



INFORME NRO. DFOE-IFR-IF-11-2014
17 de diciembre de 2014

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

**INFORME DE LA AUDITORÍA ESPECIAL SOBRE LA GESTION RELACIONADA
CON PUENTES MODULARES TIPO “BAILEY” DE LA RED VIAL NACIONAL**

2014

CONTENIDO

	<u>Página Nro.</u>
RESUMEN EJECUTIVO	
1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA	1
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA	2
METODOLOGÍA APLICADA	4
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	4
2. RESULTADOS.....	5
INCAPACIDAD DEL CONAVI PARA ATENDER CON SUS RECURSOS LAS NECESIDADES DE ADQUISICIÓN DE ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES TIPO “BAILEY” PARA LA RED VIAL NACIONAL.	5
DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE CONTROL DE INVENTARIOS DE ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES EN EL CONAVI Y EL MOPT.	10
A. INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIOS EN EL CONAVI	11
B. LIMITADO SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIOS EN EL MOPT.....	12
C. DEFICIENTES CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO	15
D. AUSENCIA DE DOCUMENTOS SOBRE LA CUSTODIA DE LAS ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES DEL ESTADO EN PROPIEDADES PRIVADAS	21
DEFICIENTES CONTROLES DEL CONAVI EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PUENTES TIPO “BAILEY”	23
E. DEBILIDADES EN LA ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA Y DISEÑO.....	23
F. INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES Y DE SUPERVISIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE TIPO “BAILEY”.	26
G. CARENCIA DE INVENTARIO DE LOS PUENTES MODULARES TIPO “BAILEY” QUE SE ENCUENTRAN EN SERVICIO EN LA RED VIAL NACIONAL.	27
3. CONCLUSIONES.....	30
4. DISPOSICIONES	31
AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	32
AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CONAVI.....	33
AL DIRECTOR EJECUTIVO DE CONAVI	34

INFORME NRO. DFOE-IFR-IF-11-2014

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

Se examinó la gestión realizada por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en relación con la administración de los recursos públicos destinados a la construcción de puentes tipo “Bailey” en la red vial nacional. Así como, el traslado de estructuras metálicas modulares que se realiza del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) al CONAVI y el sistema de control de inventarios que mantiene el MOPT de dichos bienes.

¿Por qué es importante?

Porque los puentes representan el activo más crítico que componen las carreteras además de que durante el período comprendido entre los años 2011 y 2014, el CONAVI y el MOPT efectuaron inversiones por un monto total de U.S. \$12.912.234,31 en la adquisición de estructuras metálicas modulares destinadas a la construcción de puentes tipo “Bailey” para las carreteras de la red vial nacional.

¿Qué encontramos?

Se determinó una limitada capacidad del CONAVI para atender la gestión de puentes tipo “Bailey”, situación que se evidencia en la dificultad para concretar un proceso de contratación de compra de “entrega según demanda” que permita satisfacer las necesidades de la red vial nacional y no depender de las estructuras metálicas modulares adquiridas por el MOPT y trasladadas o prestadas al CONAVI, por un monto que asciende a la suma de U.S. \$9.240.588,86.

También, deficientes controles en ambas instituciones sobre las estructuras metálicas tipo “Bailey” adquiridas por un monto total de U.S. \$12.912.234,31. En cuanto a los “Sistemas de Control de Inventarios” de las estructuras metálicas modulares; en el caso del CONAVI no se cuenta con un sistema de este tipo y pese a que el MOPT si tiene, el mismo no permite controlar las existencias de las diferentes piezas o elementos.

En relación con los espacios empleados por ambas instituciones, para almacenar las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y otros materiales para la construcción de estos puentes, no reúnen las condiciones de almacenamiento que permitan garantizar la conservación y seguridad. Otro aspecto importante es que el CONAVI utiliza propiedades privadas para almacenar estructuras metálicas, sin que se hayan formalizado documentos que permitan garantizar su custodia y debida disposición.

También se evidenciaron deficientes controles del CONAVI en la construcción de los puentes tipo “Bailey” tales como: la falta de documentos que permitan acreditar el cumplimiento de estudios de ingeniería y diseño previo al emplazamiento, la carencia de un procedimiento formal de entrega y recepción de las estructuras a las empresas encargadas del montaje y desmontaje, y la falta de procedimientos o protocolos técnicos que aseguren la adecuada supervisión de la construcción.

Tampoco se dispone de un inventario –ubicación, características, condición o estado, etc.- de los puentes que se encuentran en servicio, lo que genera riesgos ya que no se puede garantizar las

condiciones de capacidad y seguridad de los puentes tipo “Bailey” de la red vial nacional. Aunado a lo anterior, el CONAVI no realiza evaluaciones de la vida útil remanente de las estructuras metálicas modulares cuando estas son removidas de la red vial nacional, generándose el alto riesgo de que se conviertan en estructuras desechables o de que sean utilizadas nuevamente sin reunir las condiciones de capacidad y seguridad requeridas.

¿Qué sigue?

Como resultado de esos hallazgos, se dispuso al Ministro de Obras Públicas y Transportes girar las instrucciones respectivas para que en lo sucesivo, cada vez que se preste o traslade una estructura metálica modular tipo Bailey, el MOPT cuente con una justificación que demuestre que el préstamo o traslado se debe a una situación excepcional, además se deberá contar con la respectiva suscripción de convenios o actas de recepción y entrega según la normativa vigente. Asimismo, establecer la situación jurídica –préstamo o traslado- de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” entregadas al CONAVI y ajustar su estado de acuerdo al ordenamiento jurídico, establecer un sistema de control de inventarios acerca de las condiciones y existencias de dichas estructuras con el detalle de las piezas o elementos que conforman éstas y establecer un plan para contar con instalaciones que garanticen la conservación y debido resguardo de esos bienes.

También se dispuso al Consejo de Administración de CONAVI: tomar las medidas que le permitan satisfacer de manera permanente y oportuna, con sus propios recursos y medios, las necesidades de adquisición de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” para la red vial nacional de conformidad con las competencias que le asigna la Ley Nro. 7798; contar formalmente con la estructura organizativa encargada de la gestión de puentes tipo “Bailey”; así como, establecer un plan para contar con instalaciones que garanticen la conservación y debido resguardo de las estructuras metálicas y otros materiales, propiedad de ese Consejo; contar con la justificación y formalización de los documentos que permitan garantizar la custodia y debida disposición de dichos bienes en caso de que se decida almacenarlos en propiedades privadas y establecer un plan para el levantamiento del inventario de los puentes tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en la red vial nacional.

Asimismo, se le dispuso al Director Ejecutivo de CONAVI, establecer formalmente: un sistema de control de inventarios que permita contar con información actualizada y exacta acerca de las condiciones y existencias de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” nuevas y usadas. Por último se dispuso al Director Ejecutivo, el establecimiento de procedimientos relacionados con: el ingreso y salida de las bodegas de esos activos; los estudios de ingeniería y diseños de la obra; la entrega y recepción de las estructuras metálicas a las empresas privadas encargadas de su montaje y desmontaje; la supervisión de la construcción, el inventario de los puentes que se encuentran en servicio en la red vial nacional y la valoración de la vida útil remanente de las estructuras metálicas modulares cuando son removidas de la red vial nacional.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

**INFORME DE LA AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN
RELACIONADA CON LOS PUENTES MODULARES TIPO “BAILEY” DE LA RED
VIAL NACIONAL**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. El estudio se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a esta Contraloría General de la República (CGR), los Artículos Nros. 183 y 184 de la Constitución Política, la Ley Orgánica, Nro. 7428 y en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.2. Evaluar la gestión de la Administración, relacionada con la construcción y mantenimiento de puentes de la red vial nacional.
- 1.3. En este primer informe se examinó la gestión del CONAVI y MOPT, relacionada con los puentes modulares tipo “Bailey” de la red vial nacional.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.4. Este estudio constituye una Auditoría de Carácter Especial, un tipo de auditoría con enfoque de cumplimiento, realizada para verificar que las actividades de los sujetos fiscalizados se ejecuten de conformidad con las leyes, reglamentos u otras normativas que las regulan.
- 1.5. La auditoría se concentró en la gestión realizada por el CONAVI, relacionada con los puentes metálicos modulares tipo “Bailey” de la red vial nacional; lo anterior, de conformidad con las competencias establecidas en la Ley Nro. 7798 de Creación del CONAVI y demás normativa aplicable, a fin de determinar si se está garantizando

razonablemente el uso adecuado y aprovechamiento de los recursos públicos involucrados.

- 1.6. El análisis comprendió información remitida por el CONAVI y el MOPT, en atención a las solicitudes de información realizadas por esta Contraloría General durante el estudio, así como, la recopilada en visitas técnicas y entrevistas hechas a funcionarios.
- 1.7. Es importante indicar que concomitantemente con este informe, se está elaborando una segunda entrega que versa sobre la planificación de la infraestructura de puentes de la red vial nacional, en cuyo documento se podría efectuar una consolidación de resultados.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.8. La carencia de sistemas de información oficiales en general en materia de puentes modulares tipo “Bailey” en el CONAVI y la información limitada que tiene el MOPT en el SAI (Sistema de Administración de Inventarios), impidió a este órgano contralor, examinar las existencias reales de dichos bienes públicos, lo que representa una limitación importante de la auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.9. El Consejo Nacional de Vialidad fue creado mediante la Ley Nro. 7798, denominada “Creación del CONAVI”, del 30 de abril de 1998. El CONAVI es un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, encargado de *“...la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la **red vial nacional**”* (el resaltado no es del original) de conformidad con los Artículos Nros. 1 y 3 de la citada Ley. Asimismo, se establecen como objetivos de dicho Consejo el *“Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional”* y *“Administrar su Patrimonio”* de conformidad con el Artículo Nro. 4 de la citada norma.
- 1.10. Asimismo, estipula que el CONAVI está facultado para ejecutar mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional de la cual forman parte las estructuras de puentes.
- 1.11. Los puentes son el activo más crítico dentro del conjunto de activos que componen las carreteras. Si estos colapsan, la comunicación terrestre se pierde por completo y además, por las características de las estructuras, la vida de los usuarios que se

encuentren utilizándolo se verá sometida a riesgos fatales, tal como lamentablemente ha ocurrido en el país en el pasado¹.

- 1.12. El país ha carecido de un subsistema de administración de puentes que forme parte de un Sistema de Administración de Activos de Transporte. En el año 2007, la Agencia Internacional de Cooperación de Japón (JICA), donó una consultoría con recomendaciones sobre gestión de puentes. Sin embargo, en cuanto a la planificación y gestión estratégica de la inversión en los puentes no ha existido algún avance significativo².
- 1.13. En definitiva la red vial se encuentra en mal estado de conservación, gran parte de nuestras vías y puentes están en riesgo de colapsar estructuralmente, ya sea por puro deterioro o por la acción de los fenómenos meteorológicos y la limitada capacidad de las obras de drenaje transversal³.
- 1.14. Esta situación que enfrenta el país, la cual ha sido reconocida por el CONAVI al señalar *“Que el país cuenta con una problemática en la infraestructura de puentes...”*⁴, ha llevado a que se incremente la vulnerabilidad de la red de carreteras nacionales, y a que se dependa cada vez más de estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, para atender las necesidades ocasionadas por situaciones de emergencia, imprevisibilidad o urgencia, con el fin de restablecer las condiciones de transitabilidad en dichas rutas. Como la presentada en agosto del año 2013 en la Ruta Nacional Nro. 39, Carretera de Circunvalación, debido a la falla de la alcantarilla colocada en el Río María Aguilar, donde se requirió la colocación de cuatro (4) estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”.
- 1.15. Sólo en el período 2011-2014 se han adquirido por parte del MOPT, cuarenta (40) estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” -tanto para la red vial cantonal como para la red vial nacional- por un monto de U.S. \$12.859.219,97, de las cuales aproximadamente 28,44 han sido destinadas a la red vial nacional cuyo costo es de U.S.\$ 9.240.588,86, lo que representa aproximadamente un 71,86% del costo total de las estructuras adquiridas por ese Ministerio, según se muestra a continuación.

