



## INFORME **DFOE-CIU-IF-00010-2022**

2 de Noviembre, 2022

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL  
SOBRE LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN  
DEL CORREDOR VIAL SAN JOSÉ - SAN RAMÓN

# 2022

## CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
<b>Introducción</b>	<b>6</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	6
OBJETIVO	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	7
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	7
Tabla 1. Fases del Proyecto Integral.	9
Tabla 2. Estructura de contratación de las OBIS.	10
MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA	11
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	11
SIGLAS	11
<b>Resultados</b>	<b>13</b>
GESTIÓN DEL PROYECTO	13
Gestión de las obras de Ampliación del Corredor Vial SJ-SR bajo el enfoque del Ciclo de Vida del Proyecto	13
Figura 1. Variaciones en el Plan Ejecución del Proyecto (PEP) del Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José – San Ramón.	14
Figura 2. Variaciones en el Plazo del Programa de OBIS del Lote 1.	15
Figura 3. Homologación de las Fases del Ciclo de Vida de los Proyectos SNIP - GIPIAC.	17

Tabla 3. Incrementos en el costo de los Honorarios del Fiduciario.	19
Figura 4. Riesgos identificados en el Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José – San Ramón.	20
Sistema de Control del Proyecto	21
Figura 5. Sistema de Gobernanza del Fideicomiso.	22
<b>Conclusiones</b>	<b>28</b>
<b>Disposiciones</b>	<b>29</b>
AL MINISTRO LUIS AMADOR JIMÉNEZ Y A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL CONAVI, EN SU CALIDAD DE REPRESENTANTES DE LOS FIDEICOMITENTES DEL FIDEICOMISO SAN JOSÉ – SAN RAMÓN O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN DICHOS CARGOS	29
A HADDA MUÑOZ SIBAJA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE LA UAP DEL FIDEICOMISO SAN JOSÉ – SAN RAMÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	31
A PABLO CAMACHO SALAZAR EN CALIDAD DE GERENTE DE LA UESR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	32
A PABLO CAMACHO SALAZAR Y HADDA MUÑOZ SIBAJA EN LAS CALIDADES DE GERENTE DE LA UESR Y GERENTE DE LA UAP EN LA MEDIDA DE SUS FUNCIONES SEGÚN LO QUE SE ESTABLECE EN EL MANOF O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO	32
<b>TABLAS</b>	
TABLA 1. FASES DEL PROYECTO INTEGRAL.	9
TABLA 2. ESTRUCTURA DE CONTRATACIÓN DE LAS OBIS.	10
TABLA 3. INCREMENTOS EN EL COSTO DE LOS HONORARIOS DEL FIDUCIARIO.	20
<b>FIGURAS</b>	
FIGURA 1. VARIACIONES EN EL PLAN EJECUCIÓN DEL PROYECTO (PEP) DEL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CORREDOR VIAL SAN JOSÉ – SAN RAMÓN.	15
FIGURA 2. VARIACIONES EN EL PLAZO DEL PROGRAMA DE OBIS DEL LOTE 1.	16
FIGURA 3. HOMOLOGACIÓN DE LAS FASES DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS SNIP - GIPIAC.	18
FIGURA 4. RIESGOS IDENTIFICADOS EN EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN DEL CORREDOR VIAL SAN JOSÉ – SAN RAMÓN.	21
FIGURA 5. SISTEMA DE GOBERNANZA DEL FIDEICOMISO.	23

## Resumen Ejecutivo

### ¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría realizada tuvo como propósito determinar si los Fideicomitentes (MOPT-CONAVI) y el Fiduciario (Banco de Costa Rica) han implementado una adecuada gestión y control del “Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José - San Ramón” en cada una de sus fases, en apego al marco técnico, legal y de buenas prácticas.

### ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José – San Ramón corresponde a uno de los esfuerzos que se encuentra realizando el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) para incrementar la capacidad y nivel de servicio de la Carretera Interamericana, en beneficio de los usuarios directos e indirectos con el propósito de lograr ahorro de tiempo y combustible.

El desarrollo del Corredor Vial San José - San Ramón es vital para el tránsito de mercancías de abastecimiento nacional y de exportación al mercado centroamericano, adicionalmente, es la vía que comunica las tres provincias (San José, Heredia y Alajuela) con los centros urbanos más grandes del país y conduce al principal aeropuerto del territorio nacional, además de ser una vía alterna al Pacífico. Sumado a lo anterior, existe una gran expectativa social, máxime que previo a la figura de Fideicomiso, el proyecto experimentó un proceso de concesión fallido donde las comunidades ubicadas en la zona de influencia directa del proyecto exigen que sus necesidades sean resueltas con obras de calidad, en el menor tiempo posible y a un costo accesible.

### ¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se identificó que la gestión de las etapas que componen el Proyecto de Ampliación del Corredor San José – San Ramón no está guiada por un proceso secuencial que garantice que las obras se desarrollen bajo un enfoque sistemático, con base en el ciclo de vida del proyecto, de conformidad con el marco legal y técnico vigente.

Se identificó que el proyecto se encuentra en la etapa de preinversión y que ha requerido un incremento de plazo aprobado de 950 días naturales y consecuentemente un incremento de los gastos en las obligaciones del Fiduciario. Por otra parte, no se han concluido los estudios necesarios para la definición del alcance, costo, tiempo y estructuración financiera del proyecto integral y su viabilidad técnica, social, ambiental y financiera. No obstante, los Fideicomitentes y el Fiduciario consensuaron y aprobaron la ejecución de actividades constructivas mediante el Programa de Obras Impostergables (OBIS) privilegiando su ejecución respecto al corredor principal y asumiendo el riesgo de que dichas obras tengan que ser eventualmente sometidas a algún tipo de re-proceso por adaptaciones o modificaciones para ser integradas finalmente al Corredor Principal.

*Por otro lado, al evaluar el sistema de control implementado en el Fideicomiso, se identificó que no se establecieron plazos máximos para las revisiones y cumplimiento de cada uno de los entregables de las fases del ciclo de vida del proyecto. Adicionalmente, las Herramientas de Gestión y Monitoreo (HGM) instauradas presentan limitaciones en su estructura y no se encuentran interrelacionadas entre ellas bajo un enfoque del ciclo de vida del proyecto integral, adicionalmente no se cuenta con indicadores de gestión, lo que ha ocasionado que el Fideicomiso no disponga de un sistema de alertas tempranas que apoye a las Unidades en sus diferentes labores.*

*Por último, se determinó que el Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV), ha desarrollado un rol pasivo en el cumplimiento de sus funciones y en la vigilancia de las obligaciones de las partes del Fideicomiso, sin incidir en el objetivo de fortalecimiento del Sistema de Control y de la gobernanza establecida para la consecución del proyecto.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Se emiten disposiciones a los Fideicomitentes (MOPT-CONAVI) para que instruyan formalmente al Fiduciario (Banco de Costa Rica) el cumplimiento de un secuenciamiento lógico, sistémico y sistemático de gestión de proyectos, en el que de previo a la fase de construcción, se finalice la fase de preinversión de las obras permanentes que formarán parte del Corredor Principal, en línea con lo establecido en la normativa técnica, legal y de buenas prácticas. Adicionalmente, el Fiduciario deberá valorar si se requerirán ajustes o adaptaciones en las obras ya construidas (por medio del Programa de OBIS), una vez que se cuente con todos los entregables aprobados de la fase de preinversión del Proyecto.*

*Además se dispone a la Directora de la Unidad Administradora del Proyecto (UAP) y al Gerente de la Unidad Ejecutora San José-San Ramón (UESR) la actualización de las Herramientas de Gestión y Monitoreo a fin de que estas sean herramientas interrelacionadas bajo el enfoque del ciclo de vida del proyecto y efectivas para controlar el Proyecto y funcionen como un sistema de alertas tempranas para la gestión del proyecto integral.*

*Por último, se dispone a los Fideicomitentes realizar una evaluación del cumplimiento de las funciones designadas al Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia, a la luz de lo establecido legal, contractual y reglamentariamente, con el propósito de adoptar las medidas correctivas correspondientes que garanticen el cumplimiento de su objetivo, funciones y responsabilidades.*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARACTER ESPECIAL  
SOBRE GESTIÓN DEL PROYECTO AMPLIACIÓN  
DEL CORREDOR VIAL SAN JOSÉ - SAN RAMÓN**

## 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 artículos N.º 12 y 21 de su Ley Orgánica N.º 7428, en cumplimiento del Plan de Trabajo del Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

### OBJETIVO

- 1.2. Determinar si la administración ha implementado una adecuada gestión de proyectos en el “Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José - San Ramón” en cada una de sus fases, en apego al marco técnico, legal y de buenas prácticas.

### ALCANCE

- 1.3. Se analizó la gestión realizada por las partes (fideicomitentes: MOPT-CONAVI y fiduciario: Banco de Costa Rica), el Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia y demás estructura del Fideicomiso Corredor vial San José San Ramón y sus radiales, en el desarrollo del Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José - San Ramón, cuyo contrato de constitución del Fideicomiso se efectuó al amparo de la Ley No. 9292 que autorizó y facultó al Poder Ejecutivo para ese propósito. La auditoría abarcó el estudio de las operaciones comprendidas entre enero del 2017 y mayo 2022, extendiéndose este período en aquellos casos en los que se consideró pertinente.

