



INFORME N.º **DFOE-IFR-IF-00008-2018**
13 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS
PROCESOS DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE VÍA Y
RELOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO PARA
LOS PROYECTOS QUE EJECUTA EL CONAVI EN LA RED VIAL
NACIONAL

2018

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	- 3 -
1. Introducción	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	5
OBJETIVO.....	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	6
METODOLOGÍA APLICADA	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA	9
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
SIGLAS.....	10
2. Resultados.....	11
LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE VÍA Y RELOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO	11
Debilidades en la planificación de los proyectos, asociadas a los procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público.	11
Debilidades en la operación de los procesos de adquisición de derecho de vía.	15
3. Conclusiones.....	20
4. Disposiciones	20
AL ING. RODOLFO MÉNDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y DE TRANSPORTES, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	- 21 -
AL ING. RODOLFO MÉNDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y DE TRANSPORTES, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.....	- 21 -
 IMÁGENES	
<u>DIAGRAMA 1 TRANSPARENCIA Y SUS DIMENSIONES</u>	6
<u>GRÁFICO 1 PROMEDIO DE PLAZO DESDE SOLICITUD DE EXPROPIACIÓN HASTA ENTRADA EN POSESIÓN</u>	7
<u>CUADRO 1 DETALLE DE DISTRIBUCIÓN DE PLAZOS EJECUTADOS DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN</u>	13
<u>GRÁFICO 2 GRÁFICO DE CONTROL. PLAZO TRÁMITE DABI HASTA REMISIÓN DEL EXPEDIENTE A LA PGR. EN DÍAS NATURALES</u>	14

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La presente auditoría de carácter especial tuvo como propósito determinar si los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en las carreteras nacionales cumplen con el marco normativo existente, en el periodo comprendido entre enero de 2014 a diciembre de 2017, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

El análisis se enfocó en las etapas de los procesos de expropiaciones y relocalización de servicios de interés público, de proyectos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes, con el fin de identificar elementos que puedan impactar la ejecución de las obras de los proyectos de infraestructura vial.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Durante la ejecución de los proyectos viales, los procesos de expropiación y de relocalización de servicios de interés público son indispensables, ya que pueden afectar la ejecución de las obras, sea que se paralizen o se afecte la ruta crítica del programa de trabajo.

La Contraloría General de la República ha identificado la necesidad de incluir el manejo de los procesos citados como un aspecto dentro de la gestión de riesgos, debido a su potencial impacto en la buena marcha de los proyectos; de forma que su administración exitosa permita minimizar las modificaciones que se pueden generar en el alcance, plazo y costo de los proyectos.

En esa línea, el estudio valora procesos de la planificación de los proyectos de infraestructura vial, permitiendo identificar aquellos elementos que impactan de forma negativa en la ejecución de los proyectos.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

*En la auditoría se determinó, a partir del análisis realizado, que existen debilidades en la planificación de los proyectos de infraestructura vial, asociadas a dicho proceso y a la relocalización de servicios de interés público, así como en la operación de los procesos de expropiación que impactan el **plazo y costo** de los proyectos.*

*En la **planificación de los proyectos**, se evidenció que la totalidad de procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público no se finalizaron en la fase de planificación de los proyectos analizados, al no tener definido el alcance, costo y programación de todas las labores que implicaban sus trabajos. Adicionalmente, en dichos casos se emitió la orden de inicio de la etapa de construcción, sin contar con la posesión física de los terrenos a expropiar y el acceso a ellos oportunamente.*

Además, se determinó la ausencia de regulación estandarizada y vinculante sobre proyectos, referente a la coordinación de la relocalización de los servicios de interés público; así como, la falta de implementación de sistemas de información geográfica (SIG) en los procesos citados y la no implementación de las lecciones aprendidas, esto a pesar de la existencia en CONAVI de una política al respecto.

En la **operación de los procesos de expropiación** se identificaron debilidades en el cumplimiento del plazo máximo de Ley -un mes- para la elaboración del avalúo administrativo, pues, en 44 de 58 expedientes administrativos de los proyectos, no se cumplió con dicho plazo; así como tampoco con relación de los “plazos óptimos” establecidos por la administración, evidenciando que, la duración promedio de las actividades realizadas por el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles del MOPT, hasta la remisión de los expedientes a la Procuraduría General de la República para su correspondiente trámite, es de 215 días hábiles; además se observó una variabilidad en el tiempo entre distintos expedientes, ya que el menor plazo corresponde a 113 días hábiles y el mayor a 356 días hábiles.

A modo de ejemplo, se comparó con el plazo del “flujo óptimo” y en 51 de 59 casos revisados, el plazo real fue superior al doble del óptimo. Mediante la aplicación de buenas prácticas, se determinó que el proceso está fuera de control estadístico, lo que significa que no tiene un comportamiento predecible y que no se puede tener claridad de que los resultados actuales se reflejarán en el funcionamiento futuro del proceso, al no poder realizar estimaciones confiables de sus estadísticas, v.g. la media, el promedio, la desviación estándar. También, se evidenció la ausencia de regulación que establezca formalmente las responsabilidades de los actores, que favorezca el monitoreo y seguimiento de cada uno de los expedientes de expropiación.

Las debilidades señaladas, impactan la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, tanto en términos de costos indirectos (compensación de plazo que traslada la fecha de finalización), como costos directos.

¿QUÉ SIGUE?

En el presente informe se giran disposiciones al señor Ministro de Obras Públicas y Transportes, en su rol de rector, para que se implemente tanto una regulación estandarizada y vinculante, con la descripción de las actividades mínimas a realizar en cada una de las fases de los proyectos, incorporando las condiciones mínimas de los aspectos asociados a la adquisición del derecho de vía y de relocalización de servicios de interés público; como una estrategia con las acciones para poder generar de forma expedita los insumos necesarios para la atención de la adquisición de derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público, de los proyectos vinculados a los Planes Nacionales de Desarrollo y al Plan Nacional de Transportes vigentes y futuros, que ejecuta ese Ministerio y el CONAVI, de forma que se minimice la afectación al alcance, costo y programación de los proyectos.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LOS
PROCESOS DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE VÍA Y
RELOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO PARA
LOS PROYECTOS QUE EJECUTA EL CONAVI EN LA RED VIAL
NACIONAL**

1. Introducción

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La presente Auditoría de Carácter Especial se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General de la República (CGR) los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428.
- 1.2. El presente trabajo se realizó con vinculación al nivel de acción del Plan de mediano plazo de la DFOE, asociado a determinantes de cambio, los cuales son factores o tendencias de cambio que están ocasionando impactos en el desarrollo social, económico del país y que generan modificaciones de necesidades y prioridades socioeconómicas, exigiéndole al Estado anticiparse y desarrollar capacidad pública para atenderlas, por lo tanto requiere de una mejor gestión de la Hacienda Pública y el uso óptimo de los fondos públicos.
- 1.3. En este sentido, la adquisición del derecho de vía¹ y la relocalización de los servicios de interés público² han ocasionado retrasos importantes en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, rezagando la satisfacción ciudadana e incrementando su costo de oportunidad.
- 1.4. Por su parte, la Contraloría General, en el Informe N.º DFOE-IFR-IF-03-2016 del 14 de enero del 2016,³ indicó con respecto a las fases previas del proceso de expropiación que:

(...) es pertinente mencionar que la orden de inicio para la fase constructiva se dio inoportunamente en cuatro (4) de los cinco (5) proyectos -80%- y fue firmada bajo protesta por la empresa contratista, por cuanto no se tenían cumplidas condiciones previas por parte de la Administración. Además, en todos los proyectos se incorporaron “trabajos no contemplados” o no considerados en los diseños y

¹ En el presente informe se utiliza como sinónimos los términos de adquisición del derecho de vía y de expropiación.

