBSERVACIONES
24/3/11	Contrato						€7,089.329.362,08
13/10/11	Fact. 1644	1	1 al 30/9/11		79.846.201,73	681.870,82	Multa por calidad de la mezcla asfáltica en caliente(MAC)
14/11/11	Fact. 1671	2	1 al 31/10/11		37.450.743,62		
15/12/11	Fact.1767	3,2	1 al 30/11/11		39.096.140,45		Factura tramitada el 22/12/11 en Ejecución Presupuestaria
3/2/12	Fact.1636	4,1	1 al 31/12/11		10.619.948,67		
27/2/12	Fact. 1840	5	1 al 31/1/12		24.522.052,96		
26/3/12	Fact. 1878	6	1 al 29/2/12		15.793.848,24	15.360.213,62	Multa por aplicación del numeral 31.1 cartel de licitación
10/5/12	Fact. 1924	7	1 al 31/3/12		23.928.395,72	22.666,80	Multa por calidad de la mezcla asfáltica en caliente.
25/5/12	Fact. 1937	8	1 al 30/4/12		13.647.409,18		
13/10/11	Fact. 1631	1	1 al 30/9/11	112.027.618,42		2.373.914,07	Multa por calidad de la mezcla asfáltica en caliente.
14/11/11	Fact. 1672	2	1 al 31/10/11	64.911.126,23			
14/11/11	Fact. 1670	3	1 al 7/11/11	101.074.669,71			Tramitada el 22/12/11 en Ejecución Presupuestaria.
22/11/11	Fact.1684	3,1	3 al 13/11/11	72.196.048,01			Tramitada el 22/12/11 en Ejecución Presupuestaria.
15/12/11	Fact.1745	3,2	4 al 30/11/11	219.642.120,36			Se dio un cobro doble de €8,997,989,67 , Factura tramitada para pago el 22/12/11 en Ejecución Presup. Cedita a Arrendadora Continental.
16/12/11	Fact.1749	4	1 al 15/12/11	379.728.196,36			Se presenta el cobro de boletas 15600 y 26967 del ítem Chapea derecho de vía, igual que Fact. 1650. Otros- Tramitada para pago el 22/12/11 en Ejecución Presup.
22/12/11	Fact.1800	4,1	6 al 31/12/11	956.635.108,92			Cobra ítem Cemento Portland , no señala el período de la estimación. Tramitada el 22/12/11 en Ejecución Presup.
3/2/12	Fact.1650	4,2FP	6 al 31/12/11	124.774.427,73		11.185.860,32	Deducción por control de calidad de la base de Noviembre 2011 por €739.793.03. Deducción por control de calidad de la base de Diciembre 2011 por €10.446.067.29. Se presenta el cobro de boletas 15600 y 26967 del ítem Chapea derecho de vía, igual que Fact. 1749. Tramitada para pago 15/3/12 en Ejecución Presupuestaria.
27/2/12	Fact.1850	5,1P	1 al 31/1/12	435.073.673,77		33.623.617,49	Multas por calidad del análisis granulométrico de la base granular por un monto de €2.327.596.69 Por control de calidad de MAC por un monto de €31.296.020.80. Boletas repetidas
26/3/12	Fact.1882	6,1FP	1 al 29/2/12	324.568.264,12		7.665.202,59	Multa por calidad de la mezcla asfáltica en caliente.
10/5/12	Fact.1925	7,1FP	1 al 31/3/12	274.983.599,87		4.713.511,12	Multa por control de calidad MAC €4.713.511,12. Se señaló en el oficio de remisión de la factura que no debe pagarse €25.110.614,32, para rebajar el Cemento adelantado en dic/11. Se anexó a la Factura 1925 un documento de Cesión que refiere a la Factura 1913. Reporte doble de la boleta 34108.
25/5/12	Fact.1940	8,1FP	1 al 30/4/12	284.078.456,19		14.174.449,51	Control de calidad MAC. (La multa no se anotó en la Factura 1940)
6/7/12	Fact. 2005	9,1	1 al 31/5/12	298.897.606,21		22.821.515,62	Multas por control de calidad MAC. Reporte doble boletas 34168, 34169
6/7/12	Fact. 2006	9,00	1 al 31/5/12		44.195.644,67	12.266.926,07	Multas por control de calidad MAC por un monto de €2.014.486.92 y por ausencia injustificada de brigadas de trabajo un monto de €10.252.439.15
16/8/12	Fact. 2092	10	1 al 30/6/12	153.266.062,68		4.397.512,00	Multa por €5.536.874.20 control de calidad MAC (no es amortización al adelanto). Le descuentan de ese monto, por reintegro (€1.139.362.20) del factor de pago aplicado factura mayo 12 (oficio GCSV-02-12-2528) . Reporte doble de la boleta 22869, y triple de las boletas 40440, 40451
30/7/12	Fact. 2066	10,1	1 al 30/6/12		33.703.492,11	16.190.700,66	Multa por €456.609.34 control de calidad MAC (no es amortización al adelanto). Se corrige el factor de pago aplicado factura- mayo/ 12 rebajo € 755.432.60. Por ausencia de brigadas de trabajo un monto de €14.178.658.72. Por incumplimiento del programa de trabajo se rebaja €800.000
SUBTOTALES €				3.801.856.978,58	322.803.877,35	145.477.960,69	
TOTAL PAGADO €				4.124.660.855,93			

MAC= MEZCLA ASFÁLTICA EN CALIENTE

Fuente: Datos obtenidos de Ejecución Presupuestaria, se elabora Cuadro de acuerdo con el objeto de estudio

Entre los hallazgos determinados se ubicó el trámite de pago de las facturas 1749 y 1800⁶ de la Constructora Hernán Solís, la primera cubre la Estimación 4 del 1° al 15 de diciembre 2011, que aparte de otros renglones de pago se cobra el ítem 308(1)-Cemento Pórtland por 931 toneladas que equivalen a una suma de $\text{¢}153.802.512,71$ y la factura 1800⁷, por 5.790.72 toneladas de Cemento Pórtland equivalentes a $\text{¢}956.635.108,92$. De tal manera que al 22 de diciembre del 2011 con esas dos facturas el Conavi cancelaba $\text{¢}1.110.437.621,63$ (6.721.72 t.) de cemento para los trabajos que se ejecutarían.