---

#### **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.4.** Los criterios de auditoría empleados se comunicaron a la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Unidad Ejecutora San José - San Ramón (UESR) y a la Unidad Administradora del Proyecto (UAP), por medio del oficio 11687 (DFOE-CIU-0164) del 10 de agosto de 2021.

#### **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.5.** 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.
- 1.6.** Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Banco de Costa Rica (BCR), Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la UCR (LanammeUCR), además de las respuestas a las consultas planteadas por escrito a esas entidades y órganos, así como del Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia. Adicionalmente se realizaron visitas de campo a las OBIS del Lote 1 y sesiones de trabajo para aclarar temas puntuales.

#### **ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.7.** Los funcionarios del CONAVI y del BCR han mostrado anuencia para la atención a las solicitudes de información realizadas y demás requerimientos necesarios durante el proceso de auditoría.

#### **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.8.** En determinadas ocasiones se presentaron retrasos en la entrega de información a los requerimientos de información planteados por la Administración.
- 1.9.** Se requirió por parte del Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia, un tiempo adicional para la entrega de las actas de las sesiones correspondientes al año 2022 (meses de enero, febrero, marzo y abril), ya que se encontraban en proceso de elaboración, para luego ser aprobadas y firmadas.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.10.** El 14 de abril de 2015 se publicó la Ley N° 9292 para el desarrollo del Corredor Vial San José-San Ramón mediante la figura de fideicomiso, la cual autorizó y facultó al Poder Ejecutivo, a través del MOPT y el CONAVI, a constituir un fideicomiso con alguno de los bancos del Sistema Bancario Nacional, a efectos de planificar, diseñar, financiar, construir, operar y dar mantenimiento a las obras del Corredor Vial San José - San Ramón. Dicha Ley, en su artículo 9 establece que el plazo del fideicomiso “*será hasta de treinta años, al*

*término del cual traspasará al Estado su patrimonio y todos los bienes y derechos que se le hayan cedido”.*

- 1.11.** Según el artículo 2 de la referida Ley, el Proyecto debe ser ejecutado en dos etapas, la primera se compuso de las obras principales y complementarias necesarias para el mejoramiento del Corredor Principal (desde San José hasta San Ramón), mientras que la segunda etapa incluyó una serie de radiales tales como Río Segundo, Sarchí, Interconexión a Heredia, así como el Intercambio Naranjo -Flores.<sup>1</sup>
- 1.12.** Complementariamente, la Ley N°. 9292 definió que las obras dentro del alcance del Fideicomiso debían cumplir con un nivel de servicio no inferior a una clasificación “C” y debían ser construidas cumpliendo los parámetros y estándares de calidad, ambientales, ingenieriles, de seguridad y paisajismo que para estos efectos rijan en el país y en atención a las mejores prácticas internacionales en la materia.<sup>2</sup>
- 1.13.** Sobre la misma línea, el artículo 11 de la citada ley estableció la necesidad de un sistema de control del fideicomiso, el cual debe de contar con una estructura organizativa, con recursos humanos y tecnológicos adecuados para gestionarlo, ejecutarlo y controlarlo eficientemente. Por otra parte también se dispuso que debería de contar con una estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia, integrada por profesionales con idoneidad técnica y de reconocida solvencia moral.
- 1.14.** El 12 de febrero de 2016 el CONAVI<sup>3</sup> adjudicó al Banco de Costa Rica (BCR) para que administrara el Fideicomiso del Proyecto en cuestión, dando paso a la firma del Contrato del Fideicomiso (en adelante CF) el 15 de diciembre del 2016 entre el MOPT, CONAVI (Fideicomitentes y Fideicomisarios<sup>4</sup>) y el Banco de Costa Rica (Fiduciario), en dicho contrato se estableció la figura de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UESR), cuyo objetivo principal se enmarcó en verificar y fiscalizar el Proyecto en calidad de representante del fideicomitente; asimismo, se definió que el Fiduciario contrataría, con cargo a los recursos del Fideicomiso, una Unidad Administradora del Proyecto (UAP) para la administración y gestión de cada una de sus etapas.
- 1.15.** En dicho Contrato de Fideicomiso se definieron las tres fases en las cuales sería dividido el Proyecto Integral, estas fueron la “fase preoperativa o preconstructiva” (preinversión), la “fase constructiva” y la “fase operativa y de mantenimiento”, según se muestra en la Tabla 1.

---

<sup>1</sup> Adicionalmente, la Ley 9292 definió en su artículo 2, que la elaboración de los estudios técnicos y financieros, así como la elaboración de los diseños y la construcción de la segunda etapa, no debían retrasar ni impedir la construcción de la primera etapa.