¹ Documento titulado “Informe Resultados Labor de Abril 2012-Enero 2013”, emitido por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA), Cámara Costarricense de la Construcción, entre otros. Página Nro. 12

² Documento titulado “Informe Resultados Labor de Abril 2012-Enero 2013”, de fecha Enero 2013 emitido por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA), Cámara Costarricense de la Construcción, entre otros. Página Nro. 12

³ Plan Nacional de Transportes Memoria 2011-2035, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de fecha Setiembre 2011. Página Nro. 19

⁴ Contrato Interadministrativo entre el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Consejo Nacional de Vialidad firmado en noviembre del 2013. Página Nro. 3

Cuadro Nro.1
Estructuras metálicas modulares tipo "Bailey"
Adquiridas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Período 2011-2014

Destinadas carreteras	Cantidad	Costo (U.S.\$)	% Relativo al costo
Red vial cantonal	11,56	3.618.631,11	28,14
Red vial nacional	28,44	9.240.588,86	71,86
Total	40,00	12.859.219,97	100

Fuente: Oficios Nros. 2014-567 y 2014-580 de fechas 19 y 26 de agosto de 2014 respectivamente de la Dirección de Puentes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

METODOLOGÍA APLICADA

1.16. Para el desarrollo del estudio se observó lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral, las Normas de Control Interno para el sector público y las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público. Además se observó lo establecido, en lo aplicable, en la Ley de Creación de CONAVI. 7798, Ley General de Control Interno Nro. 8292 y otra normativa citada en este informe.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.17. La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones del estudio a que alude el presente informe, se efectuó el 24 de noviembre, 2014, a las 16:30 horas, en las instalaciones del Consejo Nacional de Vialidad.

1.18. Mediante los oficios Nros. DFOE-IFR-0719 (12761) y DFOE-IFR-0720 (12762) del 21 de noviembre de 2014, se remitió una copia digital del borrador del informe de auditoría al Ministro de Obras Públicas y Transportes y al Consejo de Administración del CONAVI respectivamente, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formularan y remitieran a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de este órgano contralor, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido. Al respecto, se recibieron los oficios Nros. DIE-07-14-4085 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI y DMOPT-6230-2014 (5) del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes, ambos del 9 de diciembre de 2014. En el Anexo de este informe se presenta la "Valoración de Observaciones al Borrador".

2. RESULTADOS

INCAPACIDAD DEL CONAVI PARA ATENDER CON SUS RECURSOS LAS NECESIDADES DE ADQUISICIÓN DE ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES TIPO “BAILEY” PARA LA RED VIAL NACIONAL.

- 2.1 Con el estudio llevado a cabo se determinó que el CONAVI tiene una limitada capacidad para atender la gestión de puentes tipo “Bailey”, situación que se evidencia en la dificultad para concretar un proceso de contratación de compra de “entrega según demanda” que permita satisfacer las necesidades de la red vial nacional y no depender de las estructuras que le son facilitadas por el MOPT.
- 2.2 En efecto, el CONAVI se propuso iniciar una contratación para la adquisición de estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, bajo la modalidad denominada “entrega según demanda”, a fin de atender las necesidades de la red vial nacional. En tal sentido, el Consejo Directivo dispuso desde el 08 de setiembre del 2011: *“Instruir al Director Ejecutivo para que realice las gestiones que correspondan a efectos de que el próximo año se lleve a cabo el procedimiento licitatorio para la adquisición de puentes bajo la modalidad de entrega según demanda.”*⁵
- 2.3 Esa decisión fue ratificada el 25 de octubre del 2011, cuando se dispuso: *“Instruir al Director Ejecutivo para que inicie de inmediato el proceso de contratación por entrega según demanda de puentes.”*⁶
- 2.4 No obstante lo indicado, el proceso de contratación iniciado en el año 2012 para la adquisición de estructuras modulares tipo “Bailey” bajo la modalidad de “entrega según demanda”, a junio del año 2014 no había concluido pues *“... el plazo para la presentación de ofertas se suspendió hasta nuevo aviso desde el 27 de setiembre del 2012...”* y *“... la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes indica que se encuentra realizando la enmienda (...), documento que a la fecha no ha sido remitido a esta Proveeduría”*.⁷
- 2.5 Sobre el particular, el otrora Ministro de Obras Públicas y Transportes, Doctor Pedro Castro Fernández señaló que⁸:

⁵ Acuerdo Nro. 2, Artículo Octavo, Inciso Nro. 8.1 de la Sesión Nro. 855-11 de fecha 08 de setiembre del 2011 del Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

⁶ Acuerdo Nro. 2, Artículo Cuarto, Inciso Nro. 4.1 de la Sesión Nro. 863-2011 de fecha 25 de octubre del 2011 del Consejo de Administración de CONAVI.

⁷ Oficio PRO-2014-1985 de fecha 16 de junio del 2014, de la Proveeduría Institucional de CONAVI.

⁸ Oficio Nro. DMOPT-3723-2013(13) de fecha 26 de julio del 2013 del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes.

“...considerando las múltiples discusiones técnico-legales con los distintos oferentes de puentes modulares, me permito solicitar a ese Consejo de Administración, tomar el acuerdo de que, para futuras contrataciones de ese órgano colegiado que involucren adquisición de puentes modulares, sea la Dirección de Puentes del MOPT la responsable de definir los requisitos técnicos mínimos a solicitar en los carteles de licitación, así como de valorar las ofertas desde el punto de vista técnico, esto con el propósito de atender el asunto en la unidad técnica con el mayor nivel de preparación específica, acortando los plazos de respuesta, permitiendo, además, el manejo en el sentido absolutamente técnico. / Lo anterior por cuanto en ocasiones las unidades técnicas de CONAVI han modificado Términos de Referencia o vertido informes técnicos recurridos que luego devienen en complicados procesos administrativos, no pudiendo adquirirse las tan necesitadas estructuras de puentes modulares lanzables.”

- 2.6 Esta situación ha llevado a que el CONAVI recurra al MOPT, para solventar las necesidades que se han presentado en la red vial nacional, tal y como se evidencia a continuación:

“Se le solicita en calidad de préstamo, un Puente Modular tipo “Bailey” Doble Simple Reforzado en una Cuerda (DSR1), de 33,53 m de longitud, para ser colocado en el Río La Paz, Ruta Nacional N° 126, en atención de la emergencia provocada por las lluvias durante la presente semana.”⁹

“Con instrucciones del Dr. Pedro Castro Fernández, Ministro de Obras Públicas (sic), me permito solicitarle de forma urgente, nos den en calidad de préstamo 1 puente Bailey 21,33 de longitud, para ser colocado en el Río Gaspar”¹⁰.

- 2.7 Bajo este esquema, de cuarenta (40) estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” adquiridas por el MOPT en el período 2011-2014, por un monto de U.S.\$12.859.219,97, se destinaron 28,44 estructuras metálicas a la red vial nacional, cuyo costo es de U.S.\$ 9.240.588,86, lo que representa el 71,86% del monto total de las estructuras adquiridas por ese Ministerio. También como se aprecia en el Cuadro Nro. 2 siguiente, las 28,44 estructuras suministradas por el MOPT representan un 73,99% de la cantidad total de estructuras metálicas requeridas por el CONAVI para atender necesidades en la red vial nacional.

⁹ Oficio Nro. GCSV-60-13-4465 de fecha 18 de setiembre de 2013 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

¹⁰ Oficio Nro. DIE-03-13-3512 de fecha 07 de octubre de 2013 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI.

*Cuadro Nro.2
Estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”
destinadas a la red vial nacional
Período 2011-2014*

Adquiridas por	Cantidad	Porcentaje
CONAVI	10,00	26,01
MOPT	28,44	73,99
Total	38,44	100,00

Fuente: Oficios Nro.PRO-13-14-2657 de fecha 20 de agosto de 2014 de la Proveduría Institucional de CONAVI y 2014-580 de fecha 26 de agosto de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT.

- 2.8 Ahora bien, según lo indicado por la Administración, no se han suscrito documentos formales que establezcan las condiciones en que son trasladadas las estructuras metálicas tipo “Bailey” al CONAVI, lo que impide conocer si se trata de un traslado o préstamo, así como, quién se encargará de la custodia, mantenimiento e inventario de las estructuras¹¹.
- 2.9 Esta condición, ha quedado documentada en el seno del Consejo de Administración de CONAVI según se aprecia en los siguientes párrafos:

“5.3) Solicitud de devolución de las piezas de puentes Bailey: /Se conoce el oficio No. DOP 20124034 de fecha 18 de setiembre de 2012 suscrito por el Ing. Alejandro Molina Solís, Director de Obras Públicas del MOPT y dirigido al Ing. José Luis Salas Quesada, Director Ejecutivo a.i. mediante el cual le solicita realizar las gestiones correspondientes para iniciar la devolución de las piezas de puentes Bailey marca Mabey que la Dirección de Obras Públicas ha brindado a CONAVI en calidad de préstamo./Se toma nota.”¹²

“5.6) Préstamo de materiales y puentes modulares al CONAVI: / Se conoce el oficio No. DOP 20124056 de fecha 20 de setiembre de 2012 suscrito por el Ing. Alejandro Molina Solís, Director de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y dirigido a la Licda. Irma Gómez Vargas, Auditora General del MOPT mediante el cual atiende su oficio AG-2091-2012 relacionado con el préstamo de materiales y puentes modulares al CONAVI. / La Licda. Trejos informa que ya solicitó la información que requiere para la elaboración del convenio, al Ing. Alejandro Molina y a la Gerencia de Conservación Vial. /Se toma nota.”¹³

¹¹ “Referente a si existe convenio con el MOPT que determine las condiciones de traslado de dichas estructuras entre ambas instituciones, la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos de este Consejo, luego de haber revisado los registros que lleva, informó que a la fecha no se (sic) gestionado ningún convenio.”. Oficio Nro. DIE-06-14-1759 de fecha 28 de mayo de 2014 de la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

¹² Sesión Nro. 946-12, Artículo Quinto, Inciso Nro. 5.3 del 25 de setiembre del 2012 del Consejo de Administración de CONAVI.

¹³ Sesión Nro. 949-12 del 04 de octubre del 2012 del Consejo de Administración de CONAVI.