² En el presente informe el término de “servicios de interés público” contempla tanto los servicios públicos como los de interés público, por ejemplo: electricidad, agua potable y telecomunicaciones.

³ Informe de la Auditoría Operativa sobre la Eficiencia y Economía del Proceso de Construcción y Mejoramiento de Carreteras de la Red Vial Nacional (RVN).

cantidades de obra a ejecutar, que se traducen en órdenes de modificación con aumentos en costos y plazo de la ejecución contractual.⁴

- 1.5. A su vez, el mismo CONAVI en sus informes de cumplimiento de metas institucionales ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre la afectación de contar con el derecho de vía en la ejecución de proyectos, señalando incluso que esta temática es uno de los principales obstáculos o limitaciones con toda la tramitología involucrada, así como la respuesta para la reubicación de servicios de interés público por parte del ICE y especialmente el AyA.⁵
- 1.6. La gestión adecuada de los riesgos críticos en el manejo de ambos procesos es indispensable para minimizar el impacto en la etapa constructiva de los proyectos viales. En este sentido, su diligencia exitosa, le permite a la Administración mitigar las afectaciones en el alcance, plazo y costo del proyecto, por ejemplo, al reducir la materialización de potenciales reclamaciones por parte del contratista.

OBJETIVO

- 1.7. Determinar si los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en las carreteras nacionales, cumplen con el marco normativo existente, con el fin de valorar oportunidades de mejora en la planificación de los proyectos de infraestructura vial y minimizar los impactos en la ejecución de los mismos.

ALCANCE

- 1.8. La auditoría se enfocó en el análisis de los procesos de expropiaciones y relocalización de servicios de interés público de proyectos vinculados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Transporte, específicamente: Intercambio de Paso Ancho, y la rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N.º 32, Sección: Intersección Pozuelo -Intersección Jardines del Recuerdo, Sifón-La Abundancia,⁶ Pasos a desnivel de Garantías Sociales, UCR-Rotonda La Bandera y Guadalupe y Circunvalación Norte. Particularmente, en las etapas de planificación y ejecución del proceso en mención.
- 1.9. El análisis realizado abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2017; extendiéndose a períodos mayores cuando resultó necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.10. Los criterios de auditoría fueron presentados el 10 de julio de 2017 mediante el oficio N.º DFOE-IFR-0293, los cuales fueron discutidos el 31 de julio de 2017, con funcionarios del CONAVI.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.11. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.

⁴ Dentro del conjunto de condiciones previas se encontraban: Diseño del proyecto completo, Expropiaciones, Reubicación de servicios de interés público (agua potable, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones).

⁵ Por ejemplo, en los siguientes documentos elaborados por CONAVI: los Informes del I y III trimestre de cumplimiento de metas institucionales del I y III trimestre, así como el correspondiente al primer semestre de 2016. Además de los informes del I y III trimestre de seguimiento de metas institucionales, el correspondiente al primer semestre y el Informe de Evaluación Anual de metas institucionales de 2017.

⁶ Considerando la adquisición de derecho de vía iniciados en el periodo del estudio.

- 1.12. Para el desarrollo de esta auditoría se obtuvo información de 60 expedientes administrativos de expropiaciones, iniciadas en el periodo 2014-2016, del Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles (DABI), del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT); además, se realizó entrevistas a funcionarios del MOPT, Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y sus Unidades Ejecutoras, entre otras, así como la solicitud de información por escrito a las instituciones citadas.
- 1.13. Adicionalmente, se efectuó el taller denominado “Expropiaciones: Perspectivas y acciones para mejorar su gestión a corto y mediano plazo”, en las instalaciones de la Contraloría General, el 20 de julio de 2018, con participación de funcionarios del MOPT, CONAVI (incluyendo personal de las Unidades Ejecutoras del Primer Programa de Infraestructura Vial, del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial, del Corredor Vial San José-San Ramón y de la Ruta Nacional N.º 32), el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), la Procuraduría General de la República (PGR), de la Unidad Ejecutora del Corredor San José-San Ramón del Banco de Costa Rica y la Unidad Ejecutora del Programa de Infraestructura de Transporte PIT y del Instituto Costarricense de Electricidad.

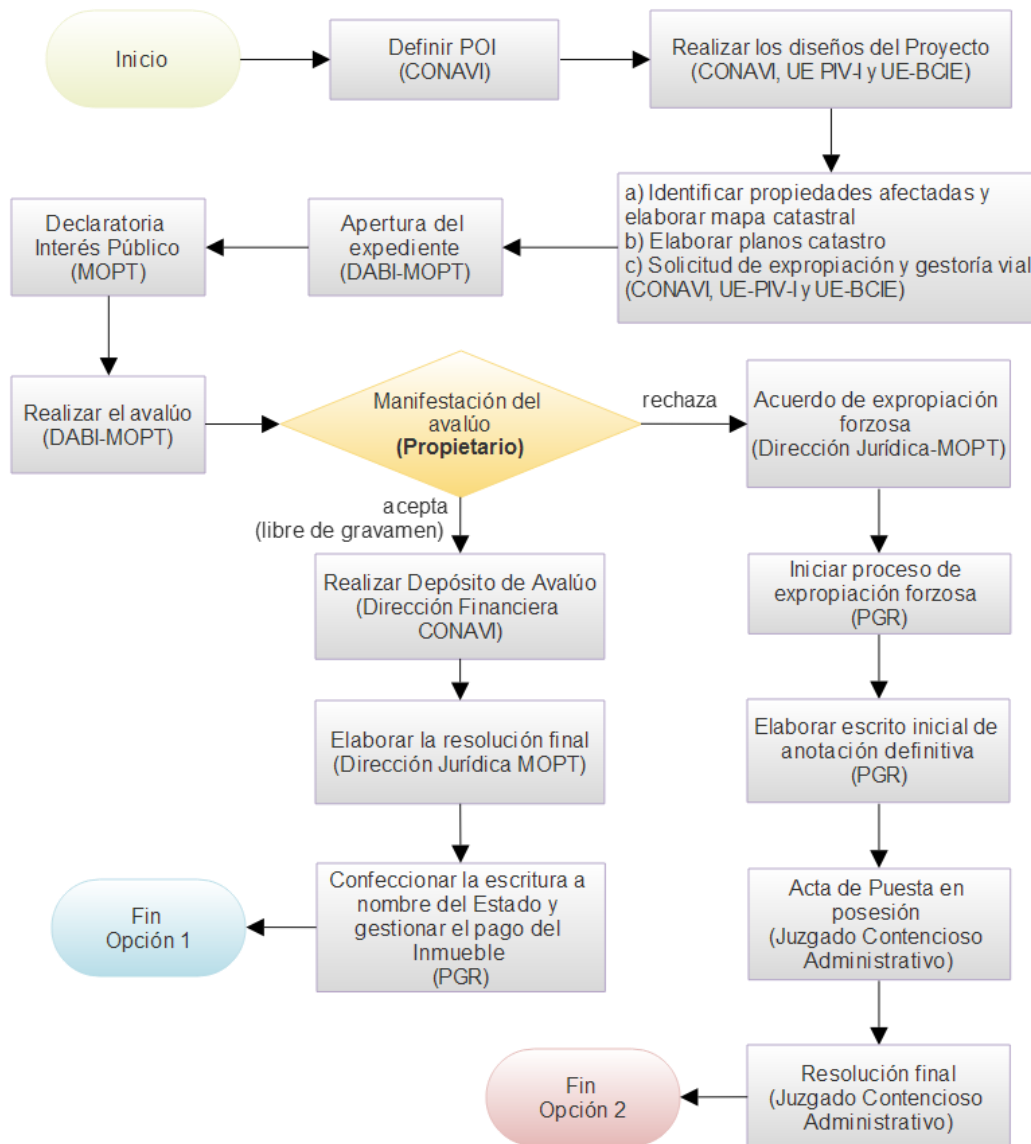
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.14. En 2011, el MOPT emitió el Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035 como instrumento que le permitiera al país contar con la planificación del sistema de transportes a corto, medio y largo plazo; además, de canalizar los esfuerzos, recursos e inversiones necesarias para asegurar el éxito futuro del sistema de transportes de Costa Rica.
- 1.15. En él, como retos del país para la modernización del sistema de transporte, se mencionó “Llegar a disponer de una red institucional apropiada, de un marco legal simple y eficaz y de unos gestores de las infraestructuras, incluido el propio MOPT que estén dotados de los recursos, capacidades, sistemas de gestión y procedimientos de trabajo, en sintonía con las buenas prácticas internacionales en la materia”.⁷
- 1.16. En esa línea, el proceso de adquisición del derecho de vía es uno de los objetivos del horizonte 2018, vinculado con la modernización del marco legal vigente complementario a la actividad del MOPT. Además, en el PNT se afirmó que el “Ministerio [...] no tiene capacidad suficiente para llevar a cabo, cada una de las etapas requeridas en los plazos necesarios, viéndose obligado a pasar en muchos casos de un estudio de limitada profundidad, a la construcción sin más definiciones técnicas”.⁸
- 1.17. El proceso de expropiación está regulado por la Ley de Expropiaciones N.º 9286, la cual reconoce la competencia del Estado para realizarlo, con base en su potestad de imperio, así como las responsabilidades y algunos plazos de los diversos participantes. Dicha legislación regula el proceso administrativo y judicial.
- 1.18. A nivel general, en el siguiente esquema se observa el proceso de expropiación y sus involucrados:

