



INFORME Nro. DFOE-IFR-IF-11-2016
31 de AGOSTO, 2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE
INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE
EL AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META DE
CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES-
RIO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856
ESTABLECIDA EN EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO 2015-2018**

2016

CONTENIDO

Página nro.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	1
ALCANCE DE LA AUDITORÍA	2
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	2
GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA.....	2
METODOLOGÍA APLICADA	3
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	5
2. RESULTADOS	6
CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES-RÍO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856.....	6
SIN AVANCE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES-RÍO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856 ...	6
RECUADRO NRO. 1 RESUMEN DEL PRIMER PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	7
DISEÑO SECCIÓN LOS CHILES-RÍO POCOSOL, RUTA NACIONAL 1856	7
RECUADRO NRO. 2	8
RESUMEN DEL SEGUNDO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DISEÑO SECCIÓN RÍO POCOSOL-RÍO INFIERNITO, RUTA NACIONAL 1856.....	8
LIMITACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS	9
3. CONCLUSIONES	11
4. DISPOSICIONES.....	11
AL ING. GERMAN VALVERDE GONZÁLEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONAVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	12

RECUADROS

RECUADRO NRO. 1 DISEÑO SECCIÓN LOS CHILES-RÍO POCOSOL, RUTA NACIONAL 1856	7
RECUADRO NRO. 2 DISEÑO SECCIÓN RÍO POCOSOL-RÍO INFIERNITO, RUTA NACIONAL 1856.....	8

RESUMEN EJECUTIVO***¿Qué examinamos?***

Se ejecutó una auditoría de carácter especial con el objetivo de verificar si el avance en el cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, referente a construir el 41% (63,5 km) de la Ruta Nacional 1856, correspondiente a la sección Los Chiles-Río Infiernito, permitió durante el año 2015 la construcción del 16% (24,5 km) de la totalidad de esa ruta por parte del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

¿Por qué es importante?

Es relevante fiscalizar el avance de la construcción de la sección Los Chiles-Río Infiernito de la Ruta Nacional 1856, por cuanto es una carretera que permitirá el acceso a la zona norte del país, mejorando la calidad de vida y el nivel socioeconómico de la población.

¿Qué encontramos?

Durante el año 2015 no se presentó ningún avance de la meta de construcción de la sección Los Chiles-Río Infiernito, de la Ruta Nacional 1856, situación que permanece igual a junio de 2016, debido a que no se cuenta con el diseño final del proyecto, pese a que desde los años 2012 y 2013 se iniciaron dos procesos de contratación administrativa para ello.

Por otra parte, los expedientes administrativos de las contrataciones en mención no están completos ni actualizados. En ambos casos se omitió la incorporación de documentos de relevancia como órdenes de servicio, los cuales oficializan el reconocimiento de días en el plazo contractual por eventos compensables, así como suspensiones y reinicio de actividades.

Además, se encontró que la Dirección de Contratación de Vías y Puentes del CONAVI, unidad ejecutora de las contrataciones, remitió a la Proveduría Institucional, de forma recurrente, grupos de información desfasada, lo que provoca desactualización permanente de los expedientes administrativos.

Lo anterior se agrava pues en una de las contrataciones se observó que 15 de 68 (22%) oficios recibidos por la Dirección de Contratación de Vías y Puentes no fueron remitidos a la Proveduría Institucional oportunamente, lo que genera desorden cronológico de la documentación contenida en los expedientes administrativos.

¿Qué sigue?

Las disposiciones fueron dirigidas al Director Ejecutivo del CONAVI. Estas se orientan a ordenar a la Dirección de Contratación de Vías y Puentes ejecutar las acciones necesarias a fin de contar con los diseños finales del proyecto sección Los Chiles-Río Infiernito, estableciendo fecha límite de finalización; elaborar e implementar un plan de acción que incorpore un cronograma de actividades, con plazos y responsables, a fin de que se garantice la conclusión de la construcción de los 63,4 km de esa sección al año 2017, en cumplimiento de lo establecido en el PND 2015-2018 y emitir e implementar una directriz dirigida a las unidades administrativas correspondientes, con el propósito de que los expedientes administrativos de las contrataciones, en custodia de la Proveduría Institucional, cuenten oportunamente con información completa y actualizada.