De ese monto tramitado, se ubicó que en la factura N° 1749 de diciembre 2011, no procedía un pago por $\text{¢}24.284.607,27$ colones (147 t. cemento) que fuera cancelado por error, según lo indicado por la Administradora Vial y la Ingeniería de Proyecto (falta de coordinación entre los inspectores de campo José Herberth Jiménez y Carlos Eduardo Soto Araya). Se recuperó el dinero hasta el 15 de marzo 2012, mediante el rebajo en la factura 1650, sea **84 días después**.

Otro egreso indebido está en la Factura 1745 del mes de noviembre 2011⁸, con la autorización del cobro de 547.987 m^2 del ítem *M20(A) de Chapea derecho de vía*, se tramitó de más según consta en el Resumen de ítems, una cantidad de $134.998,50 \text{ m}^2$ equivalentes a $\text{¢}5.294.641,17$. Sin embargo con la revisión efectuada por la Auditoría Interna, se determinó que en esa Factura 1745 existen varias boletas (Nos. 15589, 15590, 15594, 15595, 15596) que se repiten y generan un cobro doble de **$\text{¢}8.997.989,67$** ($229.423,50 \text{ m}^2$) y no de $\text{¢}5.294.641,17$ indicados (una diferencia pendiente de cobro de **noviembre 2011 de $\text{¢}3.703.348,50$**). Esa suma de $\text{¢}5,2$ millones se recuperó hasta el 15 de marzo 2012, igualmente 84 días después, con la Factura 1650.

También de los documentos que soportan las Facturas 1650 y 1749 de diciembre 2011 y Factura 1850 de enero 2012 (Fondo de Peajes), se determinó el cobro dos veces de las boletas 15600, 26967, 26107, 30278 y 30329 para un pago de más de $\text{¢}10.091.984,67$. Con nota de descargo el Ingeniero de Proyecto indicó que el registro doble de la boleta 30278 correspondió a un error de digitación, que en su lugar era la boleta 30279, pero no fue anexada para su verificación, por lo tanto se mantiene el hallazgo. Sobre el monto pagado indebidamente en las boletas 26107 y 30329, la ingeniería de proyecto incrementó en $\text{¢}6.567.841,35$ la cifra anotada por la Auditoría⁹.

Por tanto, con esos resultados según la información recibida, se originó una autorización total que no correspondía de $\text{¢}25.657.815,69$ de los que encuentra sin cobrar, la suma de $\text{¢}20.363.174,52$. Cabe agregar que igualmente con el Fondo Vial

⁶ Tramitadas para pago por el Departamento de Ejecución Presupuestaria.

⁷ Se pagó con fondos viales, se anota en la factura que corresponde a servicios del Fondo de Peajes.

⁸ Fondo de Peajes. Factura 1745 tramitada para pago en Ejecución Presupuestaria el 22/12/11.

⁹ No se hizo ninguna observación por parte de la Ingeniería de Proyecto, de boletas 15589, 15590, 15594, 15595 y 15596

(enero, febrero, abril, mayo y junio/12), se determinaron diecisiete boletas repetidas que fueron reportadas hasta 3 veces, de los que no se dispuso de los Informes diarios, pero eventualmente un monto superior a los ¢16 millones no era procedente su reconocimiento, lo que recaería su estudio y justificación en los supervisores de la Zona.

Esas erogaciones que se cancelaron de más por **¢49.942.422,96** (¢24.284.607.27+¢25.657.815.69), sin considerar los posibles montos del Fondo Vial y otros que se puedan generar de la revisión de los encargados de la zona; desde el punto de vista financiero tienen un costo para el Conavi, que correspondería con el debido proceso y a criterio de esta Auditoría Interna, trasladarlo a la Empresa constructora, conforme al procedimiento que ha utilizado Conavi de hacerle frente a la actualización económica cuando se han dado desfases en los pagos; para reconocer reajustes y otros montos reclamados.

Al respecto para generar la estimación de cobro, se da una reunión preliminar entre la Empresa Constructora, el Ingeniero de Proyecto y la Administradora Vial, que tiene como fin cada uno con sus datos y controles; unificar los detalles de cantidades y otros ejecutados. Sin embargo, no se evidenció que se advirtiera por ninguna de las partes sobre los errores de doble registro según lo expuesto, a lo que la Empresa Constructora tiene también su cuota de compromiso de aclarar y no recibir dinero por actividades que no se han llevado a cabo.

Forma parte de los documentos anexos a las facturas una nota del Ingeniero de Proyecto que cita específicamente¹⁰ *“que las cantidades y montos indicados en la factura están debidamente incorporados en el proyecto...”* y también en otro punto se indica que se encuentran debidamente firmados los documentos: *“dando fe de que lo facturado corresponde a lo ejecutado”*. Afirmaciones que resultan contradictorias a los hechos señalados.

2.2.2 Sobre el adelanto de materiales zona 1-5:

En la factura 1800 por ¢956.635.108,92 del *“adelanto de materiales”*¹¹, no se registraron las firmas del Ingeniero del Proyecto ni la del Director Regional, como aparecen en otros trámites, únicamente se consignó la firma del anterior Gerente de Conservación de Vías y Puentes y de la Apoderada de la Empresa.

Al respecto, el Ingeniero encargado indicó que desconoció la gestión de esa factura hasta la segunda quincena de enero del 2012, cuando en una reunión que

¹⁰ Oficio DR-56-11-1246 del 19/12/11 de la Zona 1-5

¹¹ Se expone como un adelanto de materiales en la Orden de Modificación de Obra No. 2. En la descripción de la factura 1800 no se anotó como un adelanto, únicamente se presenta como cobro el ítem *Cemento Pórtland*.

sostuvieron, el Director Regional le informó sobre el trámite del adelanto y el respectivo rebajo en el presupuesto disponible, creándose un escenario que pudo afectar de manera adversa el control del proyecto, ya que el Ing. Esteban Sandoval es el responsable directo de la obra. En la nota de observaciones al Informe borrador, el Ing. Sandoval citó que la factura se tramitó “..unilateralmente por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes...”