⁷ MOPT. (2011). *Plan Nacional de Transporte 2011-2035*. Costa Rica, p. 13.

⁸ *Ibíd.*, p. 20.

Diagrama 1
Pasos y participantes en el proceso de expropiación



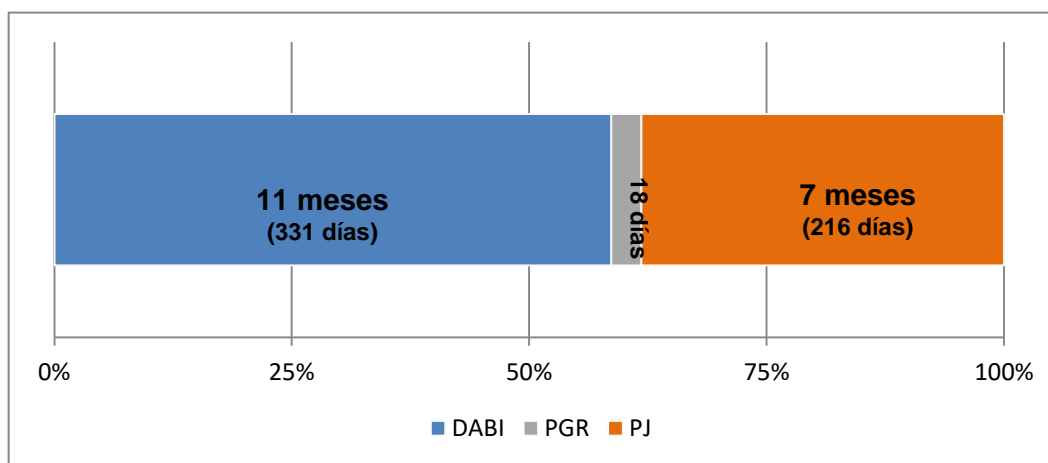
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley N.º 9286.

1.19. En dicho proceso participan diversas instituciones, dentro de las cuales destaca el CONAVI, que tiene como parte de sus responsabilidades la definición de los proyectos a ejecutar –actualmente, a partir de una lista de proyectos, hasta su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo o el Plan Operativo Institucional- y la solicitud de las expropiaciones que se requieran. Posteriormente, la participación del MOPT, vinculada principalmente a la Asesoría Jurídica, y su Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles (DABI), que realiza las actividades de apertura del expediente de expropiación, la gestoría vial, la solicitud de la declaratoria de interés público, la confección del avalúo administrativo, entre otros.

- 1.20. Posteriormente, la Procuraduría General de la República (PGR) interviene ya sea para la confección de la escritura, en caso de aceptación del avalúo administrativo; o bien, si el proceso debe ir al Juzgado Contencioso Administrativo,⁹ en la preparación y presentación de la demanda para iniciar el proceso judicial. Esto último implica, entre otros aspectos, la selección de un perito que revisa el avalúo administrativo, la definición de la fecha de desalojo del inmueble y de entrada en posesión y la determinación del justiprecio.
- 1.21. El presente informe se enfoca en la ejecución del proceso administrativo de las expropiaciones y la fase de planificación que le antecede; y no así en el proceso judicial. Lo anterior, debido a que la gestión administrativa en términos de plazos representa más de la mitad del tiempo que tarda el proceso expropiatorio hasta la toma de posesión, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1

Plazo promedio desde solicitud de expropiación hasta entrada en posesión. En días naturales.



Fuente: Elaboración propia, a partir de información de 34 expedientes de expropiación cuyo trámite requirió la participación del Poder Judicial. En el caso del plazo promedio del Tribunal Contencioso Administrativo del Poder Judicial, se contó con información de 21 de los 34 en los cuales se había dado la “Entrada en posesión”.

- 1.22. Por otra parte, en relación con el proceso de relocalización de servicios de interés público, relevante para el desarrollo de la infraestructura vial, se debe incorporar su definición dentro de la planificación de los proyectos (incluyendo las labores asociadas dentro del alcance, costo y plazo), a fin de minimizar su impacto durante la ejecución de la obra.

MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA

- 1.23. De los expedientes electrónicos del proceso de adquisición del derecho de vía que suministró el DABI, se evidenció que en algunos expedientes faltaban documentos, no siempre se mantenía un orden cronológico, había documentos sin foliar, errores e inconsistencias en las declaratorias de interés público.¹⁰ Sin embargo, el DABI ha realizado esfuerzos para mejorar, de forma general, el manejo documental y con fecha 17 de octubre de 2017, implementó el “Instructivo para la Gestión

⁹ Entre las causas están la no aceptación del avalúo administrativo o por gravámenes en el terreno a expropiar.

¹⁰ Por ejemplo, en el expediente administrativo DABI N.º 29208, por error se emitieron dos declaratorias sobre el mismo inmueble con fechas y números de resolución diferentes, por lo que se requirió emitir una nueva resolución para subsanar el error y continuar con las diligencias, según se observa en el Diario Oficial La Gaceta N.º 73 del 19 de abril de 2017.

Documental del Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles del MOPT, Versión 1.0”,¹¹ cuyo objetivo consiste en “Establecer procedimentalmente, los lineamientos para la administración y control de los documentos que conforman los expedientes administrativos que gestionan.”.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.24. Los resultados de la auditoría se expusieron verbalmente el día 3 de diciembre de 2018 en el aula 2 del Edificio Anexo de la Contraloría General de la República, a los siguientes funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes: Susana López Rivera, Directora Jurídica del MOPT; Victor Julio Zúñiga Porras, Director a.i. de la Unidad de Planificación Institucional; Diego Salazar Flores, Asesor del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes; Antonio Guasch, Sub Auditor y Francisco Escobedo, ambos de la Auditoria Interna; así como, Mario Rodríguez Vargas, Director Ejecutivo del CONAVI.
- 1.25. El presente informe se entregó en versión digital, mediante oficio N° DFOE-IFR-0554 (17256), del 3 de diciembre de 2018 dirigido al señor Rodolfo Méndez Mata, Ministro de Obras Públicas y Transportes, con el propósito de que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, formulara y remitiera a la Gerencia del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura, las observaciones que considerara pertinentes sobre su contenido.
- 1.26. Al respecto, en el plazo establecido, mediante el oficio N.° 20185358, con fecha del 10 de diciembre de 2018, el Ministro de Obras Públicas y Transportes indicó que no tenían observaciones al Borrador del Informe.