INFORME Nro. DFOE-IFR-IF-11-2016

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META DE CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES- RÍO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856 ESTABLECIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica, nro. 7428, del 7 de setiembre de 1994, y de conformidad con el Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- 1.2. La verificación del avance en el cumplimiento de metas relacionadas con el transporte y la infraestructura vial es relevante por cuanto el país requiere contar con proyectos que constituyan un pilar fundamental del desarrollo socioeconómico, al menor costo posible. En particular, resulta necesario avanzar en la construcción de la sección Los Chiles-Río Infiernito de la Ruta Nacional 1856, carretera que permitirá el acceso rápido y seguro a la zona norte del país, mejorando la calidad de vida y el nivel socioeconómico de la población.

OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

- 1.3. La auditoría tuvo como objetivo verificar si el avance en el cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, en adelante PND, referente a construir el 41% (63,5 km) de la Ruta Nacional 1856, correspondiente a la sección Los Chiles-

Río Infiernito, permitió durante el año 2015, la construcción del 16% (24,5 km) de la totalidad de esa ruta correspondiente a un 39% de la sección mencionada.

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- 1.4. La auditoría se realizó en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y comprendió la verificación del avance en el cumplimiento, seguimiento y control de la meta establecida en el PND, referida a la construcción del 16% de la Ruta Nacional 1856, correspondiente al 39% de la sección Los Chiles-Río Infiernito, durante el año 2015.
- 1.5. La auditoría abarcó la gestión institucional durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2015, y se amplió en los casos que se consideró pertinente.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.6. Como aspecto positivo se destaca la disposición y colaboración de funcionarios de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes y la Proveduría Institucional del CONAVI.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.7. No se presentaron limitaciones que afectaran la ejecución de la auditoría.

GENERALIDADES ACERCA DE LA AUDITORÍA

- 1.8. El Plan Nacional de Desarrollo es el “marco orientador del Gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción del gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivados de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial.”¹
- 1.9. En el PND se señala que “El Sector Transporte e Infraestructura es de gran importancia dentro de la economía nacional, debido a que constituye uno de los medios para promover actividades económicas generadoras de divisas, como es el caso del turismo y las exportaciones. Asimismo, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, por medio de la construcción y conservación de obras de infraestructura en el campo vial,

¹ Artículo 2 del Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN del 31 de enero de 2006.

aéreo, portuario, fluvial, ferroviario, transporte público y de seguridad vial, que proporcionan servicios más eficientes y seguros para los usuarios.”²

- 1.10. Así las cosas, como líneas de acción en el área de carreteras, en el PND se indica que “Para las deficiencias en infraestructura vial se propone Implementar un Programa de acciones para el desarrollo de la Red Vial Nacional para los diferentes Corredores (Pacífico, Atlántico, Ramales y Conexiones).”³ En concordancia con lo anterior, se estableció la meta de construcción de la Sección Los Chiles-Río Infiernito de la Ruta Nacional 1856, distribuida anualmente de la siguiente manera:

Año	Cantidad de km a construir	Porcentaje
2015	24,5 km	39%
2016	29,8 km	47%
2017	9,1 km	14%
TOTAL	63,4 km	100%

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.11. La metodología utilizada se basó en el procedimiento de auditoría establecido en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI) de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de esta Contraloría General, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y otra normativa de auditoría establecida en las políticas y lineamientos relativos a los estudios de fiscalización posterior de dicha División.
- 1.12. Se analizaron los informes elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) –como rector del sector transporte– sobre los avances y cumplimiento de las metas del PND para el año 2015.
- 1.13. Se efectuó una visita y recorrido por la Ruta Nacional 1856, sección Los Chiles-Río Infiernito, el día 10 de febrero de 2016, desde el Río Isla Chica hasta donde fue posible el acceso (aproximadamente 8 km de recorrido), según se observa en las fotografías nros. 1, 2 y 3 siguientes.

² Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante, noviembre 2014, página 399.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante, noviembre 2014, página 403.

Foto nro. 1**Puente bailey sobre el Río Isla
Chica****Foto nro. 2****Vía que comunica Los Chiles
con Río Pocosol****Foto nro. 3****Imposibilidad de acceso por ausencia de infraestructura.**

- 1.14. Además se analizó la información de los expedientes administrativos custodiados por la Proveduría Institucional del CONAVI. Adicionalmente se realizaron solicitudes de información a los funcionarios de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría se efectuó el 28 de julio de 2016 en la Sala de Sesiones del Consejo de Administración. En dicha ocasión estuvieron presentes la Ing. Giselle Alfaro Bogantes, Vicepresidente del Consejo; Licda. Ana Lizeth Rodríguez Barquero, Directora; Licda. Mónica Navarro del Valle, Directora; Lic. Christian Campos Monge, Director; Ing. Jorge Solano Jiménez, Director y el Lic. Nelson Gómez Barrantes, Director; Ing. Germán Valverde González, Director Ejecutivo a.i. de CONAVI; Ing. Edgar Salas Solís, Director de Contratación de Vías y Puentes de CONAVI; Licda. Carmen Madrigal Rímola, Directora de Proveduría Institucional de CONAVI; Ing. Mónica Moreira Sandoval, Jefe de Planificación Institucional de CONAVI y la Licda. Blanca Calderón Chinchilla, Auditora Interna a.i. de CONAVI.

- 1.16. Adicionalmente, por medio del oficio nro. DFOE-IFR-0360 (10344) del 05 de agosto de 2016, se hizo entrega del borrador del presente informe al Presidente del Consejo de Administración, indicando además que se contaba con el plazo de cinco días hábiles para formular y remitir a esta Área de Fiscalización las observaciones pertinentes sobre su contenido con el sustento documental correspondiente. Al respecto, mediante oficio nro. ACA 01-16-0634 (0186) del 12 de agosto de 2016 el Consejo de Administración comunicó al Director Ejecutivo a.i. de CONAVI el acuerdo del Consejo por medio del cual le trasladó el borrador del informe para que realizara las observaciones pertinentes sobre su contenido. Mediante oficio nro. DIE-11-16-2365 (302) del 16 de agosto de 2016 el Director Ejecutivo a.i. de CONAVI remitió las observaciones que consideró pertinentes, las cuales se detallan en el Anexo nro. 1 del presente informe.

2. RESULTADOS

CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES-RÍO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856

SIN AVANCE LA CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES-RÍO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856

- 2.1. Durante el año 2015 no se presentó avance de la meta de construcción de la sección Los Chiles-Río Infiernito, de la Ruta Nacional 1856, pese a que durante el año 2015 se tenía previsto avanzar la construcción de esa ruta en un 16% (24,5 kilómetros) según lo establecido en el PND, situación que permanece igual a junio de 2016.
- 2.2. Este instrumento de política pública –PND– es de acatamiento obligatorio para los Ministros y Jerarcas de instituciones descentralizadas⁴. Sobre este particular, las Normas de control interno para el Sector Público establecen que:

...el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes⁵.
- 2.3. El nulo avance en el cumplimiento de dicha meta se presenta al no contar con el diseño final del proyecto. Al respecto, desde el mes de diciembre del año 2012 inició el primero de dos procesos de contratación administrativa relacionados, sea la Licitación Abreviada con el expediente administrativo nro. 2012LA-000106-0DI00 según se indica en el recuadro nro. 1 siguiente.

⁴ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo nro. 23323-PLAN del 17 de mayo de 1994.

⁵ Norma 4.5.2 “Gestión de Proyectos” de las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) del 26 de enero de 2009.

Recuadro nro. 1
Resumen del primer proceso de contratación administrativa
Diseño sección Los Chiles-Río Pocosol, Ruta Nacional 1856
Expediente administrativo nro. 2012LA-000106-0DI00
A junio de 2016

La fase de contratación administrativa tardó aproximadamente un año⁶, debido principalmente a la revisión de recursos de objeción presentados por las empresas oferentes que derivó en una enmienda al cartel de licitación, así como recursos de apelación presentados ante esta Contraloría General que derivó en dos procesos de readjudicación.