<sup>2</sup> Ley 9292, art. 2. sobre el objeto, e indica que la elaboración de los estudios técnicos y financieros, así como la elaboración de los diseños y la construcción de la segunda etapa, no retrasarán ni impedirán la construcción de la primera etapa.

<sup>3</sup> Acuerdo en firme del Consejo de Administración del CONAVI, artículo VII adoptado en la sesión 1286-16 según consta en el oficio ACA-01-16-0093.

<sup>4</sup> Se constituyen como Fideicomisarios también los acreedores que se integren.

**Tabla 1. Fases del Proyecto Integral.**

Preoperativa o preconstructiva	Constructiva	Operativa y de Mantenimiento
Entendida como la conformación del modelo del proyecto que incluye los estudios técnicos, la viabilidad legal y operativa, la estructuración financiera, la evaluación de los riesgos del proyecto y del Fideicomiso, además de la planificación, el diseño y elaboración de planos constructivos.	Comprende la construcción de las obras requeridas en el Contrato de Construcción, a partir de la orden de inicio y finaliza una vez recibidas a satisfacción las obras y suscrito el finiquito respectivo.	Refiere a la fase en la que las obras se encuentran construidas y en funcionamiento y en la que inicia el proceso de administración, mantenimiento y fiscalización de las obras.

Fuente: Elaborado por la CGR con base en el Contrato de Fideicomiso

- 1.16.** Conforme con lo anterior, el Fideicomitente procedió a girar la orden de inicio al Contrato de Fideicomiso el 13 de febrero de 2017<sup>5</sup> por un plazo de hasta 30 años<sup>6</sup>. Posteriormente, en setiembre del 2017, con la Adenda N°.1 al citado contrato<sup>7</sup>, se aprobó la variación en la conformación de la UAP, la cual sería asumida directamente por el Fiduciario con personal propio del Banco de Costa Rica, y se estableció la responsabilidad del Fiduciario de desarrollar la estructuración financiera para cada una de las etapas del Proyecto. En la misma línea, el 12 de diciembre de 2017<sup>8</sup>, la UESR comunicó la aprobación de la Orden de Servicio N°. 4 del Contrato de Fideicomiso, mediante la cual se ordenó al Fiduciario iniciar a partir del 13 de diciembre de 2017, todas las labores definidas en la Adenda N°. 1.
- 1.17.** El 23 de agosto de 2018, el Consejo de Administración del CONAVI<sup>9</sup>, aprobó una propuesta del Fiduciario referente a la ejecución del Programa de Obras Impostergables (OBIS)<sup>10</sup>, contenidas en el documento denominado “Necesidades de Infraestructura en el Corredor vial San José-San Ramón y su zona de influencia”; dicha propuesta ha sufrido una serie de modificaciones hasta llegar a la versión actual, que tiene fecha de agosto del 2019, la cual se muestra en la Tabla 2. Resulta importante apuntar que según lo expuesto en el oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 28 de julio de 2021, para el inicio de las labores asociadas a la planificación del Proyecto Integral, los Fideicomitentes trasladaron al

<sup>5</sup> Oficio DIE-13-17-0382 del 07 de febrero del 2017.

<sup>6</sup> Dicho contrato de fideicomiso fue refrendado por la Contraloría General de la República mediante oficio DCA-0191 del 27 de enero de 2017, en el cual se expuso la responsabilidad de los distintos representantes de la Administración Pública (en su rol de fideicomitentes y fiduciario) de velar y controlar el cumplimiento de los plazos establecidos para cada una de las fases del Proyecto, esto con el fin de que los entregables asociados al diseño y construcción de las obras fueran culminados en forma y en tiempo.

<sup>7</sup> Oficio 11936 (DCA-2420) del 11 de octubre de 2017, Autorización para modificar el contrato de “Fideicomiso Corredor Vial San José- San Ramón y sus Radiales, 2016” con fundamento en el párrafo final del artículo 208 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y aprobación de la Adenda No. 1 a dicho contrato.

<sup>8</sup> Oficio UESR-01-2017-0151 del 12 de diciembre del 2017.

<sup>9</sup> Acuerdo 2 de la Sesión ordinaria 047-2018.

<sup>10</sup> Las OBIS corresponden a obras específicas relacionadas con los incisos a), b) y c) del artículo 2 de la Ley N°. 9292, es decir, trabajos a lo largo del Corredor Vial.

Fiduciario los estudios, diseños y presupuestos relativos al proyecto de concesión gestionado en el pasado en esta ruta, dicha información fue utilizada como el principal insumo utilizado para el análisis y la elaboración de la propuesta del Programa de OBIS.