SIGLAS

SIGLA	Significado
BCR	Banco de Costa Rica
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CGR	Contraloría General de la República
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
DABI	Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LGCI	Ley General de Control Interno
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
PGR	Procuraduría General de la República
PMI	Project Management Institute
PNT	Plan Nacional de Transporte 2011-2035
SIG	Sistemas de Información Geográfico
UE-BCIE	Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial
UE-PIT	Unidad Ejecutora del Programa de Infraestructura de Transporte
UE-PIV1	Unidad Ejecutora del Primer Programa de Infraestructura Vial
UE-RN32	Unidad Ejecutora de la Ruta Nacional N.° 32

¹¹ El instructivo cual fue comunicado a los funcionarios del DABI mediante circular DAJ-ABI-CIR-2017-1 del 10 de noviembre de 2017.

2. Resultados

LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN DEL DERECHO DE VÍA Y RELOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO

- 2.1. En el siguiente acápite se muestran los resultados de la valoración de la gestión de los procesos de adquisición del derecho de vía y de relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el CONAVI en la red vial nacional, tomando como referencia la planificación y la ejecución de estos. Con respecto al proceso de expropiaciones únicamente se detalla los resultados asociados al proceso administrativo.
- 2.2. En la Ley General de Caminos, Ley N.º 5060, el artículo 23 señala que el MOPT está facultado para asumir la valoración de bienes y derechos, en cuanto cuente con la organización adecuada.
- 2.3. Cabe indicar que la Ley de Creación del CONAVI, Ley N.º 7798, en el artículo 4, inciso a) establece como parte de sus responsabilidades “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”.
- 2.4. Al ser procesos con múltiples participantes, es imprescindible la valoración de los riesgos a los cuales se expone en cada una de sus etapas, tanto planificación como ejecución. Asimismo, en el PNT (2011, 17) se indicó que “La planificación, la rectoría, la organización, la ordenación y la gestión del sistema de transportes es responsabilidad única del MOPT (...)”.
- 2.5. De esta manera, resulta preponderante el rol de rectoría del Ministro de Obras Públicas y Transportes en el sector de Infraestructura y Transporte, integrado tanto por ese Ministerio (MOPT), como el CONAVI y otras instituciones.¹²
- 2.6. En este sentido, se vincula lo definido por el PMI (2017, 395)¹³ dentro de la gestión de los riesgos del proyecto, cuyos objetivos son “aumentar la probabilidad y/o el impacto de los riesgos positivos y disminuir la probabilidad y/o el impacto de los riesgos negativos, a fin de optimizar las posibilidades de éxito del proyecto”. Además señala que en esta área de conocimiento se incluye los procesos para llevar a cabo la planificación de la gestión, identificación, análisis, planificación de respuesta, implementación de respuesta y monitoreo de los riesgos del proyecto.
- 2.7. Al respecto, producto de la revisión de los expedientes seleccionados se determinó la carencia en la aplicación de buenas prácticas y exigencias previstas en el marco normativo aplicable para las diferentes fases de los procesos, según se expone en los párrafos sucesivos.

Debilidades en la planificación de los proyectos, asociadas a los procesos de adquisición de derecho de vía y relocalización de servicios de interés público.

- 2.8. El Global Infrastructure Hub (2016, 16)¹⁴ señala claramente como medida de mitigación asociada al riesgo de la adquisición del derecho de vía, que previo a firmar contratos para el desarrollo de

¹² De acuerdo a lo establecido en el artículo 11, inciso h) del Decreto Ejecutivo N.º 41187-MP-MIDEPLAN, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

¹³ PMI. (2017). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK). Sexta Edición. Pennsylvania.

¹⁴ Global Infrastructure Hub. (2016). Allocating Risks in Public-Private Partnership Contracts. Australia, p. 17.

obra pública, el Estado debería tener listos los terrenos en los cuales se construirá el proyecto (especialmente en infraestructura de transporte).¹⁵

- 2.9. La norma 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público señala el deber de 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 existentes.
- 2.10. Con respecto a la relocalización de servicios de interés público, el Acuerdo del Consejo de Administración de CONAVI, N.º ACA 01-11-0012, de la sesión N.º 873-11 del 13 de diciembre del 2011, indica: “Instruir al Director Ejecutivo para que gire las instrucciones correspondientes para que todos los proyectos que vaya a ejecutar CONAVI inicien el trámite de relocalización de servicios de interés público desde fases muy tempranas del proyecto siendo improcedente que se esté llevando a cabo labores de relocalización en plena ejecución del proyecto (...)”.
- 2.11. Además, el criterio técnico sobre la planificación y el control de los proyectos de Obra Pública y sus respectivos contratos de obra, DFOE-ST-CT-0001-2017,¹⁶ indica que la inapropiada gestión de los riesgos inherentes a los proyectos de obra pública podría “resultar en un alcance del trabajo incierto que imposibilita la realización de programaciones y de presupuestos confiables, una inapropiada metodología constructiva, un inadecuado reparto de riesgos en las contrataciones y generaría un ambiente ambiguo, sin direccionamiento y sin objetivos claros, por lo que el proyecto puede fallar gravemente en completarse en tiempo y dentro de los presupuestos previstos” (p. 7).
- 2.12. Adicionalmente, el criterio supracitado señala entre los elementos a considerar para definir el alcance del proyecto el “Diseño y especificaciones: identifican el alcance del trabajo, el nivel de calidad, las tolerancias, así como los requerimientos de inspección y de ensayos de laboratorio. (...) Aunque la planificación del alcance puede comenzar con diseños conceptuales, la fase de construcción no debería comenzar hasta tanto los diseños detallados no estén emitidos” (p. 19).
- 2.13. A partir de la auditoría efectuada, se evidenció que, en los proyectos seleccionados, la totalidad de los procesos asociados con la adquisición del derecho de vía y la coordinación de relocalización de servicios de interés público que iniciaron durante el periodo 2013 y 2014, no se finalizaron en la fase de planificación de dichos proyectos ejecutados por el CONAVI.
- 2.14. Al respecto, se determinó que en los proyectos seleccionados, la emisión de orden de la inicio de la etapa de construcción por parte del CONAVI, se dio sin contar con la posesión física de los terrenos a expropiar ni el acceso a ellos en un 100%, por ejemplo, en los proyectos de Intercambio de Paso Ancho¹⁷ y el de Construcción de la Ruta Nacional No. 39, Sección: Intersección Pozuelo-Intersección Jardines del Recuerdo.¹⁸ Además, en dichos proyectos, durante su etapa constructiva, por parte de la Unidad Ejecutora se requirió realizar, mediante el contratista, la demolición de las estructuras existentes en los terrenos expropiados.
- 2.15. Por otra parte, en relación con la relocalización de servicios de interés público, se determinó la ausencia de mecanismos formales de coordinación inter e intra institucional, que involucren a las distintas entidades que brindan servicios de interés público, y que establezcan de manera

¹⁵ Según cita Federico Villalobos. (2017). Costa Rica acelera expropiaciones para obra pública, pero ¿quién las paga? Consultado en: <http://federicovillalobos.com/blog/2017/2/16/expropiaciones-quin-paga-por-ellas>

¹⁶ Remitido mediante oficio N.º DFOE-ST-0083, del 14 de noviembre de 2017.

¹⁷ Por ejemplo, de acuerdo con lo indicado en la Orden de Servicio N.º 16 autorizada con oficio UE-D CPA-002-2015-397 del 30 de setiembre de 2015.