Con oficio GCSV-37-11-5210 del 22 de diciembre 2011 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, con el cual se remitió al Director de Finanzas la factura 1800 para pago; no expone que se trata de un adelanto de materiales ni tampoco los documentos de soporte lo consignan de esa manera (estimación descriptiva 4.1 y cuadro de estimación¹²). Incluso se anexó copia de la garantía de cumplimiento E06211-62 por un monto de ¢602.592.995.78 para la zona 1-5 (Línea 18) que no cubría el monto que se cancelaba en ese momento por más de ¢956 millones de colones.

Sobre las amortizaciones del monto adelantado, se observaron tres maneras de gestionarlas: 1) la presentación del ítem 308 (1) *Cemento Pórtland* como parte de la factura (cuyo monto se refleja en ella y en otros casos no), 2) solamente aparecen en las estimaciones descriptivas y 3) la anotación del ítem únicamente en las boletas diarias, que no figuran anexas a las facturas tramitadas. De tal manera se dificulta dar seguimiento a lo ejecutado y las amortizaciones del material adelantado, dos controles paralelos necesarios para conciliar los respectivos acumulados y saldos. Ese seguimiento también se ha imposibilitado para la Dirección de Finanzas, que no ha tenido la información pertinente ni oportuna para actualizar sus registros.

Producto de esas diferencias de criterio, se presta para una mala interpretación, por ejemplo, la manera en que se registró ese ítem 308(1) en la factura 1925 (estimación N° 7- período de 1° al 31/3/12). Se incluyó 152 toneladas del material cuyo valor por ¢25.110.614,32 forma parte de la suma de dinero que se cobró; como si se tratara de un nuevo reconocimiento del cemento. Luego a pesar del monto facturado, en el Departamento de Ejecución Presupuestaria se rebajó esos ¢25 millones del total a pagar según instrucción de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes (Oficio GCSV-01-12-1792 del 16/5/12), por no corresponder.

Ese movimiento que se evidencia hasta que se tramita el pago en la Dirección de Finanzas, se contabiliza como una amortización al adelanto de material como lo consignó la Administradora Vial-FAMCOVA (Zona 1-5), en el Resumen facilitado a la Auditoría Interna, cuando lo que procedía era no incluir ese monto en la factura, para darlo como amortizado.

¹² Presenta en el Cuadro de Estimación el cobro de Cemento Pórtland, como parte del detalle de lo ejecutado.

Esas y otras inconsistencias fueron comunicadas para su atención al Ing. Esteban Sandoval L., con oficio AUOF-03-12-0506 del 6 de diciembre 2012 de esta Auditoría Interna, con el objeto principalmente de que se definiera el procedimiento a seguir con los adelantos y sus amortizaciones, con un detalle claro de la forma de presentación de los rebajos en cada trámite de las facturas. Sobre otros requerimientos solicitados al Ingeniero, se retomarán en el Punto 2.4 Sobre otros hallazgos.

Con respecto a cómo se venían presentando las retenciones de ese material, el Ing. Esteban Sandoval en su oficio GCSV-056-2013-012 del 15 de enero 2013, anotó que los rebajos del adelanto de materiales se comunicaban a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes mediante un oficio, pero: *“que a partir le (sic) mes de Julio (sic) del 2012, el Contratista decidió no incluir dentro de la factura de cobro, las (sic) actividad realizada, con cemento Portland -308(1), relacionado con los trabajos de rehabilitación”* (el subrayado no es del original).

Entendemos que esas decisiones corresponderían ser tomadas también por la Administración de acuerdo con la normativa y sus disposiciones, así como sus intereses en procura de fortalecer el sistema de control interno.

Cabe agregar sobre lo afirmado, que en varios oficios de Conservación de Vías al alcance, con los cuales se remitieron las facturas para trámite de pago, no consta esa comunicación sobre el cemento colocado, no permitiendo evidenciar las acciones que se realizaban.

Sobre el otorgamiento de ese adelanto de materiales, el cartel de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV, no es claro con respecto a su autorización, ni se ubica un Apartado que defina las reglas para aplicar los rebajos. En la oferta de la Constructora Hernán Solís de igual forma, no se determina una solicitud y justificación de adelanto para hacerle frente al desarrollo de la obra. Los anteriores aspectos son necesarios como lo define el Reglamento para el Reajuste de Precios¹³ en los contratos de Obra Pública, de Construcción y Mantenimiento, Capítulo II, Artículo 3- Definiciones:

“1.-Adelanto: Es el monto, que de forma adelantada durante la ejecución del contrato, se concede al contratista a solicitud de éste, en contratos de obra pública, de construcción o mantenimiento. El adelanto será destinado exclusivamente para cancelar insumos de los costos directos del proyecto que se encuentren en los predios de la obra al momento de efectuar la estimación mensual del pago....”

¹³ Decreto Ejecutivo 33114-MEIC, publicado en La Gaceta 94 del 27/5/2006 y su reforma

También en lo que resulta de interés dispone:

“...Para que procedan los adelantos, la Administración Contratante debe haber quedado dispuesta en el cartel a concederlos y el contratista debe haberlo solicitado en su oferta, así como justificar debidamente su solicitud.”

Solamente se encontró en el Cartel sobre el tema, el Punto 14.-“Forma de pago”, del valor de los trabajos ejecutados, apunta lo siguiente: *“...y se ajusta para tomar en cuenta las deducciones por concepto de anticipos, pagos parciales y adelantos (caso de que aplique)”*. Reiterando que sobre adelantos, no hay mayor detalle que amplíe lo expuesto.