La fase de ejecución contractual tenía una duración prevista de 120 días naturales, que iniciaron el 21 de enero de 2014 y debían concluir el 21 de mayo de 2014. Sin embargo, ha tardado más de dos años con respecto a lo previsto⁷, lo que equivale a siete veces lo planificado. Esta situación se presenta debido a la inoportuna entrega de información estratégica⁸ por parte de CONAVI a la empresa contratista y el rezago en la revisión y aprobación de los informes de avance por parte de la Administración.⁹

Al respecto, el CONAVI, mediante oficio nro. DCO 35-16-0508 del 30 de mayo de 2016, de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes, indicó que para aprobar cada informe de avance se requiere el criterio técnico de tres direcciones¹⁰, así como de una unidad técnica ambiental de esa Dirección.

A la fecha, el informe de avance nro. 3 se encuentra en revisión por parte de la Dirección de Costos de Vías y Puentes¹¹. Esta dirección realizó una revisión de las memorias de cálculo el pasado 30 de noviembre de 2015, sin embargo, se requirió una revisión con mayor nivel de detalle, la cual tardó casi seis meses, finalizando el 26 de mayo de 2016, cuando la Dirección de Costos remitió las correcciones o modificaciones finales al informe de avance nro. 3. La última Orden de Servicio aprobada es la nro. 9 del 12 de noviembre de 2015, sin embargo a junio de 2016 no se habían elaborado órdenes de servicio en las cuales se reconocieran, de forma oportuna, días por eventos compensables a la empresa contratista.

Fuente: Elaboración propia a partir del Expediente Administrativo de la Licitación Abreviada y oficio nro. DCO 35-16-0508 del 30 de mayo de 2016 de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes del CONAVI.

⁶ Fecha de inicio: 20 de diciembre de 2012 (publicación del cartel en el Diario Oficial la Gaceta). Fecha de finalización: 17 de diciembre de 2013 (aprobación interna del contrato). Folio 3683 al 3686.

⁷ Este resultado se obtiene de las siguientes tres operaciones aritméticas: a) Días transcurridos de ejecución contractual: **861** (del 21 de enero de 2014 al 31 de mayo de 2016); b) Plazo adicional en días: **741** (861 del total de días menos 120 que corresponde al plazo inicial estimado); c) Plazo adicional en años: **2.03** (741 plazo adicional en días sobre 365 días del año).

⁸ La información corresponde al tránsito promedio diario (TPD), la cual debe ser suministrada por la Administración. Sin embargo, no se contaba con ello, pese a haberse dado la orden de inicio de la contratación desde el 16 de enero de 2014, según enmienda a la orden de servicio nro. 1. Folio 3693 a 3694.

⁹ Según se evidencia en las órdenes de servicios nro. 2, 3 y 4.

¹⁰ Dirección de Diseño de Vías y Puentes, Dirección de Costos de Vías y Puentes (ambas del CONAVI) y Dirección General de Tránsito del MOPT.

¹¹ En total son 4 informes. El cuarto informe consolida los 3 primeros.

En complemento de lo anterior, durante el mes de diciembre de 2013 inició otro proceso de contratación administrativa, sea la Contratación Directa bajo el expediente administrativo nro. 2013CD-000148-0DI00, sea el diseño de la sección nro. 2 “Río Pocosol-Río Infiernito”, así como de las otras tres secciones de la Ruta Nacional 1856¹². En este caso también se encontraron atrasos significativos, cuyo detalle se muestra en el recuadro nro. 2 siguiente.

Recuadro nro. 2

Resumen del segundo de los procesos de contratación administrativa

Diseño sección Río Pocosol-Río Infiernito, Ruta Nacional 1856

Expediente administrativo nro. 2013CD-000148-0DI00

A junio de 2016

La fase de contratación administrativa tardó aproximadamente tres meses y medio¹³, por solicitudes de las empresas de realizar aclaraciones al cartel que derivó en la suspensión del plazo con el objeto de realizar dos enmiendas, lo que atrasó la apertura de ofertas por un mes, aproximadamente.