- 2.10 En relación con lo descrito, es importante señalar que la Ley Nro. 7798 de Creación de CONAVI en su artículo Nro. 3 establece que dicho Consejo es un órgano de desconcentración máxima adscrito al MOPT, que “...tendrá personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la red vial nacional, así como para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones, (...) además de que será administrado por el Consejo de Administración...”, asimismo en su Artículo Nro. 4 se establecen los objetivos de ese Consejo¹⁴, relacionados con las funciones de administración en la conservación y la construcción de la red vial nacional.
- 2.11 Sobre la entrega de bienes y/o materiales del MOPT al CONAVI, la Dirección Jurídica del MOPT ha señalado:

*“...cuando el CONAVI planifica la ejecución de un proyecto, debe asumir las previsiones necesarias para que de forma integral, la obra se ejecute; no es posible, que en el caso de la construcción de puentes por ejemplo, gestione la compra de determinados materiales, excluyendo otros que de igual forma resultan necesarios para la consecución integral de la obra, amparados a la idea que el Ministerio proveerá esos recursos faltantes./ Aún cuando existe viabilidad jurídica para que el Ministerio autorice la entrega de bienes y/o materiales al CONAVI, esta es una práctica que no puede tornarse común, pues como se expuso, el CONAVI dispone de su propio presupuesto para asumir y cumplir sus propios compromisos; aunado a ello, el Ministerio no siempre dispone de los recursos suficientes y necesarios (...)/ En síntesis estima esta Asesoría, que aún cuando existe viabilidad jurídica para que el Ministerio suministre al CONAVI bienes, servicios y/o materiales, ésta constituye una posibilidad que si bien no es excepcional, tampoco puede ser considerada como usual, máxime si se tiene en cuenta que dichos materiales se suministran a las instituciones o entidades, cuando existe carencia de ellos o bien, cuando no existen recursos para adquirirlos; en el caso del CONAVI, surgen cuestionamientos relacionados con el tema de carencia de recursos, pues más que problemas de esa naturaleza estimamos que los inconvenientes se generan por la falta de planificación por parte de ese Consejo.”.*¹⁵ El subrayado no es del original.

¹⁴ a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. / b) Administrar su patrimonio. / c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional. / d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad. / e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial. / f) Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

¹⁵ Oficio Nro. 20130621 de fecha 20 de febrero de 2013 de la Dirección Jurídica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

- 2.12 El traslado de estructuras metálicas de puentes tipo “Bailey” efectuado por el MOPT al CONAVI ha de ser conteste con lo que señala el ordenamiento jurídico. De conformidad con el principio de legalidad establecido en el Artículo Nro. 11 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, ambas instituciones cuentan con los lineamientos establecidos en el Decreto Nro. 30720-H “Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central”.
- 2.13 Respecto al traslado de bienes bajo la figura jurídica de préstamo, se establece en el Artículo Nro. 20 de dicho Decreto, una serie de requisitos que van desde una solicitud por escrito hasta la comunicación a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa¹⁶.
- 2.14 Ahora bien, si se trata de un traslado o reasignación de bienes, se estipula en los Artículos Nros. 21 y 23 del señalado Reglamento que implica cambiar definitivamente de lugar y custodia de los bienes dentro de la Administración Central, no modificándose cuantitativamente ni cualitativamente el patrimonio del Estado y los bienes traspasados mantienen el mismo número de identificación de patrimonio¹⁷.
- 2.15 También es necesario indicar que los actos jurídicos sobre los cuales se fundamenta el préstamo o traslado de bienes por parte del MOPT, así como la solicitud de esos bienes y recepción de los mismos por parte del CONAVI, deben estar debidamente justificados, según lo estipulan los Artículos Nros. 128, 132, 133 y 134 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227.
- 2.16 Sobre el particular, es necesario indicar que la condición descrita anteriormente, según lo comentado por la Administración¹⁸, se genera por deficiencias en las fases de planificación¹⁹ y organización²⁰ del proceso administrativo del CONAVI, siendo

¹⁶ “a) Solicitud por escrito con detalle de los bienes y del uso o destino que se les dará; b) Copia de la respuesta de aceptación del superior de la entidad prestataria; c) Firma de un convenio de préstamo donde se establecen las condiciones (número de Acta, plazo, valor, condiciones de entrega y recibido, etc.) del préstamo; d) Refrendo o aprobación interna del convenio de préstamo; e) Acta de recibo de los bienes firmada por los jerarcas de cada institución; f) Registro de los datos en el Sistema Informático de Administración de Bienes; y g) Comunicación a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.”

¹⁷ “—Traslado de bienes. El traslado o la reasignación de bienes implica cambiar definitivamente de lugar y custodia de los bienes dentro de la Administración Central, no se modifica cuantitativamente ni cualitativamente el patrimonio del Estado. Los bienes traspasados mantienen el mismo número de identificación de patrimonio.” / “a) Autorización expedida por el superior jerárquico, con base en la solicitud, y aceptación de las dependencias interesadas; / b) Levantamiento y firma del acta; / c) Entrega física de los bienes a la oficina receptora; / d) Registro de los datos en el Sistema Informático de Administración de Bienes;(...)”.

¹⁸ Oficio Nro. 20130621 de fecha 20 de febrero de 2013 de la Dirección Jurídica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y oficio Nro. DMOPT-3723-2013(13) de fecha 26 de julio del 2013 del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes.

¹⁹ Plan de acción que determina las actividades a cumplir y que demanda previsión, estimación, intuición y experiencia sobre todo en cuanto a plazos, recursos y presupuestos involucrados.

que ese Consejo encarga la importante labor relacionada con los puentes tipo “Bailey”, a una unidad creada de manera informal en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.²¹

- 2.17 De manera que parte de los recursos que han sido presupuestados por el MOPT, los cuales deben ser canalizados a apoyar a las municipalidades en la atención de la red vial cantonal del país, están siendo dirigidos a resolver situaciones que se presentan en las carreteras nacionales, a pesar de que el CONAVI dispone de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles para la atención de las necesidades de la red vial nacional, según lo establecido en la Ley Nro. 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributarias y otras leyes. Se puede observar en el Cuadro Nro. 3 siguiente la relación de ingresos entre ambas instituciones.

*Cuadro Nro.3
Comparativo Recursos
Consejo Nacional Vialidad y Ministerio de Obras Públicas y Transportes
(En millones de colones corrientes)*

Años	CONAVI	MOPT	Relación Ingresos CONAVI/MOPT (%)
2011	189.340,71	104.279,48	181,57
2012	256.626,88	95.000,34	270,13
2013	295.743,29	125.982,91	234,75
2014	350.433,28	142.686,11	245,60

Fuente: Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) y Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP). Tomados el 1 de agosto 2014.

DEFICIENCIAS EN LOS SISTEMAS DE CONTROL DE INVENTARIOS DE ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES EN EL CONAVI Y EL MOPT.

- 2.18 En cuanto a los sistemas de control de inventarios de las estructuras metálicas modulares, como se verá en los incisos a, b, c y d siguientes, se evidenció su inexistencia en el CONAVI, un limitado control en el MOPT, deficientes condiciones de almacenamiento por parte de ambas instituciones y ausencia de documentación sobre la custodia de las estructuras metálicas modulares en propiedades privadas.

²⁰ Para cumplir con el trabajo, deben distribuirse y asignarse las actividades entre los integrantes del grupo o equipo de trabajo, especificando detalladamente el rol y la participación de cada uno de los miembros. La asignación del trabajo está regida por factores muy importantes, tales como la índole de las actividades que componen el plan, las personas y sus características que integran el grupo y los recursos, instalaciones y medio ambiente en el que se desempeñan.

²¹ Oficio Nro. GCSV-01-2014-2675 de fecha 20 de junio de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

a. INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIOS EN EL CONAVI

2.19 El CONAVI no cuenta con un sistema de control de inventarios formalmente establecido sobre las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, lo cual impide tener información actualizada y exacta acerca de las existencias; con el detalle suficiente de la cantidad y condición de las diferentes piezas o componentes de las estructuras modulares nuevas y usadas. Sobre el particular, la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes manifestó lo siguiente²²:

“Actualmente el control de inventario se controla por medio de hoja electrónica en Excel desarrollada especialmente para el control de dicho inventario, teniendo en una hoja el listado de piezas manejadas en la bodega con sus correspondientes códigos y existencias. (...)/ En busca de una mejora en el control y mayor seguridad de los sistemas, se realizaron gestiones ante el departamento de tecnologías (sic) de Información de Conavi para el desarrollo de una herramienta específica para el control de dicho inventario, después de la cual ya se realizaron dos reuniones iniciales: (...) De dicha reunión salió como sugerencia (...) la posibilidad de incorporar dicho control en (sic) sistema con (sic) ya cuenta el Conavi para el control de inventarios de suministros, adecuándolo a las necesidades de los puentes ...”.

2.20 Asimismo, se determinó que el CONAVI no cuenta con un documento formal - debidamente aprobado y comunicado- que contenga la descripción detallada del procedimiento utilizado para el ingreso y salida de las bodegas (autorización, registro y custodia), de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” (nuevas y usadas) y de los materiales para la construcción de esos puentes. Lo anterior fue ratificado por la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes, al señalar que:

“No existe procedimiento formal aprobado para el control de los puentes. Se estará realizando las gestiones correspondientes ante el departamento de Análisis administrativo (sic) para confeccionar y oficializar el procedimiento correspondiente.”²³

2.21 Sobre el particular, el Departamento de Análisis Administrativo señaló: *“Actualmente el funcionario a cargo solo cuenta con una laptop, la cual es insuficiente, no está diseñada para específicamente el control de inventario y además no está conectada (sic) ninguna red informática dado que la oficina donde se usa no tiene instalación de red ni nada por (sic) estilo.”²⁴*

²² Oficio Nro. GCSV-26-2013-2506 del 06 de junio de 2014, Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

²³ Oficio Nro. GCSV-26-2013-2506 del 6 de junio de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

²⁴ Oficio Nro. AAA-01-14-180 de fecha 12 de junio de 2014 del Departamento de Análisis Administrativo de CONAVI.

- 2.22 Además, el citado Departamento recomendó que *“La Gerencia de Conservación de Vías y Puentes en conjunto con el Departamento de Contabilidad debe realizar un inventario de puentes Bailey, con el propósito de tener un control adecuado sobre los activos instituciones (sic), y posibles ingresos de mercancías a la Bodega. (...)/(...) Que el Departamento de Contabilidad defina el método de registro, depreciación y dada de baja de puentes o sus partes de acuerdo a la normativa vigente. (...)/(...) Se recomienda establecer un sistema informático para el inventario de la Bodega.”*²⁵.
- 2.23 La inexistencia de un sistema de control de inventario sobre estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y otros materiales requeridos para la construcción de dichos puentes trae como consecuencias:
- i. La falta de control sobre dichos bienes, de manera que no se puede tener una certeza razonable de las existencias reales.
 - ii. Impide a la Administración demostrar que se están optimizando los recursos públicos involucrados.
 - iii. Genera riesgos asociados con la pérdida o uso indebido de los bienes públicos.
 - iv. Afecta la toma de decisiones respecto a la disposición oportuna de dichos bienes públicos.

b. LIMITADO SISTEMA DE CONTROL DE INVENTARIOS EN EL MOPT

- 2.24 Pese a que el MOPT dispone de un sistema de control de inventario, este permite un control de las existencias únicamente, a partir del registro de la estructura – compuesta por una determinada cantidad de piezas- por unidad o fracción de la unidad. Sobre el particular, la Dirección de Puentes del MOPT señaló:

*“...el MOPT cuenta con el Sistema de Administración de Inventarios (SAI), que permite llevar un control actualizado y en línea de los puentes Bailey como un único producto industrial de 18 bahías de 3.048m (10 pies) con una longitud total de 54.86m. Por tal razón si es posible verificar la cantidad de puentes nuevos con los respectivos movimientos de ingreso, salida (...)/(...) tales casos son considerados en el SAI como porcentajes inferiores a la unidad, que corresponden al resultado de dividir el Numero (sic) de bahías despachadas entre las 18 bahías que cuenta el puente ...”*²⁶

- 2.25 De lo anterior se desprende que el SAI es un sistema limitado, pues no permite controlar las existencias de las diferentes piezas o elementos que conforman las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, con el detalle de la cantidad y condición de las piezas o componentes de las estructuras metálicas modulares.