**Tabla 2. Estructura de contratación de las OBIS.**

Concurso	Obras Impostergables	Fuente de Financiamiento
Lote 1	Puente Río Segundo	Aportes de los Fideicomitentes
	Puente Río Ciruelas	
	Puente Río Alajuela	
	Conector Barreal-Castella	
	Paso Inferior Firestone	
Lote 2A	Intercambio Circunvalación	Aportes de los Fideicomitentes
	Puente Río Torres	
Lote 2B	Mejoras en las estaciones de peaje de Río Segundo y Naranjo	Ingresos de peaje
Lote 3	Intercambio El Coyol	Aportes de los Fideicomitentes con cargo a financiamiento BID (Programa de Infraestructura de Transporte)
Lote 4	Puente Juan Pablo II	Aportes de los Fideicomitentes con cargo a financiamiento BID (Programa de Infraestructura Vial y de Promoción de Asociaciones Público-Privadas)
	Intercambio Río Segundo	
	Intercambio de Grecia	
	Intercambio de Naranjo	
	Intercambio San Ramón	
Lote 5	Intercambio Intel	Ingresos de peaje
	Retorno Firestone-Intel	
	Rotondas Firestone	
	Intercambio Aeropuerto	

Fuente: Oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 21 de julio de 2021.

- 1.18.** De acuerdo con lo expuesto en el oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 28 de Julio de 2021 suscrito por la Directora de la UAP, todas las obras incluidas en el Programa de OBIS constituyen obras permanentes e integrantes del alcance del Proyecto, excepto las correspondientes al Lote 2B, relacionadas con las mejoras en las estaciones de peaje existente en Río Segundo y Naranjo, esto por cuanto las estaciones de peaje finales no tendrían las mismas ubicaciones actuales, por lo que el aprovechamiento de estas OBIS será temporal.
- 1.19.** Por otra parte, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), adjudicó<sup>11</sup> las contrataciones de los Estudios de Factibilidad del Fideicomiso del Corredor Vial San José-San Ramón y sus radiales, esto mediante el Contrato de préstamo Nos. 3071/OC-CR y 3072/CH-CR del Programa de Infraestructura del transporte (PIT) referente a la Consultoría de Servicio de “Estudios de Factibilidad Técnica, Ambiental, Social, Económica y Financiera del Fideicomiso Corredor Vial San José - San Ramón y Sus Radiales”, 2019 y Selección Directa PIT-156-CD-CF-2020 correspondiente a los Servicios

<sup>11</sup> Aprobado mediante: Acta de Comisión 5-2019, del 4 de junio del 2019; Oficio 1829-2020 del 4 de diciembre del 2020; Oficio 1803-2020 del 2 de diciembre de 2020 y Acta de Comisión 06-2019 del 27 de junio de 2019.

adicionales para los Estudios de factibilidad técnica, ambiental, social, económica y financiera del fideicomiso corredor vial San José-San Ramón y sus radiales, 2020.<sup>12</sup>

- 1.20.** En lo que respecta a la ejecución de las obras, el 11 de febrero de 2020, se firmó el Contrato de Diseño y Construcción del Lote N° 1 de las OBIS, bajo la modalidad de suma alzada, por un monto de ₡13.915.362.710,90 y con un plazo de ejecución de 12 meses, girándose la orden de inicio el 15 de abril de 2020. Complementariamente, en cuanto al Lote 2a de las OBIS, el 19 de noviembre de 2020 se firmó el Contrato de Diseño y Construcción<sup>13</sup> para la ejecución de las obras en el Intercambio de Circunvalación y el Puente sobre el Río Torres, girándose la orden de inicio mediante Orden de Servicio N°. 1 a partir del 15 de marzo de 2021.<sup>14</sup>
- 1.21.** De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 9292, el Contrato de Fideicomiso, el Manual Operativo del Fideicomiso (MANOF) y otras regulaciones, el sistema de gobernanza del Fideicomiso se encuentra conformado por los Fideicomitentes MOPT-CONAVI representados por la Unidad Ejecutora San José-San Ramón (UESR), como contraparte técnica y supervisora del proyecto; el Fiduciario Banco de Costa Rica que desarrolla la administración del Fideicomiso a través de la Unidad Administradora del Proyecto (UAP); además del Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV). Al respecto, resulta indispensable señalar la necesidad de la existencia de efectivos y eficientes canales de gobernanza que permitan promover un adecuado control y coordinación entre las partes que conforman el Fideicomiso (por ejemplo la UAP y UESR) con el fin de que se logren consensos en beneficio del Proyecto Integral y no retrasar su desarrollo.

#### **MEJORAS IMPLEMENTADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA AUDITORÍA**

- 1.22.** El fideicomitente ha implementado una serie de mecanismos de control paralelos, que les ha permitido conocer el estado de avance del proyecto de forma indirecta en virtud de las debilidades expuestas en el apartado referente al sistema de control.