La fase de ejecución contractual tenía una duración prevista de 210 días naturales, que iniciaron el 05 de mayo de 2014 y debían concluir el 10 de diciembre de 2014. Sin embargo, ha tardado casi un año y medio¹⁴ con respecto a lo previsto, tres veces y medio lo planificado, así como en la fase de ejecución contractual debido a factores climáticos (lluvia) los primeros meses y a partir del año 2015 los atrasos han sido ocasionados “... debido a la... revisión de informes...” remitidos por el contratista¹⁵.

A la fecha, en relación con el informe de avance nro. 3 del contratista, quedaba pendiente la revisión de la Dirección de Costos de Vías y Puentes¹⁶, siendo que las otras dependencias realizaron la revisión correspondiente.

Pese a que la Dirección Ejecutiva solicitó a la Dirección de Costos simplificar el procedimiento de revisión para los proyectos relacionados con la Ruta Nacional 1856 y por ende se esperaba que a inicios del mes de junio del presente año finalmente se contara con la aprobación del citado informe¹⁷, la Dirección de Contratación de Vías y Puentes comunicó a la empresa contratista que a esa fecha no se había evaluado el presupuesto de esa sección, esperando sea realizada a finales del mes de junio e inicios del mes de julio de 2016¹⁸.

¹² Las otras tres corresponden a las secciones 3, 4 y 5, sean Río Infiernito-Boca Río San Carlos, Boca Río San Carlos-Boca Río Sarapiquí y Boca Río Sarapiquí-Delta Costa Rica, respectivamente.

¹³ Fecha de inicio: 20 de diciembre de 2013 (invitación a las empresas a participar en el concurso). Fecha de finalización: 07 de abril de 2014 (comunicación de acuerdo firme a las empresas participantes). Folios 1409 a 1410 del expediente administrativo.

¹⁴ Este resultado se obtiene de las siguientes tres operaciones aritméticas: a) Días transcurridos de ejecución contractual: **748** (del 14 de mayo de 2014 al 31 de mayo de 2016); b) Plazo adicional en días: **538** (748 del total de días menos 210 que corresponde al plazo inicial estimado); c) Plazo adicional en años: **1.47** (538 plazo adicional en días sobre 365 días del año).

¹⁵ Ver órdenes de servicio 5, 6 y 7.

¹⁶ Ver pág. 3 de oficio nro. DCO 35-16-0508 del 30 de mayo de 2016.

¹⁷ Ver pág. 3 de oficio nro. DCO 35-16-0508 del 30 de mayo de 2016.

¹⁸ Oficio nro. DCO 35-16-0559 del 17 de junio de 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir del Expediente Administrativo de la Contratación Directa, oficios nro. DCO 35-16-0508 del 30 de mayo de 2016 y DCO 35-16-0559 del 17 de junio de 2016, ambos de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes del CONAVI.

- 2.4. En tal sentido se hace necesario que la administración del CONAVI trace un plan de acción que incorpore un cronograma de actividades, con plazos y responsables, a fin de concluir la construcción de los 63,4 km de la sección Los Chiles-Río Infiernito al año 2017, en cumplimiento de lo establecido en el PND 2015-2018.
- 2.5. De todo lo anterior se tiene que la Administración no cumplió con la meta durante los años 2015 y 2016 y existe el riesgo de incumplimiento para el año 2017, lo que retrasa el crecimiento de la infraestructura vial y por ende el bienestar socioeconómico del país, en especial de las poblaciones ubicadas en las cercanías de esta carretera.

LIMITACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

- 2.6. Los expedientes que custodia la Proveduría Institucional de CONAVI, referentes a las contrataciones comentadas en los recuadros nros. 1 y 2 anteriores, no están completos ni actualizados oportunamente, situación que se detalla de seguido.