¹⁸ Según se puede observar por ejemplo, en la Orden de Servicio N.º 8 autorizada con oficio N.º UE-05-2016-1105(1649) del 9 de setiembre de 2016.

uniforme cómo y cuándo se debe iniciar dicha coordinación, la definición de quiénes son los responsables de realizar esa tarea y los acuerdos pactados en la etapa de planificación.¹⁹ Asimismo, se evidenció que no existe un plan de comunicación de los temas involucrados en la coordinación de los servicios de interés público de los proyectos que ejecuta el CONAVI, sumado a que no se cuenta con regulaciones o mecanismos que contemplen cómo se debe respaldar esa información.²⁰

- 2.16. También se evidenció que durante la planificación de los proyectos, el CONAVI y sus Unidades Ejecutoras no implementan los “Sistemas de Información Geográfica” (SIG) en los procesos de expropiación de los proyectos que se van a ejecutar.²¹ Ello a pesar de que, el DABI está elaborando un inventario de bienes inmuebles adquiridos por el Estado-MOPT en un SIG, en donde se incorpora mayoritariamente información de inmuebles adquiridos por el MOPT; y, esporádicamente a solicitud de superiores jerárquicos, se incluye información de algún proyecto en ejecución, que tiene trámites de expropiación.²²
- 2.17. Adicionalmente, se evidenció que a pesar de contar con un registro de lecciones aprendidas en los proyectos, estas no son aplicadas o incorporadas dentro de la planificación de los nuevos proyectos. Situación derivada del desconocimiento por parte de algunas unidades ejecutoras sobre la política institucional de lecciones aprendidas en el CONAVI,²³ además de que dicha política carece de herramientas que estandaricen la documentación de las lecciones aprendidas en todo el ciclo de vida de los proyectos.
- 2.18. Cabe indicar que las buenas prácticas de administración de proyectos señalan que las lecciones aprendidas forman parte de los activos de una organización, los cuales influyen en la dirección de proyectos. Al respecto, el PMI (2017, 40) indica que las bases de conocimiento –en las que se incluyen las lecciones aprendidas- se deben actualizar a lo largo del proyecto. Además, según el IIBA (2015, 296) su propósito es la consolidación y documentación de aspectos exitosos, oportunidades de mejora, fallas y recomendaciones para mejorar el rendimiento de proyectos futuros o fases de proyectos.²⁴
- 2.19. De este modo, la documentación de las lecciones aprendidas puede incluir el impacto, las recomendaciones y acciones propuestas relacionadas con la situación, además de desafíos, problemas, riesgos y oportunidades relacionados²⁵ y también causas raíces de las situaciones.²⁶

¹⁹ Al respecto, como parte de los procesos de coordinación implica, a modo de ejemplo, la designación en cada institución, de enlaces que tengan la competencia para realizar la valoración de riesgos y la eventual asignación de recursos institucionales.

²⁰ De acuerdo a lo manifestado en los oficios N.º AAA-03-17-188 (60) del 12 de julio de 2017, PLI-01-17-1052-(90) del 25 de octubre del 2017 y N.º AAA-01-17-401 (60) del 30 de noviembre de 2017. Aunado a lo indicado mediante oficios N.º UE-D CPA-015-2017-117 del 10 de julio de 2017, N.º UE-D CPA-015-2017-117 del 21 de julio de 2017, UE-D CPA-016-2017-86(1649) del 14 de setiembre de 2017, N.º POE-07-2017-0879 del 27 de julio de 2017, N.º POE-01-2017-1236 del 25 de octubre de 2017 y DIE-06-17-3344(21).

²¹ De acuerdo con lo indicado en el oficio N.º PLI-09-18-0706, del 19 de julio de 2018, el levantamiento (ubicación georreferenciada y características) se identifica como una oportunidad para el CONAVI. Por su parte, mediante el oficio N.º DAJ-ABI-2018-777, del 24 de abril de 2018, el DABI indica una serie de oportunidades, entre ellas contar con información que agilice la planificación y gestión de las expropiaciones, así como un control más ágil y eficiente sobre los terrenos adquiridos.

²² Según lo indicado en el oficio N.º DAJ-ABI-2018-1123 de 19 de junio de 2018.

²³ A pesar de los mecanismos para su divulgación, por ejemplo, la UE de la Ruta Nacional N.º 32 indicó que a nivel institucional no existe un procedimiento que regule dicho proceso y que en esa Unidad no se realizaba la documentación de lecciones aprendidas.

²⁴ International Institute of Business Analysis (IIBA). (2015). *A guide to the Business Analysis Body of Knowledge®*. Tercera edición. Canadá.

²⁵ PMI (2017, 104).

-
- 2.20. En términos generales, como resultado de la valoración durante todo el proceso de la auditoría y el referido taller, se identificó en conjunto con diversos actores del proceso de expropiaciones que las debilidades antes mencionadas en la planificación, obedecen a los siguientes elementos:
- La ausencia de regulación estandarizada y vinculante donde se establezca y defina los contenidos de los entregables en las distintas fases de los proyectos, las condiciones mínimas de los aspectos asociados a la adquisición del derecho de vía y de relocalización de servicios de interés público, la inclusión de los tiempos de estas actividades dentro de la programación, los roles y responsables claros, que favorezca el seguimiento del programa de trabajo y plazos definidos en el proyecto.
 - La ausencia de la valoración integral de los riesgos del proyecto, su impacto y las acciones a realizar para minimizarlos, para garantizar la adecuada ejecución, monitoreo y control en las fases posteriores.
- 2.21. Las debilidades detectadas en la fase de planificación impactan la ejecución de los proyectos, tanto a nivel de plazo, como en el posible incremento de costos (asociados a los retrasos, a obras adicionales, así como el pago de reclamos interpuestos por parte de los contratistas). Dicha situación toma particular relevancia ante la poca holgura fiscal que atraviesan las finanzas públicas, por ejemplo, existen proyectos que son financiados con fondos provenientes de créditos externos, cuyos recursos presentan un costo de oportunidad elevado, además para su utilización se establecen plazos en los contratos de crédito, de ahí la relevancia de que la ejecución de las obras se deriven de una adecuada planificación que contribuya a minimizar los riesgos de afectación en el alcance, plazo y costos de los proyectos.
- 2.22. Con respecto a la compensación de plazo, que trasladaron indirectamente la fecha de finalización de los proyectos, derivados de las debilidades en la planificación de la adquisición del derecho de vía y relocalización de servicios de interés público, se evidenció prórrogas del plazo en la etapa de ejecución que superaron hasta los 150 días (por motivos asociados a adquisición del derecho de vía y relocalización de servicios).²⁷ Lo que representa en algunos casos más del 45% respecto al plazo contractual de la etapa de construcción.
- 2.23. Con respecto a los aumentos de costos en la fase de ejecución, se determinó indemnizaciones asociadas a la demora en la entrega del sitio de las obras, como consecuencia del procedimiento expropiatorio, por ejemplo, en el proyecto del Intercambio de Paso Ancho, el Consejo de Administración del CONAVI, en el artículo décimo del Acta de la Sesión Ordinaria No. 1362-16 celebrada el 07 de noviembre de 2016, autorizó la indemnización por la suma de ¢339.509.938,30 a la empresa constructora.
- 2.24. La no utilización del SIG en la fase de planificación (mosaico catastral de las propiedades que se verán afectadas por el proyecto), dificulta identificar las áreas a expropiar y planificar adecuadamente (priorización) las gestiones expropiatorias que deben realizarse, de ahí que generalmente los ejecutores de proyecto desconocen la magnitud de los procesos expropiatorios requeridos para un proyecto determinado y, por ende, no solicitan oportunamente el inicio de

²⁶ International Institute of Business Analysis (IIBA). (2015). *A guide to the Business Analysis Body of Knowledge®*. Tercera edición. Canadá.