²⁵ Oficio Nro. AAA-01-14-180 de fecha 12 de junio de 2014 del Departamento de Análisis Administrativo de CONAVI.

²⁶ Oficio Nro. DP-2014-344 de fecha 27 de mayo de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT.

- 2.26 En relación con lo anterior, se determinó que el MOPT no sólo ha adquirido las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” por unidad, sino también, piezas o componentes de dichas estructuras, tal y como se muestra a continuación²⁷:

“...por primera vez se compraron repuestos para los puentes Bailey en diciembre del año 2013, razón por la cual desde el 16/01/2014 la suscrita solicitó al Departamento de Programación y Control, de la Dirección de Proveduría Institucional del MOPT la creación de códigos particulares para cada una de los 8 tipos de piezas de repuestos adquiridos, gestión que fue respondida el 29/01/2014 (...) indicando que no era posible asignar el código por pieza como repuesto porque los puentes se adquirieron por la PARTIDA 5. BIENES DURADEROS y no por la partida 2. MATERIALES Y SUMINISTROS que es la partida que permite la inclusión de códigos para repuestos. ... mediante correo electrónico del 25/03/2014 solicito al Departamento de Programación y Control, de la Dirección de Proveduría Institucional del MOPT la creación de 25 códigos particulares para las (sic) 25 tipos de piezas de los puentes de 54.86 m adquiridos, tal y como se demuestra en el despiece...”

- 2.27 Cabe señalar que al no existir un control de inventarios de las piezas que componen una estructura metálica modular, tampoco es posible identificar los elementos o piezas de un puente con respecto a otro. Lo anterior, a pesar, de que, según información suministrada²⁸, por la empresa proveedora del MOPT, existe la posibilidad de identificar ciertos elementos de la estructura a través del sistema de identificación de fábrica, el cual muestra la referencia del elemento y el número de serie secuencial y único, el que detalla el mes y año de fabricación.
- 2.28 En relación con la causa de que el sistema de inventario no contemple el control por piezas, la Dirección de Puentes del MOPT señaló *“...que de forma ordinaria los puentes modulares lanzables adquiridos por el MOPT se destinan a la RED VIAL CANTONAL y por lo tanto previo cumplimiento de los requisitos para la solicitud de materiales (...) se donan los puentes Bailey a MUNICIPALIDADES para USO PERMANENTE (...) **al no existir la fragmentación de los puentes tampoco existe un inventario de piezas sobrantes que deba controlarse.**”*²⁹ El resaltado es del original.
- 2.29 Sin embargo, como se indicó anteriormente, las estructuras metálicas modulares están conformadas por un número determinado de piezas o componentes que son

²⁷ Oficio Nro. DP-2014-344 de fecha 27 de mayo de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT

²⁸ Información suministrada por la empresa Mabey Bridge Limited en atención a consulta realizada a través del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) de la Universidad de Costa Rica de fecha 17 de junio de 2014.

²⁹ Oficio Nro. DP-2014-344 de fecha 27 de mayo de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT.

utilizadas por la Administración para resolver distintas necesidades, tal y como ha sido manifestado por la misma Dirección de Puentes del MOPT³⁰:

*“La Administración adquiere los puentes con calzada extra ancha de 4.20m y de 54.86m que es la máxima longitud para Carga Viva HS20+25% que permite la configuración de **DSHR2H** correspondiente a Doble panel Sencillo pesado (Heavy) Reforzado con 2 cuerdas de refuerzo pesado (Heavy), porque con esta estructura se puede resolver puentes modulares con longitudes desde 9.14m hasta 54,786m, e incluso bajo condiciones muy calificadas se pueden combinar para hacer puentes con configuración triple para las longitudes de 57.912m y 60,96m...”.*

- 2.30 El hecho de que estén conformadas por un número de piezas o componentes y además, que se requiera de una reserva o depósito de piezas adicionales, genera la necesidad de establecer un control más riguroso de las existencias a nivel de los diferentes componentes, máxime si se toma en cuenta que el valor aproximado de cada estructura metálica asciende a la suma de ₡175.889.835 (ciento setenta y cinco millones ochocientos ochenta y nueve mil ochocientos treinta y cinco colones).³¹
- 2.31 La condición descrita anteriormente impide llevar un control detallado de las existencias y periódicamente confrontar los registros con tomas físicas de inventario, para tener certeza razonable de la existencia real de los bienes públicos; además de que podría afectar la toma de decisiones sobre la optimización del inventario.
- 2.32 En relación con las condiciones descritas en los incisos a. y b. anteriores, el Artículo Nro. 101 de la Ley Nro. 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos establece que todos "Los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 estarán obligados a llevar un inventario de bienes". De lo expuesto se desprende, que el deber de inventariar y, por ende, registrar los bienes es de rango legal.
- 2.33 También cabe recordar lo que establece la Ley General de Control Interno Nro. 8292 sobre el sistema de control interno, los deberes del jerarca y los sistemas de información:
- Artículo Nro. 8, que se refiere al Sistema de Control Interno como “(...) la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: /a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o

³⁰ Oficio Nro. DP 2014-112 de fecha 26 de febrero de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT.

³¹ "Acta de recepción definitiva" del 16 de enero de 2014. Folios 1014 a 1018 del expediente de la Licitación Pública Nro. 2010LN-000054-32700 promovida por el MOPT para "Suministro de puentes modulares lanzables tipo Bailey".

acto ilegal./b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información./c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones./d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.”

- Artículo Nro. 15, que estipula: *“...serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados,(...): / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes: / i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución. / ii. La protección y conservación de todos los activos institucionales. / iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.”*
- Artículo Nro. 16, que dispone: *“Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados...”*

c. DEFICIENTES CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO

- 2.34 Se observó por medio de visitas realizadas a las instalaciones y de la información suministrada tanto por el CONAVI como el MOPT que las condiciones de almacenamiento de las estructuras metálicas modulares de puentes tipo “Bailey” no son las recomendadas para garantizar la conservación y la debida custodia y resguardo de los diferentes componentes de dichas estructuras, tal y como se muestra a continuación.
- 2.35 El Departamento de Planeamiento Administrativo del CONAVI se refirió a las instalaciones físicas del Plantel de “Colima” del MOPT, espacio empleado por ambas instituciones -MOPT y CONAVI- para almacenar las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, en los términos mostrados en el recuadro Nro. 1.

RECUADRO Nro. 1

“Las imágenes 1, 2, 3 y 4, nos dan un panorama de lo encontrado, como es el material almacenado a cielo abierto, ausencia de controles de ingreso y salida, ausencia de área de almacenamiento, deterioro por los efectos climatológicos, y paupérrimos (sic) condiciones de las edificaciones que cumplen un cierto papel de oficinas y almacén. Todo lo anterior pone en riesgo eminente los activos que ahí se encuentra (sic), ya que posibilidad de pérdida de los mismos, o por sustracción o deterioro (sic).”

Imagen 1



Imagen 2



Imagen 3



Imagen 4



Para mayor abundamiento, en las figuras 5 y 6, se pueden (sic) observar que el material se encuentra deteriorado, y rodeado de vegetación propia del lugar, lo que nos lleva (sic) afirmar que es “un predio” no “una bodega”.

Imagen 5



Imagen 6



Del análisis inicial realizado, se obtiene que previamente a la elaboración de la optimización de los procedimientos, deben definirse una serie de elementos en la institución, relacionadas con las dimensiones de la bodega, la unidad responsable, métodos de inventarios, custodia de materiales, unidad de medida, entre otros,…”.

Fuente: Oficio Nro. AAA -01-14-180 de fecha 12 de junio de 2014 del Departamento de Análisis Administrativo de CONAVI.

2.36 Sobre el tema de las deficientes condiciones de almacenamiento, la Proveeduría Institucional del MOPT señaló:

“Se constató, en general, de las deficiencias que existen en estos dos parámetros, más acentuados en unas que en otras, producto principalmente de la poca inversión de recursos que destina la Administración en el mejoramiento de las instalaciones y la falta de interés para propiciar mejoras en la gestión de éstos. /Algunos aspectos a considerar son el mal estado de los techos, (...) estantes maltrechos, inadecuados y con comején, que propician algunos estibamientos inconvenientes; y por último, falta de mantenimiento de las instalaciones eléctricas, entre otros./Producto de lo anterior así como de otras circunstancias, se generan almacenamientos incompatibles de productos, debido a que en su gran mayoría no se cuentan con instalaciones separadas, (...). / En los patios (...) aún se pueden (sic) observar chatarra que no ha sido retirada así como algunas estructuras metálicas deterioradas, a lo cual se adiciona chatarra perteneciente a CONAVI o materiales que en algunos Planteles ese Consejo coloca, dado que no existe una política sobre la colocación de materiales en desecho. Esta situación es fácilmente observable en la Bodega de Pérez Zeledón, Liberia y Colima; acentuándose en esta última el problema por la falta de una zona de almacenamiento para puentes y estructuras metálicas, que generan no solo problemas de hurto sino también de confusión respecto a qué es del MOPT y que del CONAVI.”³²

2.37 Asimismo en el Informe Final de la Comisión Especial para el Fortalecimiento de la Gestión del CONAVI de fecha 29 de enero de 2014, se indicó que *“...se visitaron las instalaciones del Plantel en Santo Domingo de Heredia; donde se pudo constatar que no hay personal para el recibo de compras menores de bienes adquiridos por CONAVI para ser utilizados en Obra Pública y que cuando ello sucede, el Proveedor Comercial coloca los bienes en un patio común, donde se ubican otras Bodegas de un Programa Presupuestario del MOPT; situación (sic) podría propiciar actos similares al acontecido con puentes o partes de puentes, barandas, entre otros, cuando por equivocación creyendo que eran de de (sic) CONAVI, funcionarios autorizados para ingresar en horarios extraordinarios tomaron piezas de puente inventariadas en la Bodega No. 3, de la Dirección de Obras Públicas del MOPT y realizaron la correspondiente salida del plantel.”*

2.38 Esta Contraloría General pudo constatar las condiciones de almacenamiento de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y otros materiales necesarios para la construcción de puentes, a través de visitas realizadas al Plantel de “Colima” del MOPT y a un terreno ubicado en la provincia de Guanacaste utilizado por el CONAVI desde febrero del 2014³³, según se muestra a continuación:

³² Oficio Nro. DPI-904-2013 de fecha 20 de diciembre de 2013 de la Proveeduría Institucional del MOPT.

³³ Oficio Nro. GCSV-60-14-2674 del 16 de mayo de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

- i. Crecimiento de la vegetación al lado de paneles de estructuras metálicas modulares según se muestra en la fotografía Nro. 1 siguiente.



Fotografía Nro. 1

Tomada por la Contraloría General el 14 de febrero de 2014 en el Plantel de “Colima” del MOPT

- ii. Componentes de estructuras metálicas modulares que se encuentran dispersos en el plantel, algunos han sido colocados en las orillas de un camino por donde transita maquinaria y equipo pesado, según se muestra en las fotografías Nro. 2, 3 siguientes.