Expedientes administrativos incompletos:

- 2.7. En los expedientes administrativos de la Licitación Abreviada nro. 2012LA-000106-0DI00 y la Contratación Directa nro. 2013CD-000148-0DI00 se omitió la incorporación de documentos de relevancia como las órdenes de servicio, documentos que oficializan el reconocimiento de días en el plazo contractual por eventos compensables, así como suspensiones y reinicio de actividades. En el primer caso no se encontraron las Órdenes de Servicio nros. 1, 6, 7, 8 y 9 y, en el segundo, las Órdenes de Servicio nros. 2 y 3.
- 2.8. A criterio de esta Contraloría General la situación anterior se presenta dada la falta de oportunidad en la gestión de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes para suministrar la información. Ejemplo de esto, es el caso de la citada Licitación Abreviada donde no se remitió información a la Proveduría Institucional, pese a que, para las órdenes de servicio nros. 6, 7, 8 y 9, se elaboró el oficio de remisión nro. DCO-35-16-0128 del 05 de febrero de 2016, pero nunca se entregó. En este punto valga indicar que durante la ejecución de esta auditoría, esa Unidad Ejecutora conoció esta situación, subsanándola con la remisión del oficio nro. DCO 35-16-0601 del 01 de julio de 2016.
- 2.9. En el caso de la citada Contratación Directa, en la Proveduría Institucional, no se encontró en el expediente administrativo, información remitida por la Dirección de Contratación de Vías y Puentes, mediante oficios nros. DCO-35-14-0909 del 02 de octubre de 2014 y DCO-35-14-0910 del 03 de octubre de 2014.

2014. A criterio de esta Contraloría General esta situación se debe a debilidades en actividades básicas de Control Interno.

Falta actualizar los expedientes administrativos:

- 2.10. De los expedientes administrativos en mención, se observó que la práctica de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes es remitir a la Proveduría Institucional, en un solo oficio, un grupo de información recibida del contratista en diferentes fechas, además, no se remiten en forma oportuna.
- 2.11. Ejemplos de lo señalado son:
- a. En el caso de la licitación abreviada, la Dirección de Contratación de Vías y Puentes remitió a la Proveduría Institucional información que tenía de seis a diez meses de haber sido recibida por esa dependencia.¹⁹
 - b. En el caso de la contratación directa ocurre una situación similar, pues se remitió información que tenía entre seis y once meses de haber sido recibida por la Dirección de Contratación de Vías y Puentes.²⁰
- 2.12. En el caso particular de la contratación directa, se observó que 15 de 68 (22%) oficios recibidos por la Dirección de Contratación de Vías y Puentes no fueron remitidos a la Proveduría Institucional en el oficio inmediato siguiente a su recepción, lo que genera desorden cronológico en los expedientes administrativos.
- 2.13. De lo señalado en los puntos anteriores se denota una ausencia de una gestión administrativa oportuna por parte de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes, Unidad Ejecutora de las contrataciones en referencia, así como desorden documental.
- 2.14. Al respecto, el artículo 11 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa exige que la Administración deberá adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir la actualización del expediente, debiendo remitir los estudios dentro de los dos días hábiles siguientes a su emisión y que la Proveduría Institucional debe incorporar los documentos al expediente en un plazo no mayor a dos días hábiles una vez recibidos por esa dependencia.
- 2.15. El procedimiento 19.04 del Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Proveduría del CONAVI, establece que:
- “Será obligatorio para todas las unidades administrativas, el cumplimiento del plazo establecido por la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento para el traslado de los documentos, para la incorporación al expediente administrativo de la contratación correspondiente, entregar la*

¹⁹ Oficio nro. DCO 35-16-0428 del 11 de mayo de 2016.

²⁰ Oficio nro. DCO 35-16-0435 del 17 de mayo de 2016.

documentación generada de la contratación o de la administración de la misma, a la Dirección de Proveeduría.”

- 2.16. La situación descrita limita la oportunidad del usuario interno y externo de los expedientes administrativos en mención, para acceder a la información completa y actualizada del diseño de la Ruta Nacional 1856 y dificulta la rendición de cuentas oportuna.