Por consiguiente, como se aprecia en el Resumen a continuación y Anexo 2, del adelanto de Cemento Pórtland otorgado en diciembre 2011, por ¢956.6 millones de colones (5.790.72 t.), para los trabajos de rehabilitación de la estructura del pavimento, en la Ruta 1, Tramo: Aeropuerto-Los Manolos; tenía un saldo al 16 de diciembre 2012 de 2.999.02 toneladas, equivalentes a ¢495.4 millones de colones, a saber:

Anexo 2- RESUMEN ADELANTO MATERIALES		
Adelanto en toneladas	5.790,72	
Amortizaciones (Q)	<u>-2.791,70</u>	-48%
ene-12	-786,00	
feb-12	-343,00	
mar-12	-152,00	
abr-12	-5,00	
may-12	-459,00	
jul-12	-513,60	
oct-12	-508,60	
dic-12	-24,50	
Saldo toneladas	<u>2.999,02</u>	52%
Saldo en colones	495.442.332,62	

Además otro hallazgo que podría ocasionar una mala interpretación y contabilización errónea de esos rebajos, está que en las facturas 2066 (estimación 10,1 FV) y 2092 (estimación 10 FP), se rebajó ¢16.190.700,66 y ¢4.397.512,00 respectivamente, pero cuando se tramitan los pagos en el Departamento de Ejecución Presupuestaria se señala que corresponden a deducciones por el adelanto de materiales (oficios EJE-04-2012-2450 y EJE-04-2012-2449 respectivamente), siendo lo correcto rebajos por calidad y otros incumplimientos.

2.2.3 Zona 2-2 Cañas, Línea 5.

En esta Zona a la fecha de corte del estudio, se ha cancelado una suma de ¢1.145 millones de colones, de la cual se rebajaron por concepto de multas un monto superior a los ¢19 millones de colones, por incumplimientos en la calidad de mezclas, atrasos en las programaciones, entrega de informes incompletos como se detalla en un cuadro más adelante.

Sobre esos incumplimientos en la calidad, se determinó que los comunicados de los Factores de pago que sustentan las multas, fueron remitidos por parte de la Oficina de Conservación de Vías y Puentes de manera tardía, para ser aplicados en la estimación y período que corresponden. Por ejemplo a finales de agosto del 2012 se comunicaron los factores de diciembre 2011, enero y julio 2012¹⁴ que generaron una multa de más de ¢1.56 millones de colones, aunque corresponde a un monto superior como se expondrá al finalizar este tema.

Esa circunstancia es repetitiva para las otras zonas como también se presentará en la siguiente Zona 4-3 Sur, deja ver por consiguiente, que con esas acciones confrontan lo que dicta el Contrato sobre el “Pago de Obra Ejecutada en Función de la Calidad” que textualmente anota:

Cláusula 18^{va}: *“f) La Unidad de Supervisión podrá rechazar a su criterio el material que evidentemente no cumpla con los requisitos de aceptación exigidos en las especificaciones”.*

También en la Cláusula Sexta: De la Forma de Pago cita:

“El CONAVI deberá pagar al contratista los montos que la unidad supervisora del contrato ha aceptado (por medio de su firma y trámite), a partir de la correcta presentación de las facturas y los documentos que las respaldan por los trabajos efectivamente realizados y recibidos a satisfacción” (el subrayado no es del original). Con la instrucción de incluir el aspecto de *“Pago de la obra ejecutada en función de la calidad”*.

Es por tanto que no se podrían recibir a satisfacción mientras no se conozca el cumplimiento de los factores que miden la calidad, para posteriormente realizar el pago.

En la Factura 1823, estimación 5 por el período de enero 2012, se rebajó ¢1.559.231,47 por varios incumplimientos como se anota en el cuadro, pero se determinó con los resúmenes anexos a la factura; que el monto de castigos asciende

¹⁴ Comunicado GCSV-36-12-3330 del 29/8/12 de G. de Conservación de Vías y Puentes.

a ¢2.219.211,94, generando una diferencia rebajada de menos de ¢659.980,47 que correspondería cobrar al contratista.

CONSTRUCTORA HERNAN SOLIS S.R.L. MULTAS APLICADAS AL 30 DE JUNIO 2012-LICITACIÓN PÚBLICA 2009-LN-000003-0CVO Conservación Vial Red Vial Nacional Pavimentada por Precios Unitarios Línea 5, Zona 2-2- Cañas							
Fecha	Documento/Facturas	Estimación N°	Período	Monto facturado ¢	Sanciones ¢	CONCEPTO	OBSERVACIONES
21-07-11	Contrato						¢5.982,104.437.16
02-11-11	Fact. 1640	1	1 al 30/9/11	90.887.904,43	2.869.248,56	Deducción por calidad de la mezcla asfáltica en caliente y en el bacheo de urgencia.	
17-11-11	Fact. 1677	2	1 al 31/10/11	85.718.639,25			
13-12-11	Fact. 1682	3	1 al 30/11/11	156.115.438,56	997.017,41	Deducciones del periodo	Tramitada para pago el 19/12/11 en Ejecución Presupuestaria.
18-12-11	Fact. 1760	4	1 al 15/12/11	109.432.673,74			Tramitada para pago el 20/12/11 en Ejecución Presupuestaria.
11-01-12	Fact. 1620	4-1	16 al 31/12/11	7.960.358,84	6.782.104,44	Atraso en la programación e incumplimiento en el programa de trabajo trimestral.	
14-02-12	Fact. 1823	5	1 al 31/1/12	154.013.193,26	1.559.231,47	Deducción por calidad de la mezcla asfáltica en caliente, en el bacheo de urgencia, Pavimentos bituminosos en caliente.	Se rebajó ¢ 1.559.231,47 pero correspondía a ¢ 2.219.211,94 según los resúmenes de los ítems. Una diferencia de ¢659,980,47 rebajada de menos.
15-03-12	Fact. 1871	6	1 al 28/2/12	163.124.619,67	1.101.379,20	Deducción por calidad de la mezcla asfáltica en caliente y en el bacheo de urgencia.	
19-04-12	Fact. 1856	7	1 al 31/3/12	126.014.529,40			En el Resumen de ítems se omitió anotar las boletas que respaldan las actividades: Excavación para estructuras, Conformación de cunetas y espaldones.
18-05-12	Fact. 1917	8	1 al 30/4/12	38.199.948,67			
22-06-12	Fact. 1919	9	1 al 31/5/12	56.824.591,46			
18-07-12	Fact. 2033	10	1 al 30/6/12	157.146.299,21	5.785.087,03	No se entregaron los informes de verificación de la calidad completos, ni en tiempo.	
TOTALES				1.145.438.196,49	19.094.068,11		