#### **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA**

- 1.23.** La comunicación preliminar de resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría a que alude el presente informe, se efectuó el 15 de setiembre al BCR y al Comité de Fiscalización y Vigilancia, y el 22 de setiembre del 2022 al Consejo de Administración del CONAVI. Adicionalmente, el 21 de setiembre del presente año se hizo entrega del borrador<sup>15</sup> del presente informe al BCR en su condición de Fiduciario y al Comité de Fiscalización Supervisión y Vigilancia, mientras que el 23 de setiembre a los

<sup>12</sup> El rol de la UAP en esta contratación consistió en la elaboración de las especificaciones técnicas incluidas en el pliego de condiciones de la licitación y la revisión de los productos de la contratación.

<sup>13</sup> Para ambos contratos de diseño y construcción de OBIS la UAP desempeñó un rol de administrador y gestor de dichos contratos y la UESR un rol de fiscalización para asegurar el cumplimiento de los términos pactados en el Contrato de Fideicomiso.

<sup>14</sup> Información extraída del Sistema de Compras Públicas (SICOP) mediante consulta realizada el 17 de mayo de 2022, al procedimiento de contratación N°. 2019PR-000001-0021200244.

<sup>15</sup> Oficios 15151 (DFOE-CIU-0473) del 21 de setiembre de 2022, 15528 (DFOE-CIU-0488) y 15530 (DFOE-CIU-0489) ambos del 23 de setiembre.

Fideicomitentes (MOPT-CONAVI), otorgando plazo para formular y remitir las respectivas observaciones a esta Área de Fiscalización.

- 1.24.** Al respecto, se recibió el oficio UAP-FSJSR-2022-10-1136 del 07 de octubre de 2022 emitido por el BCR en su condición de Fiduciario y el oficio sin número con fecha también del 07 de octubre emitido por el Comité de Fiscalización Supervisión y Vigilancia, cuyas observaciones fueron consideradas según lo indicado en los oficios DFOE-CIU-0552 (18630)-2022 y DFOE-CIU-0554(18632)-2022 que contienen la valoración de observaciones al borrador del informe.

#### SIGLAS

SIGLA	Significado
CF	Contrato de Fideicomiso
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CFSV	Comité de Fiscalización Supervisión y Vigilancia
CGR	Contraloría General de la República
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CV	Ciclo de Vida
CVP	Ciclo de Vida del Proyecto
CVPIAC	Ciclo de Vida de un Proyecto de Ingeniería, Arquitectura y Construcción
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
GIPIAC	Gestión Integrada de Proyectos de Ingeniería, Arquitectura y Construcción
HGM	Herramientas de Gestión y Monitoreo
LanammeUCR	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales UCR
MANOF	Manual Operativo del Fideicomiso
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MRP	Matriz de Riesgos del Proyecto
OBIS	Programa de Obras Impostergables

PAF	Presupuesto Anual del Fideicomiso
PAO	Plan Anual Operativo
PAP	Plan de Adquisiciones del Proyecto
PEP	Plan de Ejecución de Proyecto
PFA	Programación Financiera Anual
PIAC	Proyecto de Ingeniería, Arquitectura y Construcción
PIT	Programa de Infraestructura del MOPT
PMI	Project Management Institute
PPEF	Plan Plurianual de Ejecución del Fideicomiso
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UAP	Unidad Administradora del Proyecto
UESR	Unidad Ejecutora San José - San Ramón

## 2. Resultados

### GESTIÓN DEL PROYECTO

#### Gestión de las obras de Ampliación del Corredor Vial SJ-SR bajo el enfoque del Ciclo de Vida del Proyecto

- 2.1. Se determinó que el Proyecto de Mejoramiento y Ampliación del Corredor Vial San José - San Ramón, no ha concluido su fase preoperativa<sup>16</sup>, la cual debe incluir entregables tales como los estudios de factibilidad, planos de anteproyectos, determinación de la viabilidad técnica, financiera, social y ambiental, así como estructuración financiera de todas sus fases. Lo anterior, a pesar de que la programación inicial contenida en la propuesta original del PEP del Programa de OBIS, definió que esta fase debía ser finalizada en un plazo de 37 meses. Esta situación provoca que actualmente no se

<sup>16</sup> A la fecha de este informe, el Fiduciario realizó la entrega formal a los Fideicomitentes de los anteproyectos y estudios de factibilidad del Proyecto Integral y para los cuales el MOPT-CONAVI emitió una serie de observaciones que deben ser atendidas por la UAP. Además, está pendiente de elaborar y entregar por parte del Fiduciario, la estructuración financiera completa (la cual requiere como insumo indispensable los anteproyectos y estudios de factibilidad definitivos y aprobados).

cuenta con una definición del alcance, cronograma y los costos asociados a la fase constructiva, operativa y de mantenimiento del Proyecto Integral.