3. CONCLUSIONES

- 3.1. La Administración tenía previsto iniciar la fase constructiva del proyecto en el año 2015. Sin embargo los diseños finales están aún sin concluir, situación que ha imposibilitado el inicio de su ejecución, razón por la cual no se cumplió la meta durante los años 2015 y 2016, y existe el riesgo de que no se cumpla aún para el año 2017.
- 3.2. Los expedientes administrativos que custodia la Proveeduría Institucional del CONAVI, sobre las contrataciones para el diseño del proyecto mencionado no están completos ni actualizados, situación que genera incertidumbre sobre la integridad de otros expedientes administrativos, sean de diseño, construcción, conservación vial, entre otros.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 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. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta Nro. 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.
- 4.3. 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 ING. GERMAN VALVERDE GONZÁLEZ EN SU CALIDAD DE DIRECTOR EJECUTIVO DEL CONAVI O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.4. Ordenar a la Dirección de Contratación de Vías y Puentes realizar las acciones necesarias a fin de contar con los diseños finales del proyecto sección Los Chiles-Río Infiernito, estableciendo fecha límite de finalización. Remitir a la Contraloría General copia de la orden emitida en el plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación del informe. También debe remitirse una certificación de que se elaboraron los diseños, en el plazo de 5 días hábiles posteriores a la fecha límite de finalización establecida por esa Dirección Ejecutiva. (ver párrafos del 2.1 al 2.6)
- 4.5. Elaborar e implementar un plan de acción que incorpore un cronograma de actividades, con plazos y responsables, a fin de concluir la construcción de los 63,4 km de la sección Los Chiles-Río Infiernito, en cumplimiento de lo establecido en el PND 2015-2018. Lo anterior debe ser comunicado a las unidades administrativas responsables de su ejecución. Remitir a la Contraloría General certificación de que se elaboró y comunicó el plan en los términos solicitados en esta disposición en un plazo máximo de 2 meses calendario contados a partir de la fecha de notificación del informe (ver párrafos del 2.1 al 2.6).
- 4.6. Emitir e implementar una directriz dirigida a las unidades administrativas correspondientes, con el propósito de que los expedientes administrativos de las contrataciones, en custodia de la Proveduría Institucional, cuenten oportunamente con información completa y actualizada. Remitir a la Contraloría General certificación de que se emitió la directriz en un plazo máximo de un mes calendario contado a partir de la notificación del informe y certificación de que se implementó la directriz en un plazo máximo de tres meses calendario contados a partir de la notificación del presente informe (ver párrafos del 2.7 al 2.17).

ANEXO Nro. 1

VALORACIÓN DE OBSERVACIONES AL BORRADOR DEL INFORME DE AUDITORIA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL AVANCE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA META CONSTRUCCIÓN DE LA SECCIÓN LOS CHILES RIO INFIERNITO DE LA RUTA NACIONAL 1856 ESTABLECIDA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2018, según oficio DIE-11-16-2365(302) del 16 de agosto de 2016.

Nro. Párrafos	4.4		
Observaciones Administración	<p>En cuanto a la disposición 4.4 la Dirección Ejecutiva del CONAVI señala:</p> <p>Con respecto a ordenar a la Dirección de Contratación de Vías y Puentes realizar las acciones necesarias con el fin de contar con los diseños finales del proyecto que nos ocupa:</p> <p>Según consultas realizadas, las secciones correspondientes de los proyectos en mención, se encuentran bajo revisión, de informes entregados, los cuales pasan por el aval de diferentes entes, como lo es Ingeniera de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Dirección de Diseño de Vías y Puentes, y la Unidad de Costos de esta institución. Lo cual indica implícitamente que, desde hace algunos meses atrás, se vienen implementando las labores necesarias con el fin de contar con los diseños de las secciones mencionadas lo antes posible.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El comentario no cuestiona la disposición emitida, la administración se limita a informar sobre las acciones que está desarrollando para contar con los diseños finales, sin embargo, para esta Contraloría General es necesario que la administración establezca una fecha límite de finalización de los diseños finales del proyecto a partir de la estimación de tiempos y actividades que se requieren para completar ese proceso, de manera que no solo contribuya a la obtención de los diseños y se pueda continuar con la contratación de la construcción, sino además dicho insumo le sirve a esa Dirección Ejecutiva para sus labores de seguimiento y control, particularmente de administración de riesgos ante un posible incumplimiento de la meta.</p>		