Fuente: Datos obtenidos de Ejecución Presupuestaria, se elabora Cuadro de acuerdo con el objeto de estudio

2.2.4. Zona 4-3 Sur, Línea 7

CONSTRUCTORA HERNAN SOLIS, S.R.L. MULTAS APLICADAS AL 30 DE JUNIO 2012 -Licitación Pública 2009LN-000003-CV Conservación Vial de la Red Vial Pavimentada por precios unitarios Línea Nº 07, Zona 4-3, Sur						
--	--	--	--	--	--	--

Fecha	Documento /Facturas	Estimación	Período	Monto Facturado ¢ Fondo Vial	Sanciones ¢	CONCEPTO
21/07/11	CONTRATO					¢4.521.475.948,62
07/10/11	1576	1	1 al 30/9/11	191.283.502,82		
09/11/11	1665	2	1 al 31/10/11	249.016.254,94		
12/12/11	1709	3	1 al 30/11/11	369.199.490,81		
18/12/11	1737	4a	1 al 18/12/11	301.754.937,67		Tramitada para pago el 21/12/11 en Ejecución Presupuestaria.
30/01/12	1739	4b	19 al 31/12/11	87.765.271,38		
10/02/12	1819	5	1 al 31/1/12	283.889.020,02		
17/03/12	1868	6	1 al 29/2/12	369.292.651,47	6.128.634,57	Atrasos en el inicio de las actividades, según los Programas de Trabajo, ausencia personal, otros.
15/04/12	1893	7	1 al 31/3/12	714.465.905,60		
22/02/12	DRCS-23-2012-0086	OM # 3				OM 3 por ¢3.867.405.192,86 para un autorizado en el contrato de ¢8.388,881.141,48
18/05/12	1931	8	1 al 30/4/12	502.920.125,39	10.314.114,61	Control de calidad (MAC) bacheo formal (factores de pago de nov., dic/11 y ene/12.)
08/06/12	3002	9	1 al 31/5/12	617.107.262,98	9.042.951,90	Atrasos en el inicio de las actividades, según los Programas de Trabajo.
08/07/12	3003	10	1 al 30/6/12	603.007.490,89		
09/08/12	2070	11	1 al 31/7/12	256.072.244,43		
TOTALES				4.545.774.158,37	25.485.701,08	

Fuente: Datos obtenidos de Ejecución Presupuestaria, se elabora Cuadro de acuerdo con el objeto de estudio

Con la revisión de los pagos efectuados en esta Zona Sur, se determinó los castigos aplicados a la Empresa Hernán Solís como se presenta en el detalle anterior por la suma de ¢25.485.701,08, por concepto en su mayoría de incumplimientos en la calidad

en la mezcla asfáltica; cuyos factores de pago no alcanzaron los parámetros de aceptación.

Se castigó además, la falta de inicio de actividades de acuerdo con lo establecido en los programas de trabajo, ausencias del personal, señalización y dispositivos de seguridad, entre otros.

De igual forma como se expuso anteriormente, los comunicados de los factores de pago no llegaron a tiempo para ser aplicados en el mes de análisis. Con datos del Departamento de Ejecución Presupuestaria, **el 28 de mayo 2012** se tramitó la factura 1931 donde se aplicó una multa superior a ϕ 10.3 millones de colones por incumplimientos en la calidad de los meses de noviembre, diciembre 2011 y enero 2012.

En forma adicional con período más recientes que permitan la ilustración, se determinó que las facturas 2264 y 2289 tramitadas en octubre y noviembre 2012 respectivamente, se rebajaron multas que estaban pendientes de mayo a setiembre 2012 por un monto que supera los ϕ 85 millones de colones, para un total acumulado de esos movimientos de ϕ 110.685.412.04, aspecto que amerita especial atención considerando que la mayor parte de las deducciones son por la calidad en bacheos de urgencia y formales, entre otros.

Esas situaciones que reitera lo planteado en el informe AUCI-03-12-0268 de la Auditoría Interna, relativo al *Reglamento para la Contratación Especial de Organismos de Ensayo*, con el cual se evidenció que esos castigos por incumplimiento en la calidad son rebajados de las facturas en algunos casos, hasta nueve meses después, deficiencia que todavía se mantiene invariable.

2.3. SOBRE ASPECTOS DENUNCIADOS

En cumplimiento con el artículo 6 de la Ley de Control Interno (8292) y el artículo 8 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (8422), se omite este apartado.

2.4. SOBRE OTROS HALLAZGOS

Sobre el saldo Cemento Pórtland pendiente de rebajo a la Constructora Hernán Solís de la Zona 1-5, según lo citado en el punto 2.2.2; el Ing. Sandoval manifestó que la Administración mantiene una garantía económica que respaldaría algún saldo al descubierto.

La garantía colateral custodiada que se ubicó en la Tesorería de Conavi por los adelantos otorgados, Addendum 2 del Instituto Nacional de Seguros (INS-N°E10455 del 22/11/12) hace referencia al adelanto concedido en cuatro zonas de la Licitación Pública, que cubre del 22 de noviembre del 2012 al 8 de febrero 2013. Luego, ante las consultas de la Auditoría Interna presentan una nueva garantía (Addendum 3) cuya vigencia se da hasta el 8 de abril 2013.

Cabe agregar que el Instituto Nacional de Seguros consignó (Addendum 2) que esa fianza no estuvo vigente del 8 al 21 de noviembre 2012. Tampoco se ubicó el documento que evidenciara la fecha en la que se formalizó la garantía colateral, que fuera congruente con el trámite de la factura 1800 por el cemento pórtland.