²⁷ Al respecto, en el Proyecto Pozuelo – Jardines del Recuerdo, se otorgó 159 días de compensación de plazo; y en el Proyecto de Paso Ancho se otorgó prórrogas de 255 días calendario. En ambos casos, la razón indicada fue por afectación de la ruta crítica del programa de trabajo del proyecto, por el tiempo que tardó la Administración en liberar algunos terrenos y por atender temas de relocalización de servicios de interés público. Lo anterior, implicó una prórroga del plazo de terminación por ambos temas, correspondiente al 48,2% y 60,7% con respecto al plazo contractual de la etapa de construcción, respectivamente.

dichos procesos. Además, no se cuenta con información registral, ni la ubicación georreferenciada actualizada, sobre los terrenos adquiridos por el Estado, lo que dificulta la planificación y gestión de las expropiaciones.

- 2.25. Finalmente, la ausencia de condiciones mínimas o entregables definidos en la fase de planificación y de regulación de la coordinación interinstitucional, dificulta la realización de las tareas de manera uniforme y ordenada, el establecimiento de una guía sobre la secuencia lógica de las actividades, la inclusión de los diseños de relocalización de servicios de interés público dentro del diseño final del proyecto, la programación de los trabajos dentro del alcance del proyecto y su costo, así como la determinación de las competencias y responsabilidades de las instituciones involucradas, sus funcionarios y unidades.

Debilidades en la operación de los procesos de adquisición de derecho de vía.

- 2.26. El MOPT para la consecución de fines públicos realiza el trámite de expropiación de terrenos, a través de su potestad de imperio, que consiste en la adquisición de los bienes inmuebles luego de la determinación del avalúo administrativo. El avalúo puede ser aceptado o no por parte de la parte expropiada. En caso de disconformidad o según las características del inmueble,²⁸ se tramitará el procedimiento ante un Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda de los Tribunales de Justicia.
- 2.27. Con respecto al procedimiento administrativo, el flujo óptimo del proceso expropiatorio,²⁹ utilizado como referencia para el control de los procesos³⁰ establece un plazo 75 días hábiles (aplicable tanto en caso de expropiación forzosa, como aceptación del avalúo), que contempla desde el momento en el que el CONAVI solicita el inicio del proceso hasta el momento en el que el MOPT traslada la documentación para las actividades que ejecuta la PGR.
- 2.28. El artículo 21 de la Ley de Expropiaciones, N.º 9286, establece que “El avalúo deberá rendirse en un plazo máximo de un mes, contado a partir del recibo de la solicitud.”.
- 2.29. La Ley General de Administración Pública, Ley N.º 6227 establece en el artículo 4: “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su **continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen** y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios” (el resaltado no es del original).
- 2.30. Además, en la norma 1.9 de las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE se señala el deber de establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para verificar la calidad de la gestión y asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo. La norma 4.1 indica además que se deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el logro de los objetivos institucionales.
- 2.31. Al respecto, se realizó un análisis a 60 expedientes electrónicos del proceso de expropiación del DABI, de las actividades realizadas por ese Departamento, hasta la remisión de los expedientes a la PGR para su correspondiente trámite. Con ello, se observó que la duración promedio es de 215

²⁸ Tales como anotaciones, exacciones, gravámenes, o bien se presenta la condición que el titular no estuviera presente o careciera de capacidad para actuar. Según lo señalado en el procedimiento: Expropiación especial, código ABI-237-007P.

²⁹ Remitido por parte del DABI mediante oficio N.º DAJ-ABI-2017-3124 del 08 de diciembre del 2017

³⁰ El flujo supracitado es suministrado por parte del por parte del DABI a otras instancias participantes del proceso como lo son el CONAVI y Unidades Ejecutoras.

días hábiles; además se evidencia una variabilidad en el tiempo entre distintos expedientes, ya que el menor plazo corresponde a 113 días hábiles y el mayor a 356 días hábiles.

- 2.32. Por otra parte, se realizó a modo de ejemplo una comparación del plazo de 75 días hábiles establecido en el “flujo óptimo” y se definieron tres condiciones o categorías.³¹ Se determinó que ninguno cumplió con el plazo citado; particularmente ocho (14%) de los expedientes se ejecutaron con un plazo mayor al “plazo óptimo” e inferior al doble del “plazo óptimo” y cincuenta y uno (86%) de los expedientes superaron el doble del “plazo óptimo” de 150 días hábiles, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Detalle de distribución de plazos ejecutados del proceso de expropiación

Categorías	Casos	(%)
Condición 1 Plazo ejecutado menor a 75 días hábiles	0	0%
Condición 2 Plazo ejecutado entre 75 y 150 días hábiles	8	14%
Condición 3 Plazo ejecutado mayor a 150 días hábiles	51	86%
Total procesos de expropiación analizados	59	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los expedientes administrativos suministrados por el DABI.

- 2.33. Adicionalmente, se estableció que el proceso está descontrolado, a partir de dieciséis indicadores, según estándares de buenas prácticas.³² Es decir, en los expedientes analizados, el proceso está fuera de control estadístico, lo que significa que no tiene un comportamiento predecible, según lo señalado por la American Society for Quality,³³ el PMI (2013, 238)³⁴ y Muralidharan, K. (2015, 441-442)³⁵ (ver Gráfico 2). Dicho análisis evidencia que si el proceso fuera predecible, permite tener claridad que los resultados actuales se reflejarán en el funcionamiento futuro del proceso, al poder realizar estimaciones confiables de sus estadísticas (v.g. la media, el promedio, la desviación estándar).

³¹ Tomando los días hábiles que tardó el proceso, se definió la primera condición como aquellos expedientes cuyo trámite se realizaron en un plazo menor a 75 días. La segunda corresponde a aquellos que tardaron más de 75 y menos de 150 días y la última categoría son aquellos con plazos superiores a los 150 días.

³² Se aplicó el análisis estadístico Six Sigma, tomando como determinante la representación gráfica para dar seguimiento a la entrada o salida de un proceso en un lapso de tiempo, según lo señalado por Gygi, Williams, DeCarlo y Covey. (2012). En este caso, se evidenció las siguientes condiciones: un punto único fuera de los límites de control, una alerta por dos de tres puntos fuera del límite de dos sigmas, siete alertas correspondientes a cuatro de cinco puntos fuera del límite de un sigma y siete alertas correspondientes a ocho puntos continuos del mismo lado de la línea centro.

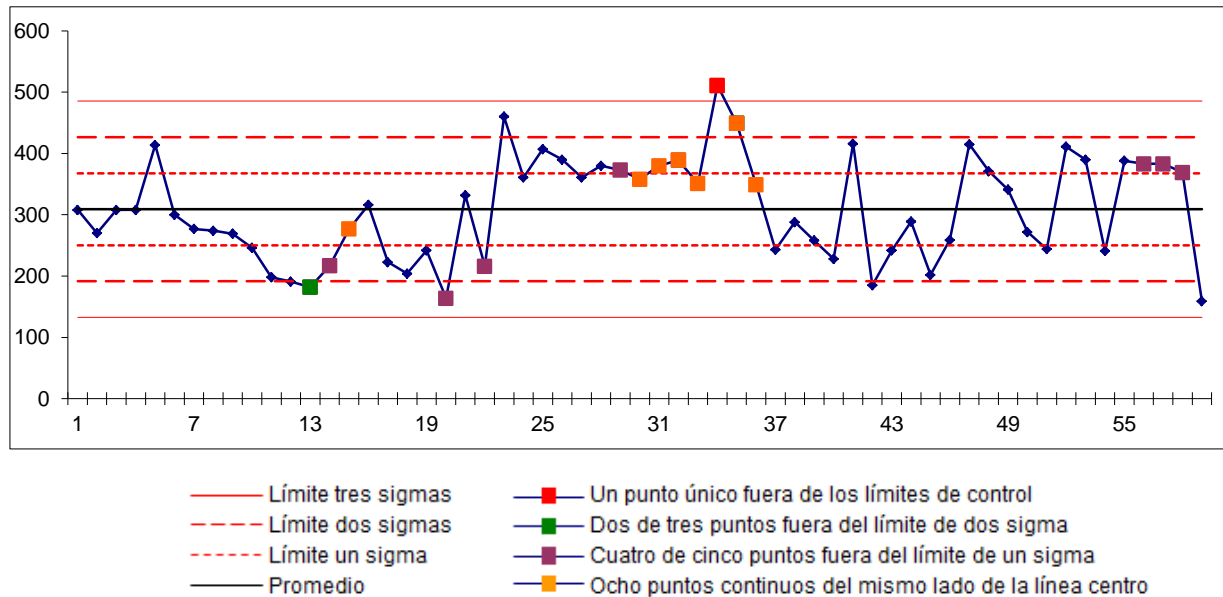
³³ American Society for Quality (s.f.). Control Chart. Recuperado de: <http://asq.org/learn-about-quality/data-collection-analysis-tools/overview/control-chart.html>

³⁴ PMI. (2013). Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK). Quinta Edición.