- 2.2.** Paralelamente el Fiduciario y los Fideicomitentes aprobaron dar inicio a la construcción de las denominadas obras impostergables (OBIS)<sup>17</sup> que aunque forman parte del alcance de los trabajos del Corredor Principal incluidos en la Ley N°. 9292, no cuentan en este momento con los insumos integrales de planificación necesarios para tener plena certeza de que dichas obras serán aprovechadas en su totalidad en el Proyecto Integral. Los trabajos correspondientes al Lote N°. 1 de OBIS han evidenciado algunos problemas de calidad relacionados con la estructura de pavimento,<sup>18</sup> los cuales fueron alertados por el LanammeUCR.
- 2.3.** En lo referente a las actividades asociadas a la fase preoperativa del Proyecto, se determinó que de acuerdo con las modificaciones a la línea base del Plan de Ejecución del Proyecto (PEP), propuestas por la UAP y aprobadas por la UESR, se ha incrementado el plazo en 950 días naturales<sup>19</sup> con respecto a la fecha de finalización inicial (línea base original) definida por el Fideicomiso (ver Figura 1). Sobre los estudios de factibilidad y anteproyectos que corresponden a insumos indispensables para la determinación de la viabilidad técnica, financiera, social y ambiental del Proyecto, se determinó que fueron recibidos por la UESR el 1 de junio del 2022<sup>20</sup> y el 3 de agosto del 2022 la UESR<sup>21</sup> hace entrega de observaciones a dichos insumos a la UAP. Por consiguiente, a la fecha tampoco se cuenta con una estructura tarifaria para este proyecto debidamente aprobada ni se conoce el costo total, por ende se desconoce la estructuración financiera, así como sus fuentes de financiamiento y la proporción de los montos que serán financiados mediante inversiones de capital privado, deuda, financiamiento por tarifas y eventuales aportes estatales<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Aprobación efectuada el 28 de agosto de 2018. El Lote 1 con orden de inicio del 20 de abril de 2020, con un plazo de ejecución máximo de 12 de meses para finalizar todas las actividades asociadas al Contrato y el Lote 2 a) con orden de inicio del 15 de marzo del 2021, con un plazo de ejecución máximo de 16 meses, 4 meses para elaboración y aprobación diseño y 12 meses para la construcción de las obras; ambos contratos de Diseño y Construcción.

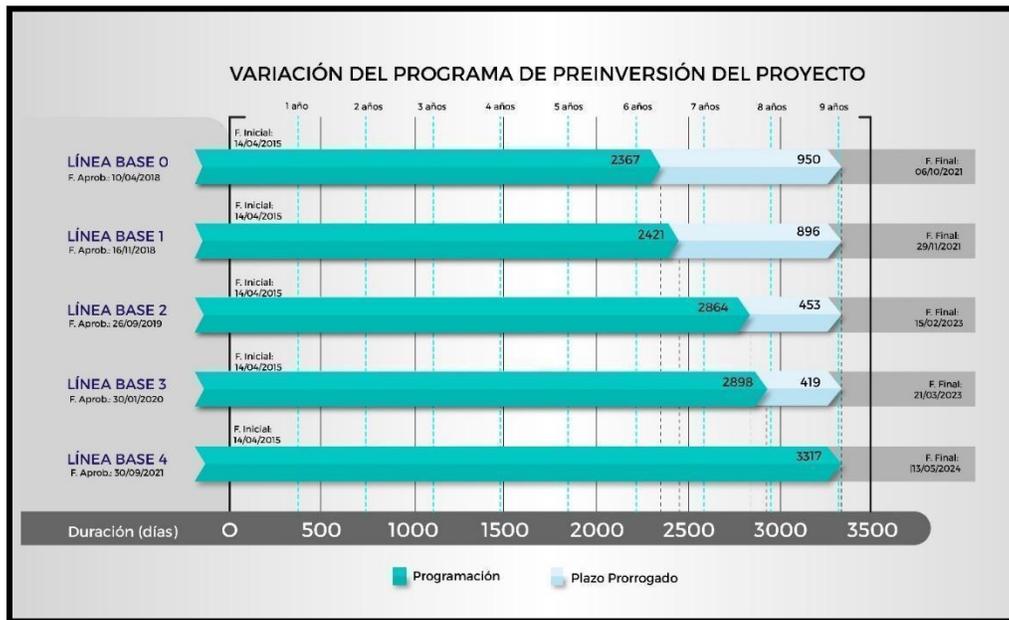
<sup>18</sup> Sobre esta situación, la Contraloría emitió el 12 de noviembre de 2021 la orden DFOE-CIU-ORD-00003-2021.