Le corresponde al Ingeniero de Proyecto como parte de sus funciones, verificar la vigencia y cobertura de las garantías de cumplimiento del contrato, de acuerdo con el *“Manual de Procedimientos y Políticas Operativas Asociadas de la Gerencia de Conservación de Vías y puentes: Pago de Facturas por avance y reajuste de precios”*, aprobado por el Consejo de Administración en la Sesión 652-09 del 14 de abril del 2009.

Para evitar alguna distorsión para las consultas de los usuarios y/o fiscalizadores, la Auditoría Interna le dirige nota (AUOF-03-13-0086 del 27/2/13) al Proveedor Institucional y Tesorero de Conavi, para que valoraran la inclusión de dicha Garantía en el Sistema Integrado Financiero Contable (SIFCO) y contar con el histórico y movimientos futuros entre ellos, su vencimiento. La Proveeduría Institucional no tuvo desde el inicio, conocimiento de dicha garantía E10455, sino hasta que la Auditoría Interna le consultó, según lo manifestado en su oficio PRO.-01-13-0552.

En otro orden de hechos, se determinó que el Ing. Esteban Sandoval Leitón encargado de la zona 1-5 Alajuela Norte de acuerdo con información que se consigna en el Expediente Personal de Conavi, prestó sus servicios en los periodos de abril 2009 a agosto y de enero a junio 2010 como Ingeniero de Proyecto, bajo las órdenes de la Administradora Vial FAMCOVA, que resulta ser actualmente la empresa que brinda los servicios de inspección en esta zona de Alajuela.

El Consejo Nacional de Vialidad contrató a FAMCOVA como Administradora Vial en la Licitación Pública 2009LN-000003-CV, donde el Ing. Sandoval Leitón le corresponde controlar y supervisar sus actividades, pudiéndose generar eventualmente algún conflicto de intereses, que sea incompatible con la objetividad e independencia requeridas.

Otro aspecto de relevancia, es la falta de atención en tiempo y forma de los requerimientos de la Auditoría Interna, por parte de la Administración (Ingenierías de Proyecto), que es preciso su corrección. Con oficio AUOF-03-12-0506 de la Auditoría Interna se le formuló la solicitud al Ingeniero Zona 1-5 de presentar un detalle firmado

sobre el adelanto de materiales¹⁵, que fuera remitido por correo electrónico (GCSV-056-2013-012 del 15/1/13) un mes después de la fecha otorgada (12/12/12), cuyos cuadros no consta la firma solicitada.

Inclusive intervino el Consejo de Administración, que en la Sesión 965-12 del 20 de diciembre 2012, con ocasión de varios asuntos pendientes, acordó instruir al Director Ejecutivo elaborar un informe sobre las acciones tomadas sobre el particular.

La Dirección Ejecutiva trasladó la solicitud (oficio DIE-05-13-0259 del 24/1/13) al Ing. Christian Vargas Calvo, Gerente de Conservación de Vías y Puentes, que a su vez presentó a la Auditoría Interna el mismo oficio GCSV-056-2013-012 enviado el 15 de enero 2013 por correo electrónico; sin adicionar la información completa requerida.

En las otras dos zonas 2-2 y 4-3 también hubo que realizar recordatorios para la obtención de las consultas formuladas, por la Auditoría Interna.

Observando esa serie de deficiencias de control en el cuidado de plazos de vigencia de garantías y atención de requerimientos de la Auditoría Interna, refiere la Ley de Control Interno 8292, en su **Artículo 10-Responsabilidad por el sistema de control interno**, anota:

“Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo cumplimiento.”

En relación de encontrar funcionarios que han formado parte del cuerpo organizativo de una empresa que ahora debe supervisar y aprobarle actividades remuneradas con fondos públicos, con el cual se podría incurrir en un riesgo en el cuidado de su independencia. Cita al respecto el Reglamento Autónomo de Servicios de CONAVI, en el Capítulo 11, Título 1 en su Artículo 103, punto **11-Deber de excusarse de participar en actos que ocasionen un conflicto de intereses**:

“Todo (a) servidor (a) deber abstenerse de participar en cualquier proceso decisorio, incluso en su fase previa de consultas o informes, en que su vinculación con actividades externas que de alguna forma se vean afectadas por la decisión oficial, puedan comprometer su criterio o dar ocasión de duda sobre su parcialidad a una persona razonablemente objetiva.... Cuando estime que hay motivo para separarse del conocimiento de un asunto, el servidor o servidora lo hará saber por escrito al (a la) superior (a) quien en definitiva resolverá sobre este punto.”

¹⁵ Se indicó además, la conveniencia de obtener un inventario del cemento portland y de su estado.

3. CONCLUSIONES

El presente estudio permite concluir lo siguiente:

- 1) La Gerencia de Conservación de Vías y Puentes obvió los escritos para asignar formalmente a los ingenieros en las zonas de trabajo, como se expuso en el Punto 2.1 del Informe, una gestión de especial importancia fundamentalmente para promover una buena organización y respectiva rendición de cuentas. Existen inconvenientes para llevar a cabo los trabajos adecuadamente, ante la carencia de una oficina en la Zona 2-2 Cañas y suministro de los materiales y equipos oportunos en otras zonas.
- 2) Relacionado con la ejecución de actividades, en las zonas en estudio (Alajuela Norte, Cañas y Sur) no se respetaron las cantidades ni plazos (inicios, conclusiones, ni períodos) definidos en las programaciones y reprogramaciones de trabajo, esas desviaciones en su mayoría significativas promovieron que se realizaran tareas no incluidas en estos documentos y no se ejecutaran las que estuvieron aprobadas.
- 3) Como ilustración, lo ejecutado en la Zona 4-3 por más ¢365 millones de colones sin programarse; autorizar en la Zona 1-5 el adelanto de materiales por más de ¢956 millones de colones sin informar al Ingeniero responsable, la variación que se dio al alcance de la obra llámese Rehabilitación o Reconstrucción que también exige claridad; permiten señalar que existen debilidades en esas programaciones y reprogramaciones, no tienen un buen esquema ni bases que produzcan, una adecuada implementación.
- 4) No se contó en la Zona 1-5 Alajuela Norte, con los diseños aprobados para la construcción de alcantarillas en el sitio, ya que los diseños preliminares elaborados por la Gerencia de Contratación sufrieron modificaciones para el manejo de las aguas. Al 29 de enero 2013 (12 meses después de la solicitud inicial por parte de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes) no se concretaban las acciones en un proyecto de relevancia para el país (ver Anexo N°1).