³⁵ Muralidharan, K. (2015). Six Sigma for Organizational Excellence. A Statistical Approach. Springer India.

Gráfico 2

Gráfico de control. Plazo trámite DABI hasta remisión del expediente a la PGR. En días naturales



Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes analizados, utilizando la herramienta “Control Charts” de la American Society for Quality.

- 2.34. Además se evidenció que en 44 de 58 expedientes auditados el DABI no cumplió con el plazo de elaboración del avalúo administrativo establecido en la Ley N.º 9286. Inclusive se documentó casos que superan hasta 8 veces el plazo citado.³⁶
- 2.35. Asociado a lo anterior, la Dirección de Asesoría Jurídica de MOPT señaló³⁷ que, para las diligencias de expropiación de los inmuebles necesarios, por ejemplo las declaratorias de interés público y los avalúos administrativos, al ser actos administrativos, deben ser dictados por la Administración, siendo que las primeras deben ser firmadas por el ministro del ramo y las segundas por la dependencia especializada respectiva, que en este caso es el DABI. Aspecto crítico, dado el volumen de expropiaciones que se requieren tanto para proyectos en ejecución como por ejecutarse, debido a que se limita la ejecución de las expropiaciones a la capacidad operativa del DABI, por ejemplo ante el aumento potencial de avalúos que la Jefatura de dicho departamento debe analizar y aprobar, en el corto plazo.³⁸
- 2.36. Por otra parte, se determinó la ausencia de regulación y actividades de control que establezca formalmente las actuaciones de los actores, para realizar un monitoreo y seguimiento de cada uno de los expedientes de expropiación que minimicen la generación de reprocesos. Por ejemplo, algunos errores asociados a las UE y la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes³⁹ que han

³⁶ Por ejemplo, en los expedientes administrativos DABI números: 29034, 29033 y 29126, la confección del avalúo tardó 268, 241 y 238 días naturales respectivamente.

³⁷ Mediante el oficio N.º DAJ-2018-1535, del 9 de abril de 2018.

³⁸ De acuerdo con lo establecido en el procedimiento “Elaboración de avalúo administrativo”, código: ABI-237-006P, versión 2 de octubre de 2015, obtenido mediante oficio N.º PI-2017-392 del 4 de mayo de 2017.

³⁹ De acuerdo al expediente administrativo DABI N.º 29066, este Departamento solicitó a la Unidad Ejecutora del CONAVI, por segunda vez, la demarcación del lote a segregarse, señalando que desde la solicitud inicial habían pasado aproximadamente cuatro meses, sin obtener respuesta alguna del Consejo.

implicado la ampliación de plazos en el proceso; igualmente, en relación con un error por parte de la PGR⁴⁰.

- 2.37. Respecto a los plazos de las expropiaciones, el DABI mediante oficio N.º DAJ-ABI-2017-3124 indicó como parte de las causas que los afectan: la disponibilidad de los propietarios para reunirse con personal de dicho departamento, cambios registrales y catastrales de los inmuebles durante el trámite expropiatorio, cambios en la definición del área a expropiar, errores en los planos catastrados, falta de demarcación de las áreas a expropiar y los tiempos de los otros involucrados en el proceso.
- 2.38. Los eventos supra señalados, denotan la materialización de riesgos que se encuentran en el proceso, de los cuales no se lograron evidenciar estrategias de mitigación por parte de los distintos actores, ni acciones que permitan anticiparlos, de forma tal que el proceso es muy vulnerable ante los riesgos intrínsecos y extrínsecos.
- 2.39. De la revisión realizada por la Contraloría General de la República, así como resultado del taller, se determinó que las debilidades en la operación de los procesos de las expropiaciones obedecen, entre otros aspectos, a que, ante la participación de diversos actores en dicho proceso, la injerencia política en las decisiones y priorización de proyectos, el sector de infraestructura vial, carece de una estrategia integral y formal que gestione la adquisición de derecho de vías y sus riesgos asociados, incluyendo un mapeo de cada actividad, sus plazos y responsables en las diferentes instituciones involucradas, su monitoreo y la aplicación de acciones para la minimización de eventuales impactos por la materialización de algún riesgo.
- 2.40. En términos generales, los riesgos observados a partir del proceso de auditoría, están asociados a la limitación de recursos humanos y tecnológicos, de coordinación inter e intra institucional, la injerencia política en las decisiones, errores e inconsistencias en las declaratorias de interés público y la falta de demarcación del terreno a expropiar, el alto volumen de expropiaciones que se deben de resolver a corto plazo y la limitación legal que establece la elaboración del avalúo administrativo por personal del DABI. Aspectos que fueron coincidentes con los indicados por los participantes del taller realizado por el equipo de auditoría⁴¹.
- 2.41. Aunado con la identificación de riesgos anterior, la Administración requiere planificar adecuadamente la gestión de estos, incorporando también el detalle de las acciones a llevar a cabo para gestionar cada riesgo, así como los roles y sus responsables. Al respecto, es importante mencionar que el PMI (2018) señala que:

De particular interés en este proceso son los roles y responsabilidades para llevar a cabo la gestión de riesgos, los presupuestos para la gestión de riesgos, las actividades del cronograma para la gestión de riesgos, las categorías de riesgo (a menudo definidas en una estructura de desglose de riesgos), las definiciones de probabilidad e impacto, la matriz de probabilidad de impacto y los umbrales de riesgo de los interesados (p.458).

Por otra parte, en los expedientes judiciales N.º 17-000116-1028-CA y 16-000138-1028-CA se evidenció que no se pudo realizar la entrada en posesión en la fecha fijada inicialmente debido a la no demarcación de la propiedad.

⁴⁰ La PGR al presentar la demanda de expropiación, en el expediente judicial N.º 17-000123-1028-CA, se solicitó el nombramiento de perito y ello implicó en el proceso judicial el nombramiento de cuatro peritos (en un periodo de más de 7 meses); sin embargo, dicho nombramiento no era necesario dado que el avalúo administrativo había sido aceptado por el propietario del inmueble y el trámite ante los Tribunales de Justicia se requería únicamente en virtud de que el inmueble poseía gravámenes.