Fotografía Nro. 2



Fotografía Nro. 3

Tomadas por la Contraloría General el 14 de febrero de 2014 en el Plantel de “Colima” del MOPT.

- iii. Componentes de estructuras metálicas modulares colocados directamente sobre el terreno sin polines³⁴, según se muestra en la fotografía Nro. 4 siguiente.



Fotografía Nro. 4

Tomadas por la Contraloría General el 14 de febrero de 2014 en el Plantel de “Colima” del MOPT

- iv. Animales y material oxidado sobre componentes de estructuras metálicas modulares almacenadas por el CONAVI, según se muestra en las fotografías Nro. 5 y 6.



Fotografía Nro. 5



Fotografía Nro. 6

Tomadas por la Contraloría General el día 03 de julio de 2014 en un terreno ubicado en la Provincia de Guanacaste.

³⁴ Polín: trozo de madera prismático, que sirve para levantar fardos en los almacenes y aislarlos del suelo protegiéndolos de la humedad. Real Academia Española.

- v. La posición de los componentes de las estructuras metálicas modulares - almacenadas por CONAVI- no permite el drenaje del agua de lluvia, lo cual lleva a la acumulación de agua y otros desechos orgánicos, según se muestra en la fotografía Nro. 7.



Fotografía Nro. 7

Tomada por la Contraloría General el día 03 de julio de 2014 en un terreno ubicado en la Provincia de Guanacaste.

- vi. Portón de ingreso al terreno ubicado en la provincia de Guanacaste donde CONAVI mantiene componentes de estructuras metálicas modulares, según se muestra en la fotografía Nro. 8.



Fotografía Nro. 8

Tomada por la Contraloría General el día 03 de julio de 2014 en un terreno ubicado en la Provincia de Guanacaste.

- 2.39 En relación con la condición descrita anteriormente, cabe hacer referencia de nuevo a lo ya señalado sobre el sistema de control interno y los deberes del jerarca, citados en el párrafo Nro. 2.33 de este informe, referidos a lo que establecen los artículos Nros. 8 y 15 de la Ley General de Control Interno Nro. 8292.
- 2.40 La condición de almacenamiento antes mostrada dista de las buenas prácticas que en esta materia se recomiendan³⁵:
- i. Si los componentes del puente no se van a utilizar de inmediato deben ser almacenados de manera que se les proteja de la intemperie y de daños accidentales.
 - ii. La separación con maderos entre los elementos ayuda al movimiento del aire y la ventilación, ayudan a secar la humedad y la condensación.
 - iii. La posición de los elementos debe permitir el drenaje libre del agua de lluvia para evitar la formación de óxido blanco.
 - iv. Se debe cortar la vegetación e impedir que crezca al lado de los elementos porque no permite el movimiento del aire y hace que el área permanezca húmeda.
 - v. Se debe evitar el contacto con material no galvanizado o acero oxidado.
 - vi. Las vigas de piso se deben almacenar verticalmente, separadas por maderos, ya que si se almacenan horizontalmente el agua se puede estancar y formar óxido blanco.
 - vii. Los pisos deben ser almacenados en pilas con maderos entre cada segunda unidad. Esto permitirá que los montacargas accedan fácilmente a las pilas para cargarlas después.

d. AUSENCIA DE DOCUMENTOS SOBRE LA CUSTODIA DE LAS ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES DEL ESTADO EN PROPIEDADES PRIVADAS

- 2.41 También se determinó que el CONAVI utiliza propiedades privadas para almacenar estructuras metálicas modulares, sin que se hayan formalizado documentos – contratos, convenios u otro- que permitan garantizar condiciones de conservación y seguridad de los bienes públicos.
- 2.42 En efecto, al consultar sobre cuatro estructuras metálicas tipo “Bailey” colocadas sobre el Río María Aguilar, Ruta Nacional Nro. 39 Carretera de Circunvalación, ante el colapso de la anterior alcantarilla se informó que *“Una vez retiradas de dicho lugar, dos de estas estructuras fueron almacenadas en el Plantel Central de la empresa (...)/ La razón por la que se enviaron las dos estructuras al plantel de la empresa (...) fue debido a la falta de espacio en el Plantel Colima del MOPT.”*³⁶.

³⁵ Manual Técnico de Puentes de Panel, Tercera Edición 2009, ACROW CORPORATION. Página Nro. 6, Sección Nro. 3

³⁶ Oficio Nro. DIE-06-14-1759 de fecha 28 de mayo de 2014 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI.

- 2.43 En relación con la condición descrita anteriormente, cabe hacer referencia de nuevo a lo ya señalado sobre el sistema de control interno y los deberes del jerarca, citados en el párrafo Nro. 2.33 de este informe, referidos a lo que establecen los artículos Nros. 8 y 15 de la Ley General de Control Interno Nro. 8292.
- 2.44 La carencia de instalaciones que reúnan las características físicas y condiciones de seguridad resulta ser la causa de la condición descrita. Esta situación afecta la gestión del control físico del inventario y la conservación de los bienes, facilita la pérdida de éstos y genera riesgos de futuras sustracciones de bienes, según lo señalado por el MOPT:

“... debido al problema de inseguridad y mala ubicación de los materiales existentes dentro de este plantel, esto aunado a la falta de controles por parte del Departamento de Puentes y del CONAVI se deriva los problemas de faltantes. Sobre lo denunciado (...) no hay forma de comprobar o negar las supuestas sustracciones. / Cabe indicar que mediante RC-2013-1416 se autoriza el retiro de una nariz de lanzamiento para sacar puentes de la ruta 39 por parte del CONAVI, para lo cual salieron 26 CA 98 G- diagonal horizontal, al ser las 19:05 horas, las que pertenecían a puentes. / En la mañana del día siguiente se detecto (sic) un faltante de dichas piezas, (...) Para este (sic) Jefatura es muy preocupante que los materiales se encuentren juntos ya que independientemente de los controles internos que se apliquen por los bodegueros se puede determinar si Puentes tomo (sic) prestado de CONAVI o viceversa algún material.”³⁷

- 2.45 Los hechos planteados sobre la sustracción de piezas o componentes de las estructuras modulares tipo “Bailey” del Plantel de “Colima” del MOPT, también fueron comunicados desde el mes de junio del 2013 por la Dirección Regional 1 del MOPT³⁸. Sobre este particular, esta Contraloría General tiene conocimiento de que el MOPT ha llevado a cabo la investigación respectiva.

³⁷ Oficio Nro. OSVC 155 2013 de fecha 19 de setiembre de 2013 de la Seguridad y Vigilancia de la Sede Colima, Región 1, MOPT.

³⁸ “...lamentablemente por la situación de falta de cerramiento del perímetro del área donde se ubican los patios donde se encuentran materiales almacenados al aire libre de puentes y que colindan con el cementerio de Santo Domingo de Heredia, es que se dan las situaciones ocurridas recientemente, las cuales se han intensificado./ Es evidente que la situación debe tener una solución integral y coordinada con la Dirección de Edificaciones Nacionales (...) Como le informara en oficio RC-2013-776(06)29/5 existe un proyecto para construcción de un techado sobre el área referida, con alumbrado, lo cual beneficiará la seguridad, (...) lo cual debe ser analizado con la Jefatura de Obras Públicas, la Dirección de Edificaciones Nacionales su persona y el suscrito para ver si es posible incorporar al proyecto estos componentes de seguridad para subsanar la problemática referida.” Oficio Nro. RC-2013-819(03)04/6 de la Dirección Regional 1 del MOPT.

- 2.46 En línea con lo anterior, la División de Obras Públicas del MOPT, “...solicitó la remodelación de la Bodega de la Dirección de Puentes, licitación que se da por €275 millones, y contempla la reparación de la tapia colindante, colocación de la malla perimetral y el acondicionamiento de dicha bodega de la Dirección de Puentes del MOPT, esto facilitará la separación de materiales de esta División de los materiales del CONAVI.”.³⁹

DEFICIENTES CONTROLES DEL CONAVI EN LA CONSTRUCCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE PUENTES TIPO “BAILEY”

- 2.47 Con el estudio realizado se evidenciaron deficientes controles del CONAVI en la construcción y administración de los puentes tipo “Bailey”, pues como se verá en los incisos e, f y g, se determinó la falta de documentos que permitan acreditar el cumplimiento de estudios de ingeniería y diseño previo al emplazamiento, la carencia de un procedimiento formal de entrega y recepción de las estructuras a las empresas encargadas del montaje y desmontaje, la falta de procedimientos o protocolos técnicos que aseguren la adecuada supervisión de la construcción y la carencia de un inventario de los puentes modulares tipo “Bailey”.

e. DEBILIDADES EN LA ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE ESTUDIOS DE INGENIERÍA Y DISEÑO

- 2.48 No fueron suministrados a este órgano contralor, documentos que permitan acreditar el cumplimiento de estudios básicos de ingeniería y diseño de la obra previo a la construcción de los puentes modulares tipo “Bailey”. Según lo señalado⁴⁰ por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI, se realizan valoraciones técnicas en el sitio, previo a la construcción; sin embargo, no se emiten documentos firmados -por los profesionales responsables- por lo que no se ha suministrado la evidencia documentada – registros, memorias, informes técnicos, planos de construcción, etc.- relacionada con las valoraciones técnicas y diseños respectivos:

³⁹ Oficio Nro. DOP 20141742 del 06 de junio de 2014 de la División de Obras Públicas del MOPT.

⁴⁰ Oficio Nro. GSCV-01-2014-2675 de fecha 20 de junio de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

“A la hora de emplazar estas estructuras se realiza una valoración técnica del sitio por parte del ingeniero de zona y del personal encargado del montaje.(...) La valoración es básicamente visual del sitio (sic) y en caso de que el suelo se note propenso a erosionarse, es usual que se decida hincar pilotes, sobre los cuales se construirían los dados en concreto o hacerles una protección en gaviones que confine el relleno. Estas decisiones se toman en sitio y no es común realizar estudios especiales de ingeniería a la hora de emplazar estas estructuras, las cuales vienen por lo general a sustituir otros puentes preexistentes que presentan severos daños o a estructuras de alcantarillas colapsadas. Los puentes se apoyan casi siempre en partes sanas de la carretera existente y lo que se procura es garantizar la estabilidad de los terraplenes con obras de protección y/o contención (...)/(...) La longitud necesaria se establece previamente en la valoración del sitio por el ingeniero de la zona, por lo general con la colaboración de un técnico especialista en el montaje de esta estructuras(...) Para las rampas de acceso se sigue la alineación de la carretera existente, ajustando a una altura de unos 80 cm sobre lo existente, este es un procedimiento que se realiza en sitio (sic) y para lo cual por lo general no se elabora un plano previo. (...) En resumen (...) no se emiten documentos firmados, más bien son trabajos que se definen durante el montaje y a criterio de los ingenieros y empresas encargadas de la obra.” El subrayado no es del original.