También en la Zona 2-2 Cañas, para la aprobación de diseños de muros de retención se recurrió a la empresa Castro & de la Torre, sin conocer si formaba parte de sus servicios como se expuso en el punto 2.1.3; hechos que demuestran que la Administración no tuvo una buena coordinación para recurrir a las Unidades competentes, ni tampoco existió claridad desde un inicio para plantear la solución de los diseños en forma definitiva y oportuna (suscitado en la Zona 1-5 Alajuela Norte).

- 5) Sobre la modificación al alcance de trabajo de la Zona 1-5 con sus efectos en la programación y la utilización de mayores recursos con el tema de los drenajes (sin que conste el reporte de las tuberías colocadas de diámetro: 2,44 y 2,90 metros); la falta de definición por parte de los encargados (Ingeniería, Administradora Vial) para descontar y

presentar en forma uniforme lo **ejecutado y amortizado** del adelanto de materiales (Cuadros estimaciones, facturas, otros anexos), acrecienta el riesgo de reconocimientos de más o menos en el avance físico y financiero de la obra. Se ha descontado un año después (diciembre/12), un 48% del Adelanto de Cemento Pórtland, con un saldo de ¢495.442.332.62 (2.999.02 toneladas), según la información al alcance.

- 6) Otra inconsistencia es el hecho de no aplicar oportunamente en el período que corresponde las multas por incumplimientos en la calidad, lo que evidencia que *no se paga la obra ejecutada en función de la calidad* como lo dicta el Contrato, porque se comunican los factores de pago tardíamente. Esas debilidades sobre los factores de pago, la Auditoría Interna las expuso con pormenores a la Administración, en el informe AUCI-03-12-0268 de julio 2012¹⁶, que pueden servir de insumo para las valoraciones que correspondan.
- 7) Los pagos de más en la Zona 1-5 como son los **¢49.9 millones** citados en el punto 2.2.1., también en la Zona 2-2 Cañas el rebajo de ¢659.980,47 de menos que correspondería cobrar según proceda al contratista por incumplimientos (Factura 1823 de Constructora Hernán Solís); denotan desatención en las gestiones que realizan las Ingenierías y Administradores Viales, quienes tienen una relación directa en el control de las actividades ejecutadas a pagar. Esas situaciones representan un costo financiero que por error se ha trasladado al Conavi.
- 8) En lo citado “*Sobre otros hallazgos*”, existe en los funcionarios públicos una obligación permanente de vigilar y atender en tiempo y forma los requerimientos que su puesto exigen, sus gestiones como son las de las ingenierías de proyecto, que en muchas ocasiones son el insumo de tareas subsiguientes, pueden tener un impacto positivo o negativo en el sistema de control interno y otros, de acuerdo con la diligencia y responsabilidad con que se actúe.

El Ingeniero de la Zona 1-5 como responsable directo de la obra, le correspondía controlar la garantía de cumplimiento (colateral) por el adelanto de materiales y establecer las coordinaciones pertinentes, que no se dieron; para comunicar sobre su existencia a la Proveduría y que fuera posteriormente custodiada en la Tesorería-Conavi. También falló la vigilancia de las Unidades involucradas en el trámite de pago, sobre el cumplimiento del contratista en todo momento con las obligaciones sociales (CCSS).

Con respecto a la relación laboral que sostuvieron el Ing. Esteban Sandoval Leitón y la empresa FAMCOVA y su posición como Ingeniero encargado de supervisar a FAMCOVA, eventualmente podría exponerlo a una incompatibilidad en sus actividades,

¹⁶ Relativo al “Reglamento para la Contratación Especial de Organismos de Ensayo, para la obtención de los Servicios de Verificación de Calidad de los Proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional”.

con un posible impedimento o menoscabo al estricto cumplimiento de sus deberes, o verse comprometida su imparcialidad o independencia.

4. RECOMENDACIONES

En consideración a los hallazgos y conclusiones obtenidas del presente estudio, se propone al Consejo de Administración y a la Dirección Ejecutiva con la participación respectiva de sus Unidades; las siguientes recomendaciones:

4-1 Al Consejo de Administración:

- 4.1.1 Considerando la relevancia de los hechos expuestos, se valore la apertura de una investigación preliminar, sobre las actuaciones de las Unidades de Conavi en la definición y coordinaciones para disponer los diseños para los proyectos de las Zonas 1-5 y 2-2; deficiencias en la comunicación de los factores de pago por calidad; el otorgamiento de adelantos de materiales (garantías colaterales de cumplimiento); otros relacionados con los pagos de más.
- 4.1.2 Valorar que las unidades encargadas del proceso de análisis de ofertas y formulación de recomendaciones, tomen en consideración la cantidad de contrataciones adjudicadas a un mismo Contratista, su nivel de cumplimiento en la ejecución de los contratos y cualquier otro aspecto de relevancia que pueda tomarse en cuenta en una evaluación integral, que permita evidenciar sus actuaciones, capacidades financieras, técnicas, otras; para hacerle frente al objeto de una nueva contratación. Esa información serviría de referencia al Consejo de Administración en sus decisiones sobre adjudicaciones y evitar posibles riesgos en el incumplimiento de la calidad y otras disposiciones en la ejecución de proyectos que se den en forma simultánea.

4-2 A la Dirección Ejecutiva:

- 4.2.1 Analizar las diferencias de criterio entre Gerencias (Contratación y Conservación de Vías y Puentes) para la revisión y aprobación de diseños del manejo de aguas de la Zona 1-5, con el fin de que se resuelva y se instruya a las partes sobre el particular.