Nro. Párrafos	4.5		
Observaciones Administración	<p>En cuanto a la disposición 4.5 la Dirección Ejecutiva del CONAVI señala:</p>		

	<p>Con respecto a la incorporación de un cronograma de actividades, a fin de concluir la construcción del proyecto de reiterada cita: Según las competencias de las Gerencias y Unidades Ejecutoras de contratos, en el ámbito de construcción de proyectos, se maneja como foco principal el programa de trabajo, el cual ordena la planificación, el seguimiento, control de las actividades, los recursos humanos y materiales que intervienen en el desarrollo de una obra. Dicho programa de trabajo se ve, directa o indirectamente, afectado por una gran variedad de factores, algunos de ellos de fuerza mayor, como lo son eventos climáticos, etc. Para lo cual se pactan condiciones contractuales específicas para compensar los tiempos. Dichos cambios salen del alcance de la Administración por lo cual, aunque se cuente con plazos debidamente establecidos y un buen accionar de parte de la Administración, el desarrollo de las obras puede verse afectadas, alterando así los tiempos de entrega.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El comentario no cuestiona la disposición emitida, la administración esboza señalamientos sobre eventualidades que se dan en la ejecución de los contratos de obra y que se reflejan en los programas de trabajo, sin embargo, se debe tomar en consideración que por su importancia este proyecto está incluido en el PND, de manera que es un compromiso nacional y cuyo responsable es el jerarca del CONAVI. La Contraloría General tiene claridad de situaciones, como los eventos climáticos, a los que están afectos la mayoría de los proyectos de obra, por lo que este tipo de situaciones forman parte de una adecuada planificación de los proyectos, que incluye las valoraciones de riesgos respectivas y las acciones para su mitigación. Para el caso particular, dado el atraso en el avance del proyecto según lo expuesto en el cuerpo del informe, es criterio de esta Contraloría General que la administración debe contar, al menos con un plan de acción que incorpore un cronograma de actividades, plazos y responsables desde el estado actual del proyecto (diseño), hasta la puesta en servicio.</p>		

Nro. Párrafos	4.6
Observaciones Administración	<p>En cuanto a la disposición 4.6 la Dirección Ejecutiva del CONAVI señala:</p> <p>Con respecto a la gestión documental en los expedientes administrativos en proveeduría Institucional (Disposición 4.6):</p>

	<p>Ya existe un proceso el cual está vigente, relacionado con el manejo de documentación del expediente administrativo, denominado: Manual de políticas y procedimientos: Dirección de Proveeduría (PP-23-50.10-0). En el cual marca pautas y tiempos claros sobre la recepción, entrega, de documentos a incorporar dentro de los expedientes en la Proveeduría Institucional. Tal y como se enmarca en el siguiente diagrama de flujo. (Imagen del Manual de políticas y procedimientos: Dirección de Proveeduría (PP-23-50.10-)) Por tal motivo, no está de más aclarar que esta Dirección Ejecutiva, estará velando por el cumplimiento de las Normas y Procedimientos internos y su debido cumplimiento.</p>		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos CGR	<p>El comentario no cuestiona la disposición emitida. Pese a que se ofrece información sobre el procedimiento del expediente único en la Dirección de Proveeduría, lo cierto es que con el estudio realizado por la Contraloría General, se determinó que los expedientes consultados no estaban completos ni actualizados, tanto por la Dirección de Proveeduría como de la Dirección de Contratación de Vías y Puentes. Por la relevancia que tiene la documentación completa y trazable de los proyectos desde una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas, esta situación justifica la emisión e implementación de una directriz dirigida a las unidades administrativas correspondientes, según se dispuso, como un mecanismo de reforzamiento para el cumplimiento debido de las regulaciones internas existentes.</p>		