- 2.49 La obra ejecutada por el CONAVI a partir de agosto del año 2013 sobre el Río María Aguilar en la Ruta Nacional Nro. 39, Carretera de Circunvalación, es ejemplo del emplazamiento de puentes tipo “Bailey” sin contar previamente con los estudios de ingeniería y diseños, ver recuadro Nro. 2 siguiente:

RECUADRO Nro. 2

Al respecto, el CONAVI señaló que: *“Debido a la urgencia y con el fin de poder dar una libre transitabilidad al usuario (sic) de la Ruta Nacional, antes de la primera colocación de los puentes modulares, no se realizaron estudios geotécnicos ya que los mismos se realizaron una vez que se colocaron los puentes ya que eran estudios bastante complejos y sus resultados no salen de manera inmediata.”. Oficio Nro. GCSV-09-2014-2656 del 16 de junio de 2014.*



Fotografía Nro. 9

Tomada por la Contraloría General el día 11 de setiembre de 2013
Ruta Nacional Nro. 39, Carretera Circunvalación

Los estudios de ingeniería y diseño de la obra provisional fueron realizados por el CONAVI posterior al primer emplazamiento de las estructuras metálicas tal y como quedó evidenciado en el documento titulado *“Memoria Descriptiva Proyecto Obras de estabilización temporal de márgenes para apoyo de puente provisional tipo Mabey”*, remitido mediante la nota Nro. ING-174-2013 de fecha 29 de octubre de 2013.

En este caso, el CONAVI procedió a la remoción de tres de las cuatro estructuras metálicas colocadas inicialmente, debido a la inestabilidad del terreno. El costo del montaje y desmontaje de tres (3) de las cuatro (4) estructuras modulares metálicas tipo “Bailey” colocadas inicialmente ascendió a la suma de $\text{C}\$171.300.000,00$ (ciento setenta y un millones trescientos mil colones exactos), según lo señalado por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI: *“En cuanto a su consulta del monto invertido por colocar 3 estructuras modulares la primera vez, se tuvo que invertir un monto de $\text{C}\$96.300.000,00$ (noventa y seis millones trescientos mil colones exactos), que es lo equivalente de multiplicar $\text{C}\$32.100.000,00$ (treinta y dos millones cien mil colones exactos) por cada estructura modular, como se le menciona (sic) en el oficio GCSV-09-2014-2656. Por retirar 3 estructuras cuando sucedió el segundo evento se invirtió un monto de $\text{C}\$75.000.000,00$ (Setenta y cinco millones de colones exactos), para obtener un monto total de $\text{C}\$171.300.000,00$ (ciento setenta y un millones trescientos mil colones exactos)...”.* Oficio Nro. GCSV-09-14-3310 del 22 de julio pasado.

- 2.50 En este caso particular, además del pago de \$171.300.000,00 por colocar y retirar las 3 estructuras, el CONAVI sometió a los usuarios de dicha vía a condiciones de riesgo relacionadas con la seguridad vial, al no realizar de manera previa, los estudios de ingeniería y diseños requeridos en las obras públicas -temporales o permanentes-, máxime tratándose de un puente.
- 2.51 Sobre el particular, se determinó que el CONAVI no dispone de un procedimiento formalmente establecido o protocolo técnico –aprobado y comunicado- donde se establezcan las actividades y los encargados de realizar y validar los estudios de ingeniería y diseños de la obra de previo a la construcción del puente modular tipo “Bailey”.⁴¹
- 2.52 En relación con la necesidad de contar con los estudios de ingeniería y diseños de la obra, cabe indicar lo mencionado por la Dirección de Puentes del MOPT, respecto de que el puente tipo “Bailey”, no sólo lo constituye la estructura metálica modular pues:
- “... para que se convierta en un PUENTE EN SERVICIO EN UNA VIA se requieren inversiones adicionales para la construcción de la subestructura, la erección y lanzamiento de la estructura modular y la construcción de los accesos, montos que EVIDENTEMENTE no están incluidos en (sic) costo de adquisición de la estructura de acero y que corresponden a POSTERIORES contratos de construcción de Obra Pública, ...”⁴². El resaltado es del original.*
- 2.53 Por otra parte, cabe señalar que un puente se diseña siguiendo ciertos parámetros, algunos de los cuales son los siguientes: “Ancho requerido del puente, Longitud requerida, Las cargas que manejará (sic), (...) Diseño de una luz o de luces continuas”⁴³. De ahí que dependiendo de las necesidades, las autoridades encargadas deberán plantear, a través de un profesional en la materia, el diseño a utilizar en cada caso.

f. INEXISTENCIA DE PROCEDIMIENTOS DE ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS METÁLICAS MODULARES Y DE SUPERVISIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE TIPO “BAILEY”.

- 2.54 Cabe mencionar que la Administración reconoció que no cuenta con un procedimiento formal de entrega y recepción de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey”, a las empresas encargadas del montaje y desmontaje de

⁴¹ Oficio Nro. GCSV-01-2014-2675 de fecha 20 de junio de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes de CONAVI.

⁴² Oficio Nro. DP 2014-112 de fecha 26 de febrero de 2014 de la Dirección de Puentes del MOPT.

⁴³ Manual Técnico de Puentes de Panel, Tercera Edición 2009, ACROW CORPORATION (Página Nro. 29).

dichas estructuras, tal y como se mencionó por parte de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes⁴⁴:

“No existe un documento formal –aprobado y comunicado- que contenga el procedimiento establecido por el CONAVI para la entrega y recepción de materiales a las empresas privadas encargadas del montaje y desmontaje de las estructuras usadas en la construcción de puentes modulares tipo “Bailey”. A la fecha no existe un procedimiento aprobado para este fin.”.

2.55 Por otra parte, se determinó que el CONAVI no cuenta con procedimientos o protocolos técnicos de supervisión de la construcción de los puentes modulares tipo “Bailey”. Al respecto, señaló⁴⁵ la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes que:

“Los encargados por parte de CONAVI de supervisar los trabajos de montaje y desmontaje de las citadas estructuras que ejecutan las empresas privadas contratadas, son los ingenieros de la unidad –informal- que brinda apoyo en materia de puentes a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes. No se cuenta con un procedimiento formal establecido por CONAVI en el cual se definan los encargados de la supervisión y se describa en qué consiste dicha labor y los productos que se derivan de esas labores en el caso específico de puentes, no obstante se elaboran los informes y registros del puente inspeccionado.”.

g. CARENCIA DE INVENTARIO DE LOS PUENTES MODULARES TIPO “BAILEY” QUE SE ENCUENTRAN EN SERVICIO EN LA RED VIAL NACIONAL.

2.56 El CONAVI no cuenta con un inventario de los puentes tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en las carreteras nacionales. La Administración reconoció que no dispone de un sistema de información sobre la ubicación y condiciones en que se encuentran los puentes modulares tipo “Bailey” que han sido colocados en la red vial nacional. Al respecto, señaló la Dirección Ejecutiva del CONAVI lo siguiente:

“...a la fecha no se cuenta con un sistema de este tipo, sin embargo, dado la forma en que está estructurada por zonas la conservación de la red vial nacional, los ingenieros de las respectivas zonas tienen conocimiento de los puentes tipo Bailey de la red que administran, y que son sujetos de las labores de mantenimiento que periódicamente se definen.”⁴⁶

⁴⁴ Oficio Nro. GCSV-60-14-2406 de fecha 30 de mayo de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del Consejo Nacional de Vialidad.

⁴⁵ Oficio Nro. GCSV-60-14-2406 de fecha 30 de mayo de 2014 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del Consejo Nacional de Vialidad.

⁴⁶ Oficio Nro. DIE-07-14-1380 de fecha 24 de abril de 2014 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI.

- 2.57 Aunado a lo anterior también se evidenció la carencia de un procedimiento que permita valorar la vida útil remanente de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” cuando estas son removidas de la red vial nacional, según lo manifestado por la Dirección Ejecutiva:

“No se cuenta con un procedimiento formalmente instituido para ese fin. Normalmente lo que se observa, es el deterior (sic) del piso en la zona en que reciben directamente las cargas del tránsito vehicular y se procede a sustituir los elementos fatigados; adicionalmente se realiza una labor de cambiar y resocar la tornillería y bulones que lo ameriten.”⁴⁷

- 2.58 Específicamente sobre la condición descrita también cabe señalar lo siguiente:

“Sección 11. Programas de Mantenimiento de Puentes Provisionales Metálicos. Registro de Base de datos de Información Relativa a Estado de Conservación, Evaluación y Atenciones Específicas. / La Agencia, Entidad o Responsable de un tramo vial deberá elaborar para cada estructura de puentes una Hoja de Vida a través de la cual se acumularán y actualizarán documentaciones técnicas referidas a inspecciones, evaluaciones y atenciones propiamente dichas, información que será requerida para la programación de atenciones específicas futuras de corto, mediano y largo plazo según corresponda.(...)/(...) Programación de Mantenimiento de Puentes Provisionales: El objetivo principal del mantenimiento de puentes provisionales es el de conservar las condiciones de servicio de estos en el mejor nivel de serviciabilidad posible. / Para la adecuada programación y consecución de metas de mantenimiento o conservación se deben tomar en consideración los siguientes aspectos: / Contar con información cualitativa, cuantitativa y oportuna del estado del puente. (Fichas de Inspección) ...”⁴⁸

- 2.59 En relación con la condición descrita en el inciso g anterior, el Artículo Nro. 101 de la Ley Nro. 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos establece que todos "Los entes y órganos incluidos en los incisos a) y b) del artículo 1 estarán obligados a llevar un inventario de bienes". De lo expuesto se desprende, que el deber de inventariar y, por ende, registrar los bienes es de rango legal.
- 2.60 Para las condiciones descritas en los incisos e, f y g anteriores, cabe hacer referencia de nuevo a lo ya señalado sobre el sistema de control interno, los deberes del jerarca y los sistemas de información, citados en el párrafo Nro. 2.33 de este

⁴⁷ Oficio Nro. DIE-07-14-1380 de fecha 24 de abril de 2014 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI.

⁴⁸ Manual Técnico de Puentes de Panel, Tercera Edición 2009, ACROW CORPORATION. Páginas Nros. 28 y 30, Sección 11.

informe, referidos a lo que establecen los artículos Nros. 8, 15 y 16 de la Ley General de Control Interno Nro. 8292.

- 2.61 En relación con la causa de los “*Deficientes controles del CONAVI en la construcción y administración de puentes tipo Bailey*” apuntados en los puntos e, f y g anteriores, cabe señalar que CONAVI recientemente inició el estudio para el establecimiento de los procedimientos de control, según se desprende del informe emitido por el Departamento de Análisis Administrativo de ese Consejo:

“... Los procedimientos que deben levantarse para luego optimizarse, son los siguientes: / 1.Recepción de puentes y partes relacionadas a los mismos (implica el tema de nuevas contrataciones sobre este rubro). / 2. Recepción de puentes que han sido utilizados en diferentes proyectos o carreteras (aplica para los casos donde se haya estado utilizando de forma temporal un puente y por haberse sustituido el mismo por uno permanente se requiera devolver el activo a las bodegas de Conavi). / 3. El levantamiento del inventario puentes en uso en rutas nacionales (Inventario de la disposición, estado y necesidades de los puentes en uso del tipo bailey). / 4. La dada de baja de activos (puentes, piezas, estructuras, etc.) en caso de pérdida del mismo. / 5. Inventario de las piezas. / 6. Control y validación de inventarios, que implica determinar periódicamente una toma física para determinar la validez de lo que en los sistemas se reporte como inventario.(...) / (...) Del análisis inicial realizado, se obtiene que previamente a la elaboración de la optimización de los procedimientos, deben definirse una serie de elementos en la institución, relacionadas (sic) con las dimensiones de la bodega, la unidad responsable, métodos de inventarios, custodia de materiales, unidad de medida, entre otros, ...”⁴⁹

- 2.62 La ausencia de procedimientos impide a los funcionarios encargados de ejecutar las actividades, contar con instrucciones por escrito, claras y precisas para realizar las tareas encomendadas de forma uniforme y transparente, de manera que este accionar de la Administración afecta la rendición de cuentas.
- 2.63 También, la ausencia de sistemas de información está impidiendo el control de los procesos de la institución relacionados con la construcción y mantenimiento de los puentes tipo “Bailey”.
- 2.64 Las deficiencias de control apuntadas anteriormente provocan riesgos asociados con la toma de decisiones sobre la optimización de los recursos públicos y la calidad de las obras ejecutadas en las carreteras de la red vial nacional.