Además como un elemento capitalizador en procura de que no se repitan las circunstancias suscitadas, se analice el establecimiento de tiempos razonables de respuesta, una vez entregados los documentos completos

para la revisión y aprobación de diseños u otros que se requieran entre Gerencias.

- 4.2.2 Se valore solicitar a la Dirección de Finanzas un análisis financiero del costo que significa para el CONAVI: 1) el pago de más de ¢49.942.422,96 efectuado en la zona 1-5 del cual, parte de ese monto se recuperó el 15/3/2012 y otro se encuentra pendiente de cobro, sin obviar lo que se resuelva con las boletas repetidas del Fondo Vial y de Peajes según lo expuesto; 2) el rebajo de las multas a los contratistas varios meses después del período que corresponde, tomando como referencia las facturas canceladas de las 22 zonas-Licitación Pública 2009LN-000003-CV a partir de la orden de inicio.

Asimismo según los resultados que se obtengan, solicitar un criterio legal para evaluar si es procedente, el traslado al Contratista de los ajustes por el rebajo tardío de esas multas, pagos de más (llámese actualización económica u otro mecanismo de cálculo para su definición).

- 4.2.3 Se estudie la posibilidad y se le instruya a la Dirección de Finanzas, para que efectúe la revisión de los estados financieros auditados posteriores a los analizados en la oferta de la Constructora Hernán Solís; en resguardo al compromiso que se adquirió con los contratos, de los que CONAVI, debe responder a una ciudadanía.
- 4.2.4 En busca de la salvaguarda institucional, la Dirección Ejecutiva analice, valore y comunique si toma alguna decisión sobre mantener o no al Ing. Esteban Sandoval supervisando el trabajo de la Administradora Vial FAMCOVA, en la Zona 1-5 de Alajuela Norte, quienes tuvieron una relación laboral según lo señalado en el punto 2.4.
- 4.2.5 Que la Dirección Ejecutiva, gire instrucciones a la Gerencia de Conservación y colaboradores de Oficinas Centrales, con el objeto de mantener informado en todo momento a las ingenierías sobre las acciones que les compete, como un respeto a la figura de Ingenieros responsables de proyectos y evitar eventos como el presentado en la Zona 1-5, cuya Ingeniería no tuvo conocimiento para la aprobación del adelanto de materiales (¢956 millones de colones).

También instruir a la Gerencia de Conservación y Dirección de Finanzas para que se mantengan atentos del cumplimiento de la Constructora Hernán Solís y demás contratistas, de sus obligaciones de estar al día con CCSS, INS y otros según corresponda y asegurarse que las certificaciones cubran

adecuadamente los períodos en los que se tramitan los pagos, hasta su debida cancelación.

- 4.2.6. Instruir a la Dirección de Finanzas coordinar y tomar en consideración: -el rebajo de menos en la Factura 1823 por \$659.980,47 de la Zona 2-2; -velar para que las escrituras de las cesiones concuerden en todos sus datos, con las facturas cedidas (ver Cuadro zona 1-5, Factura1925) y -corregir los documentos que anotan rebajos por adelanto de materiales cuando lo correcto es, rebajos por incumplimientos en la calidad y otros (facturas 2066 y 2092).

4-3 A la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes:

- 4.3.1 Comunicar por escrito la asignación de los ingenieros a las zonas y sustitución de éstos, así como los nombramientos de los ingenieros de las regionales y demás asuntos de especial relevancia, como una medida de protección tanto para la Institución como para los funcionarios en sus actuaciones.
- 4.3.2 Para la elaboración de los programas y reprogramas de trabajo y respectivas aprobaciones, se efectúe un análisis minucioso para definir y priorizar actividades con una secuencia lógica y tiempo razonable de ejecución (evitar plazos incoherentes). Aprovechar la experiencia de los ingenieros de Conservación Vial en las zonas, buscar la consolidación de criterios y formatos que mejoren el sistema de evaluación y control. Y se constituyan en el requisito ineludible, para la tramitación de las estimaciones de avance de obra.

Cada Ingeniero deberá estar adecuadamente capacitado en estas herramientas, criterios y dejará constancia de su participación en el proceso de análisis para su elaboración, que podrá ser objeto de verificación posterior de la Auditoría Interna u otro ente fiscalizador según proceda, por lo que requerirá de la Jefatura un comunicado a los ingenieros de las 22 zonas, para que dejen evidencia de lo actuado.

- 4.3.3 Esa Gerencia, la Ingeniería, Contratista y la Administradora Vial de la Zona 1-5 Alajuela Norte, revisen las retenciones del adelanto del Cemento Portland, las boletas repetidas en otros pagos y ajusten y comuniquen los resultados; se garantice además la vigencia de la garantía de cumplimiento (colateral) por los adelantos. Además basados en el Cartel y la normativa conexas, se recomienda a esas partes involucradas, definan y unifiquen el

criterio de la forma de deducción y presentación de lo ejecutado, por concepto de adelantos.

La Gerencia gire lineamientos a las Ingenierías de esta Licitación Pública y futuras, sobre las pautas a seguir en presencia de un adelanto de materiales según lo normado, que sería de aplicación general para las otras zonas. Asimismo lo resuelto se haga de conocimiento de la Dirección Ejecutiva, Dirección de Finanzas, Auditoría Interna y otros según corresponda.

- 4.3.4 Revisar y definir a nivel de esa Gerencia, los mecanismos de comunicación de los factores de pago, de tal manera obtener oportunidad en aplicar multas (si proceden) y posteriormente se recurra a la aprobación de los pagos en función de la calidad. Se podría valorar el uso del correo y otros medios electrónicos con sus medidas de seguridad, para hacer llegar la información apropiadamente.

Lic. Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Analistas del estudio:

Ing. Alex Cubillo Campos
Ingra. Melissa Salas Pérez
Licda. Blanca Calderón Chinchilla

ANEXOS

Copia no Controlada