⁴¹ Ver párrafo 1.13

-
- 2.42. La carencia de una identificación de dichos riesgos dentro de los proyectos, incrementa la posibilidad de un abordaje no expedito de la adquisición del derecho de vía que requieren los proyectos efectuados por el MOPT y sus Consejos y con ello retrasos en el programa de trabajo; por ejemplo, ante el riesgo de incumplimiento del plazo de la elaboración del avalúo que afecta el plazo total del proceso de expropiación, o bien, en el caso del proyecto de rehabilitación y ampliación de la Ruta N.º 32,⁴² el DABI manifestó⁴³ que es materialmente imposible con el recurso disponible en la actualidad, elaborar 2200 avalúos en un plazo de 2 meses, considerando que el departamento cuenta únicamente con 12 peritos valuadores.
 - 2.43. Los retrasos del proceso de expropiación implican eventualmente reclamos económicos y de compensación de plazo, que afectan el costo y la fecha de finalización prevista de los proyectos a ejecutarse; sumado al costo financiero y económico por los atrasos, asociado a las fuentes de financiamiento, en especial a las provenientes de recursos de créditos.
 - 2.44. En ese sentido, la ausencia de una estrategia formal, afecta la adquisición del derecho de vía, debido a que no está definido formalmente los responsables, roles y plazos del proceso administrativo inter e intrainstitucional, lo cual no permite evaluar el cumplimiento oportuno de cada una de esas actividades y verificar si se cumple con plazos razonables. Asimismo, se dificulta implementar acciones correctivas o preventivas e identificar aquellas actividades que conllevan más tiempo a efectos de prever mejoras que coadyuven a un proceso más eficiente y que faciliten una adecuada supervisión.
 - 2.45. La ausencia de condiciones mínimas en la fase de planificación y de regulación de la coordinación interinstitucional, dificulta la realización de las tareas de manera uniforme y ordenada, el establecimiento de una guía sobre la secuencia lógica de las actividades, la inclusión de los diseños de relocalización de servicios de interés público dentro del diseño final del proyecto, la programación de los trabajos dentro del alcance del proyecto, así como la determinación de las competencias y responsabilidades de las instituciones involucradas, sus funcionarios y unidades.
 - 2.46. Finalmente, esta situación plantea la necesidad de tomar acciones a corto plazo, considerando que existen proyectos que cuentan con orden de inicio de la etapa constructiva, sin la posesión física de los terrenos a expropiar y su acceso oportuno. Además, en la planificación de proyectos es imperativo que se realicen las valoraciones de los riesgos y se tomen las acciones necesarias para mitigar su potencial impacto.

⁴² De acuerdo con correo recibido el 19 de noviembre de 2018, por parte del Ing. Kenneth Solano, Gerente del Proyecto, se está realizando un proceso de corrección de errores de forma y fondo en el diseño final entregado por la empresa contratista. Debido a ello, a pesar que a esa fecha se tiene estimadas unas 1.200 expropiaciones, se estima una reducción de dicha cifra.

⁴³ Mediante oficio N.º DAJ-ABI-2017-1932, de 20 de julio de 2017.

3. Conclusiones

- 3.1. Para el desarrollo del sistema de transportes resulta de gran relevancia contar con un marco operativo adecuado para la adquisición del derecho de vía. En virtud que, ante el desarrollo de nueva infraestructura, es difícil proceder con las expropiaciones de forma oportuna y expedita.
- 3.2. Del análisis realizado del proceso de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el CONAVI se determinó una serie de debilidades. Dichos elementos repercuten en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, tanto en términos de costos indirectos (*compensación de plazo que trasladan la fecha de finalización*), como costos directos.
- 3.3. Como parte de las debilidades asociadas a la operación del proceso, principalmente se evidenció incumplimientos en el plazo de elaboración del avalúo administrativo establecido en la Ley N.º 9286, así como el incumplimiento de plazos “óptimos” definidos por la Administración, en los expedientes analizados. Lo anterior, derivado principalmente de la materialización de riesgos que impactan el proceso, dado que no existe una estrategia de gestión que los anticipe, aborde y minimice su impacto.
- 3.4. Al respecto, la Contraloría considera que el ajuste o implementación de mejoras en el proceso de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público en los aspectos señalados, puede impactar en un uso más eficiente de los escasos recursos públicos y reducir eventuales vulnerabilidades o riesgos asociados a dicho proceso.
- 3.5. Además, como parte de las debilidades en la planificación de los proyectos de infraestructura vial, que repercuten durante la ejecución contractual, se evidenció la emisión de órdenes de inicio de la etapa de construcción, sin que la Administración cuente con los terrenos que garantice la no afectación de la ejecución contractual. Acción que conllevó al traslado de la fecha de finalización de proyectos del Intercambio de Paso Ancho y Ruta Nacional No. 3, Sección: Intersección Pozuelo -Intersección Jardines del Recuerdo.
- 3.6. Es por ello que, la Administración requiere implementar acciones a corto plazo, con la finalidad de agilizar y mitigar variaciones en alcance, costo y plazo, en aquellos proyectos que cuenten con orden de inicio de la etapa constructiva, sin la posesión física de los terrenos a expropiar y su acceso oportuno. Por otra parte, resulta pertinente en la planificación de proyectos identificar y gestionar los riesgos del proyecto y establecer las acciones necesarias para mitigar su potencial impacto.

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, N° 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 N° R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N° 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. RODOLFO MÉNDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y DE TRANSPORTES, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.4. Emitir, divulgar e implementar regulación estandarizada y vinculante para los proyectos asociados a los Planes Nacionales de Desarrollo y el Plan Nacional de Transporte vigentes y futuros, donde se establezca al menos:
 - a. La descripción de las actividades mínimas a realizar en cada una de las fases de: Concepción, Planeación, Contratación, Diseño, Construcción, Puesta en marcha y Transferencia, incorporando los aspectos asociados a los procesos de adquisición del derecho de vía y de relocalización de servicios de interés público, en los requerimientos referidos al alcance, costo y el plazo de un proyecto.
 - b. La definición de los mecanismos y actividades de control que regulan las fases antes indicadas, de los proyectos. Deben definir al menos, mecanismos de control que subsanen las debilidades citadas en los párrafos 2.13 a 2.17.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 14 de junio de 2019, una certificación en donde se haga constar que dicha regulación ha sido emitida, oficializada y divulgada. Además, a más tardar el 12 de julio de 2019, se deberá enviar una certificación que haga constar que la regulación emitida está siendo implementada en los proyectos vigentes asociados a los Planes Nacionales de Desarrollo y el Plan Nacional de Transporte.

AL ING. RODOLFO MÉNDEZ MATA, MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y DE TRANSPORTES, EN SU CALIDAD DE RECTOR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO.

- 4.5. Diseñar, oficializar, divulgar e iniciar la implementación de una estrategia con las acciones para poder generar de forma expedita los insumos necesarios para la atención de la adquisición de derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público, de los proyectos vinculados a los Planes Nacionales de Desarrollo y al Plan Nacional de Transporte vigentes y futuros, que ejecuta ese Ministerio y el CONAVI, de forma que se minimice la afectación al alcance, costo y programación de los proyectos. Dichas acciones deben de incluir al menos:

- a. la identificación de las actividades desarrolladas por las diferentes instituciones, sus regulaciones internas, plazos establecidos y responsables;
- b. la identificación de riesgos del proceso, sus posibles impactos y acciones para gestionarlos que involucre la totalidad del proceso de adquisición del derecho de vía y las instituciones participantes;
- c. los mecanismos de coordinación y seguimiento entre los diferentes participantes del proceso de expropiaciones, que permitan contar con información de cada trámite a lo largo del proceso y facilite realizar correcciones a errores o modificaciones para agilizar el proceso;
- d. un cronograma de la implementación de las acciones descritas en los puntos a, b y c, los responsables y los indicadores (en casos que corresponda) para su cumplimiento y que permita la continuidad, eficiencia, en la atención de la necesidad social que satisfacen los proyectos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitirse a la Contraloría General, a más tardar el 26 de abril de 2019, una certificación en donde se haga constar que dicha estrategia ha sido diseñada, oficializada y divulgada. Además, a más tardar el 17 de mayo de 2019, se deberá enviar una certificación que haga constar el inicio de la implementación de la estrategia.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Carlos Morales Castro
Asistente Técnico

Leonardo Jiménez Cascante
Coordinador

Alejandra Morice Sandoval
Colaboradora

Ingrid Porras Guerrero
Colaboradora

Ana Paula Hernández Cordero
Colaboradora

Ci.: Archivo auditoría