⁴⁹ Oficio Nro. AAA-01-14-180 de fecha 12 de junio de 2014 del Departamento de Análisis Administrativo de CONAVI.

- 2.65 La carencia de un inventario –ubicación, características, condición o estado, etc.- de los puentes tipo “Bailey” que se encuentran en servicio, afecta el control sobre el mantenimiento de dichas estructuras y genera riesgos ya que no se pueden garantizar las condiciones de capacidad y seguridad de esos puentes de la red vial nacional.

3. CONCLUSIONES

- 3.1 Pese a que el CONAVI tiene asignada la función de atender la red vial nacional para lo cual cuenta con ingentes recursos provenientes principalmente del impuesto a los combustibles y otras leyes, a la fecha ha sido incapaz de atender la gestión de puentes “Bailey” siquiera de manera aceptable.
- 3.2 El estudio realizado permitió identificar que la gestión relacionada con el proceso de administración de las estructuras metálicas modulares de puentes tipo “Bailey”, muestra debilidades tanto en el CONAVI como en el MOPT.
- 3.3 En efecto, el CONAVI no ha sido capaz de adquirir con sus propios recursos y medios la totalidad de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” que ha necesitado; situación que ha generado que se recurra al MOPT para que le sean prestadas o trasladadas; lo anterior, sin que se haya suscrito un documento formal entre ambas entidades en el que se establezcan las condiciones del traslado o préstamo. Es así como, de 40 estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” adquiridas por el MOPT en el período 2011-2014, se destinaron 28,44 estructuras metálicas a la red vial nacional, cuyo costo es de U.S.\$ 9.240.588,86, lo que representa un 71,86% del costo total de las estructuras adquiridas por ese Ministerio.
- 3.4 Debido a lo anterior, parte de los recursos presupuestados por el MOPT, que deben ser canalizados a apoyar a las municipalidades en la atención de la red vial cantonal, están siendo dirigidos a resolver situaciones que se presentan en la red vial nacional, a pesar de que el CONAVI dispone, para ese fin, de recursos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, según lo establecido en la Ley Nro. 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributarias y otras fuentes de financiamiento.
- 3.5 El CONAVI tiene asignada la importante labor relacionada con los puentes modulares tipo “Bailey” a una unidad creada de manera informal en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y no cuenta con un sistema de control de inventarios de las estructuras metálicas que se mantienen en bodega. Asimismo, tampoco cuenta con un procedimiento formalmente establecido para el ingreso y salida de las bodegas (autorización, registro y custodia) de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y de otros materiales para la construcción de esos puentes (nuevos y usados).

- 3.6 Por otra parte, el MOPT pese a que dispone de un sistema de control de inventarios, el mismo no permite controlar las existencias de las diferentes piezas o elementos que conforman las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y tampoco brinda información sobre las existencias de las estructuras metálicas usadas, con el detalle de la cantidad y condición de las piezas o componentes de las estructuras metálicas modulares que han sido removidas de la red vial. Tampoco se cuenta con contratos o convenios cuando dichas estructuras son almacenadas por CONAVI en propiedades privadas.
- 3.7 El CONAVI no dispone de procedimientos formalmente establecidos, debidamente aprobados y comunicados, relacionados con la gestión de los puentes modulares tipo “Bailey”, tales como:
- Las actividades y los encargados de realizar y validar los estudios de ingeniería y diseños de la obra, de previo a la construcción del puente.
 - La entrega y recepción de las estructuras metálicas modulares a las empresas privadas encargadas del montaje y desmontaje.
 - La supervisión de la construcción de los puentes y
 - El inventario de los puentes modulares tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en la red vial nacional y valoración de la vida útil remanente de las estructuras metálicas modulares cuando son removidas de la red vial nacional.
- 3.8 De igual forma no se cuenta con un inventario de los puentes tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en las carreteras nacionales, lo cual afecta el control sobre el mantenimiento de dichas estructuras e impide garantizar las condiciones de capacidad y seguridad de los puentes tipo “Bailey” de la red vial nacional.

4. DISPOSICIONES

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los Artículos Nros. 183 y 184 de la Constitución Política, los Artículos Nros. 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428, y el Artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

- 4.3 Girar las instrucciones respectivas para que en lo sucesivo, cada vez que se preste o traslade una estructura metálica modular tipo Bailey, el MOPT cuente con una justificación que demuestre que el préstamo o traslado se debe a una situación excepcional, de conformidad con las competencias que tiene ese Ministerio y en protección de los limitados recursos de que dispone. Además, el préstamo o traslado deberá contar con la respectiva suscripción de los convenios o las actas de recepción, firma y entrega física de los bienes a la entidad receptora y demás requisitos, según lo estipulado en la normativa vigente. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión del documento de ese Despacho donde se giren las instrucciones respectivas, para lo cual se otorga un plazo de quince (15) días hábiles y en el término de doce (12) meses se deberá remitir a esta Contraloría General, una certificación donde indique que los préstamos o traslados efectuados en dicho período contaron con los debidos documentos de respaldo. Ambos plazos rigen a partir de la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.1 al 2.17 de este informe).
- 4.4 Establecer la situación jurídica –préstamo o traslado- de las estructuras metálicas tipo “Bailey” entregadas a la fecha al CONAVI y ajustar su estado de acuerdo al ordenamiento jurídico. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante: la remisión de una certificación de ese Despacho, en la que conste el ajuste al ordenamiento jurídico de los préstamos o traslados realizados bajo su ejercicio funcional –es decir, a partir del 8 de mayo de 2014-, y respecto de lo actuado con anterioridad, un oficio de ese Despacho en el que informe el resultado de la revisión y las medidas adoptadas de conformidad con el ordenamiento jurídico. Para lo cual se otorga un plazo de tres (3) meses, a partir de la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.8 al 2.17 de este informe).
- 4.5 Establecer formalmente un sistema de control de inventarios⁵⁰ que permita contar con información actualizada y exacta acerca de las condiciones y existencias de las estructuras metálicas modulares de puentes tipo “Bailey” nuevas y usadas, según lo establecido en la normativa, que al menos contenga:
- i. Estructuras metálicas modulares con el detalle de cantidades y sus características: modelo, longitud, marca, entre otros.
 - ii. Para cada una de las estructuras metálicas modulares indicadas en el punto i. anterior, el detalle de las piezas o elementos que las conforman, con la respectiva identificación de fábrica de las piezas o elementos que así lo permitan.
 - iii. Piezas o elementos que conforman la reserva o depósito de componentes o piezas adicionales.

⁵⁰ Debidamente aprobado e implementado.

El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de una certificación en la cual se indique que el sistema de control de inventarios ha sido establecido formalmente. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de seis (6) meses, el cual rige a partir de la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.24 al 2.33 de este informe).

- 4.6 Establecer formalmente –elaborar, aprobar e implementar- un plan en el que se determinen las actividades a cumplir, plazos y recursos, a fin de que el MOPT cuente con instalaciones que reúnan las condiciones y características físicas - incluida la delimitación de los espacios- necesarias para garantizar la conservación, seguridad y debido resguardo de las estructuras metálicas de puentes tipo “Bailey” y otros materiales, propiedad de ese Ministerio. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de una certificación donde conste que ya se cuenta con un plan debidamente aprobado por el Ministro, para lo cual se otorga un plazo de cuatro (4) meses, contado a partir de la recepción del presente informe. Además, en el plazo de seis (6) meses posteriores, una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo programado en dicho plan. (Véase puntos Nros. 2.34 al 2.45 de este informe).

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE CONAVI

- 4.7 Tomar las medidas pertinentes que aseguren a ese Consejo satisfacer de manera permanente y oportuna, con sus propios recursos y medios, las necesidades de adquisición de estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” para la red vial nacional, de conformidad con las competencias que le asigna la Ley Nro. 7798 de Creación de CONAVI. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión del acuerdo de ese Consejo donde conste que se han tomado dichas acciones, para lo cual se otorga un plazo de tres (3) meses y en el término de doce (12) meses se deberá remitir a esta Contraloría General, una certificación en la cual conste que ese Consejo puede satisfacer las necesidades de adquisición de tales estructuras. Ambos plazos rigen a partir de la sesión inmediata posterior a la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.1 al 2.17 de este informe).
- 4.8 Tomar las acciones necesarias para contar formalmente con la estructura organizativa encargada de la gestión de puentes tipo “Bailey”, que le permita atender la competencia que le fue asignada por Ley. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión del acuerdo de ese Consejo donde conste la formalización respectiva. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de seis (6) meses, el cual rige a partir de la sesión inmediata posterior a la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.16 y 2.61 de este informe).

- 4.9 Establecer formalmente –elaborar, aprobar e implementar- un plan en el que se determinen las actividades a cumplir, plazos y recursos involucrados, a fin de que el CONAVI cuente con instalaciones que reúnan las condiciones y características físicas -incluida la delimitación de los espacios- necesarias para garantizar la conservación, seguridad y debido resguardo de las estructuras metálicas de puentes tipo “Bailey” y otros materiales, propiedad de ese Consejo. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de copia del acuerdo donde ese Consejo aprueba el plan respectivo y ordena su implementación, para lo cual se otorga un plazo de cuatro (4) meses, contado a partir de la recepción del presente informe. Además, en el plazo de seis (6) meses posteriores, una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo programado en dicho plan. (Véase puntos Nros. 2.34 al 2.46 de este informe).
- 4.10 Girar las instrucciones necesarias y suficientes para que en lo sucesivo, en caso de utilizar propiedades privadas para almacenar estructuras metálicas de puentes tipo “Bailey” y otros bienes públicos, se cuente con la justificación que sustente esa decisión, así como se formalicen los documentos que permitan garantizar la custodia y debida disposición de dichos bienes, acorde con el ordenamiento jurídico, máxime tomando en cuenta su elevado valor. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de copia del acuerdo de ese Consejo de Administración, en el cual se giren las instrucciones respectivas, para lo cual se otorga un plazo de quince (15) días hábiles y en el término de tres (3) meses se deberá remitir a esta Contraloría General, una certificación haciendo constar que, en el caso de las propiedades privadas donde actualmente se tienen estructuras de puentes tipo “Bailey” y otros bienes públicos, se suscribió un documento formal que permite garantizar la custodia y debida disposición de dichos bienes. (Véase punto Nros. 2.41 al 2.46 de este informe).
- 4.11 Establecer formalmente –elaborar, aprobar e implementar- un plan para el levantamiento del inventario de los puentes tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en la red vial nacional, identificando su ubicación, características, condición o estado de las estructuras, entre otros. El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de copia del acuerdo en el cual se adjunte el plan aprobado, para lo cual se otorga un plazo de cuatro (4) meses, contado a partir de la recepción del presente informe. Además, en el plazo de seis (6) meses posteriores, una certificación en la cual se indique el cumplimiento de lo programado en dicho plan. (Véase puntos Nros. 2.56 al 2.65 de este informe).

AL DIRECTOR EJECUTIVO DE CONAVI

- 4.12 Establecer formalmente un sistema de control de inventarios que permita contar con información actualizada y exacta acerca de las condiciones y existencias de las estructuras metálicas modulares de puentes tipo “Bailey” nuevas y usadas, según lo establecido en la normativa, en términos de:

- i. Estructuras metálicas modulares con el detalle de cantidades y sus características: modelo, longitud, marca, entre otros.
- ii. Para cada una de las estructuras metálicas modulares indicadas en el punto i. anterior, el detalle de las piezas o elementos que las conforman, con la respectiva identificación de fábrica de las piezas o elementos que así lo permitan.
- iii. Piezas o elementos que conforman la reserva o depósito de componentes o piezas adicionales.

El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión del oficio donde conste la formalización e implementación del sistema de control de inventarios referido anteriormente. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de cuatro (4) meses, el cual rige a partir de la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.19 al 2.23 y 2.32 y 2.33 de este informe).

4.13 Establecer formalmente –elaborar, aprobar, divulgar e implementar- los procedimientos relacionados con:

- i. Ingreso y salida de las bodegas (autorización, registro y custodia), de las estructuras metálicas modulares tipo “Bailey” y de otros materiales para la construcción de esos puentes (nuevos y usados).
- ii. Las actividades y los encargados de realizar y validar los estudios de ingeniería y diseños de la obra, de previo a la construcción del puente.
- iii. La entrega y recepción de las estructuras metálicas modulares a las empresas privadas encargadas del montaje y desmontaje.
- iv. La supervisión de la construcción de los puentes y
- v. Inventario de los puentes modulares tipo “Bailey” que se encuentran en servicio en la red vial nacional y valoración de la vida útil remanente de las estructuras metálicas modulares cuando son removidas de la red vial nacional.

El cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de una certificación del Director Ejecutivo donde conste la formalización e implementación de cada uno de los procedimientos indicados. Para el cumplimiento de esta disposición se otorga un plazo de seis (6) meses, el cual rige a partir de la recepción del presente informe. (Véase puntos Nros. 2.20 al 2.23 y del 2.47 al 2.65 de este informe).

ANEXO

**VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL
INFORME DE AUDITORÍA NRO. DFOE-IFR-IF-11-2014 SOBRE LA GESTIÓN RELACIONADA
CON PUENTES MODULARES TIPO “BAILEY” DE LA RED VIAL NACIONAL**

Nro. Párrafos	4.4 Disposición		
Observaciones Administración	<p>Señala la Administración: <i>“Respecto de esta disposición, es necesario considerar que este Despacho no tiene objeción en cuanto a solicitar a las instancias correspondientes, la determinación de la figura jurídica idónea que procure el préstamo o traslado de este tipo de estructuras para uso del CONAVI, así como solicitar el ajuste que sea necesario, respecto de las prácticas administrativas hasta ahora utilizadas. No obstante, se debe aclarar, que este Despacho únicamente podrá certificar el ajuste al ordenamiento jurídico de los préstamos o traslados realizados bajo su ejercicio funcional – es decir, a partir del 8 de mayo del 2014-, y que respecto de lo actuado con anterioridad, se solicitará una revisión y en caso de detectarse inconsistencias, se adoptarán las medidas pertinentes, de conformidad con el ordenamiento jurídico, todo en apego a la mayor transparencia en la función pública.”.</i></p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La CGR mantiene la disposición por cuanto no fue objetada. Ahora bien, se atiende lo indicado por el Sr. Carlos Segnini Villalobos, Ministro de Obras Públicas y Transportes respecto a la forma sugerida de cómo puede cumplir dicha disposición. Por tanto, se mantiene la disposición en los términos establecidos por esta CGR, en cuanto a que el cumplimiento de esta disposición se acreditará mediante la remisión de una certificación de ese Despacho, en la que conste el ajuste al ordenamiento jurídico de los préstamos o traslados realizados bajo su ejercicio funcional –es decir, a partir del 8 de mayo de 2014-. Y respecto de lo actuado con anterioridad, se establece la presentación de un oficio de ese Despacho en el que informe el resultado de la revisión y las medidas adoptadas de conformidad con el ordenamiento jurídico.</p>		

Nro. Párrafos	4.5 Disposición		
Observaciones Administración	<p>Señala la Administración: <i>“Debe aclararse que actualmente el Ministerio posee un sistema de control de inventarios, que efectivamente, parece mostrar algunas limitaciones para almacenar con minuciosidad los datos necesarios de las estructuras metálicas modulares. / En atención a ello, respetuosamente se tendría que indicar, que este Despacho girará las instrucciones necesarias para que el sistema existente sea analizado y actualizado en lo pertinente, a fin de que contenga al menos el detalle señalado en el borrador de informe. / Por otro lado, se establece en la disposición un plazo de cuatro meses para certificar que el control de inventarios se ha establecido formalmente. Respetuosamente se solicita al ente contralor, extender prudencialmente dicho plazo, considerando que la mayor dificultad para el Ministerio, según oficio DOP-2014 4235, radica en la creación y asignación de códigos para repuestos – piezas- en el clasificador por objeto del gasto en el sistema administrado por la Dirección General de Administración de Bienes del Ministerio de Hacienda, y se requiere entablar las coordinaciones necesarias entre las dependencias de esta cartera ministerial y las del Ministerio de Hacienda, para lograr resolver este aspecto.”.</i></p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos	<p>La CGR mantiene la disposición por cuanto no fue objetada. Únicamente se atiende lo solicitado</p>		

CGR	por el Sr. Carlos Segnini Villalobos, Ministro de Obras Públicas y Transportes respecto a la ampliación de plazo, otorgando un plazo de 6 meses para el cumplimiento de dicha disposición.		
Nro. Párrafos	2.1 al 2.11 y 2.16-2.17		
Observaciones Administración	<p>Señala la Administración:</p> <p><i>“Efectivamente desde setiembre del año 2012 se suspendió el trámite de la contratación de compra de estructuras modulares tipo Bailey mediante la modalidad “Entrega según demanda”, en virtud de una decisión administrativa de efectuar la compra de dichas estructuras aprovechando la contratación bajo esta modalidad vigente en el MOPT, ello por la premura de disponer de estas estructuras en el menor tiempo posible. Es decir la decisión de no proseguir con el procedimiento de compra en el CONAVI fue por motivos de agilidad en el proceso y no necesariamente por una incapacidad de la Institución en ese momento dado. / Adicionalmente en la página 6 del informe de la Contraloría, se consigna claramente la posición del entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes, Dr. Pedro Castro Fernández, en el sentido de que los requisitos técnicos para las contrataciones de esta naturaleza sean definidos por la Dirección de Puentes del MOPT. / También debemos decir que si bien las Municipalidades tienen la responsabilidad sobre las Rutas Cantonales y el CONAVI sobre la Red Vial Nacional, entendemos que el MOPT tiene injerencia sobre ambas; no existiendo impedimento para que contribuya al mejoramiento de las mismas.”.</i></p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>Lo indicado por la Administración carece de fundamentación. Al respecto, se indica que por la premura en la adquisición de las estructuras de puentes “Bailey” se suspendió, en el CONAVI “la contratación de compra de estructuras modulares tipo Bailey mediante la modalidad “Entrega según Demanda”” que se estaba efectuando en ese momento, y se recurrió a la que se estaba ejecutando en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Además, cita el oficio Nro. DMOPT-3723-2013 de fecha 26 de julio del 2013 del Dr. Pedro Castro Fernández, transcrito en la página Nro. 6 del Borrador del Informe de la Auditoría Especial sobre la Gestión relacionada con Puentes Modulares tipo “Bailey” de la Red Vial Nacional.</p> <p>Del oficio anterior, se desprende que el Ministro de Obras Públicas y Transportes le solicita al Consejo de Administración de CONAVI “tomar el acuerdo”, a fin de que la Dirección de Puentes de ese Ministerio ayude técnicamente al CONAVI, en la definición de los aspectos técnicos de los carteles y revisión técnica de las ofertas, a fin de que se “acorten” los plazos de respuesta, siendo que las unidades técnicas del CONAVI han vertido criterios o términos de referencia que han sido recorridos haciendo imposible la adquisición de dichas estructuras. Por tanto, se desprende de la lectura de dicho oficio que el Ministro más bien deja evidencia de la falta de capacidad que ha tenido ese Consejo para adquirir con sus propios recursos y medios las estructuras metálicas tipo Bailey para la Red Vial Nacional.</p> <p>Asimismo, menciona la Administración que las municipalidades son responsables de la Red Vial Cantonal y el CONAVI tiene competencia para la atención de la Red Vial Nacional, siendo que el “MOPT tiene injerencia sobre ambas; no existiendo impedimento para que contribuya al mejoramiento de las mismas.”. Al respecto, debe recordarse que la Ley Nro. 7798 de 30 de abril de 1998 creó el Consejo Nacional de Vialidad como un órgano con desconcentración máxima del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional; es decir, es competencia de ese Consejo y no del MOPT adquirir con sus propios recursos y medios las estructuras metálicas tipo “Bailey”, acudiendo a la contratación administrativa que conforme a su planificación debe realizar, a fin de cumplir sus objetivos y atender el interés público encomendado.</p>		

Nro. Párrafos	2.48 al 2.53		
Observaciones Administración	<p>Señala la Administración:</p> <p><i>“A este respecto se debe tener en cuenta que el armado de las estructuras se realiza conforme con las recomendaciones del fabricante y que se encuentran contenidas en los manuales técnicos suministrados por el mismo fabricante, y que se aplican de manera estándar para cada tipo concreto de estructura. / Ahora bien, cuando una estructura modular es instalada por medio de un procedimiento de imprevisibilidad, sí se cuenta con los informes técnicos iniciales con la definición de los trabajos por realizar, estructura de costos, detalle de la experiencia del contratista para el montaje, estudios de suelos en el caso de haberse realizado, las valoraciones técnicas sobre la utilidades de los bastiones y otras estructuras existentes en el sitio, y el informe final incluyendo fotografías de la estructura terminada. Para estos casos si se cumple con un procedimiento de contratación: “PP-18-30-30-3, Contrataciones para enfrentar situaciones imprevisibles”.”</i></p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>La CGR mantiene el hallazgo tomando en consideración que la Administración no ha aportado -en estas instancias- la documentación que permita evidenciar –en todos los casos- el cumplimiento de estudios básicos de ingeniería y diseño de la obra previo a la construcción de los puentes modulares tipo “Bailey”. La Administración se ha referido a los casos atendidos por imprevisibilidad indicando que en <i>“estos casos si se cumple con un procedimiento de contratación: “PP-18-30-30-3, Contrataciones para enfrentar situaciones imprevisibles”;</i> sin embargo, tampoco en estos casos ha aportado la documentación que permita demostrar lo dicho.</p>		

Nota: Las observaciones fueron recibidas mediante los oficios Nros. DIE-07-14-4085 de la Dirección Ejecutiva de CONAVI y DMOPT-6230-2014 (5) del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes, ambas del 9 de diciembre de 2014.