<sup>19</sup> Según línea base 4 proporcionada mediante oficio UAP-FSJSR-2022-05-519 del 03 de mayo de 2022.

<sup>20</sup> Según oficio UESR-03-2022-479 (716) del 15 de julio de 2022, la fecha en la que fueron entregados los estudios de factibilidad y anteproyecto del Proyecto Integral correspondió al 01 de junio de 2022.

<sup>21</sup> Según oficio UESR-14-2022-509 con fecha del 27 de julio de 2022.

<sup>22</sup> Por otro lado, en cuanto a los atrasos en el proceso de definición del alcance, cronograma y costos asociados a la construcción y operación del Proyecto Integral, es menester apuntar las debilidades de los estudios de preinversión aportados por los Fideicomitentes al Fiduciario (originados del proyecto de concesión gestionado previamente en esta ruta), los cuales según se expone en el oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 28 de julio de 2021, presentaban múltiples diferencias relacionadas con la caracterización del Proyecto que se deseaba construir por el Fideicomiso, lo cual implicó la necesidad de emprender nuevos procesos de contratación para la generación de nueva información referencial, de manera que los estudios resultantes se adecuarán a los nuevos requisitos técnicos legales, contractuales y normativos.



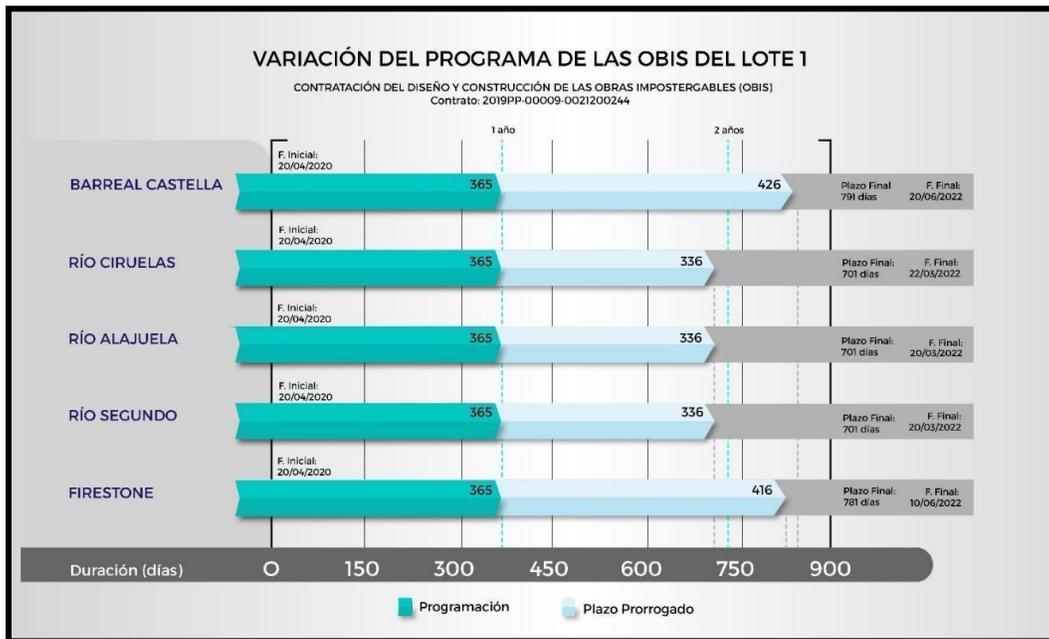
**Figura 1. Variaciones en el Plan Ejecución del Proyecto (PEP) del Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José – San Ramón.**

*Fuente: CGR con base en el PEP proporcionado por la UAP y la UESR.*

- 2.4.** Se determinó que la UAP cuenta con la programación<sup>23</sup> de las actividades para la fase preoperativa del Proyecto Integral, no obstante, cada vez que se materializa algún retraso que impacta directamente la ruta crítica del proyecto, la práctica implementada por el Fideicomiso, tanto de la UAP como de la UESR, ha consistido en actualizar la línea base del PEP, prorrogando la fecha de finalización del proyecto establecida. Es decir, el sistema de gestión del Fideicomiso no ha promovido los mecanismos de control necesarios y oportunos para que las labores contratadas para el desarrollo del Proyecto Integral se ejecuten eficaz y eficientemente, ni tampoco se evidencian las medidas que han sido tomadas por las partes para recuperar el tiempo de retraso.
- 2.5.** Por otra parte, se determinó que las obras que forman parte del alcance del Contrato de Diseño y Construcción del Lote 1 de OBIS, han sido objeto de reconocimiento de eventos compensables asociados a demoras en la obtención de permisos ambientales, relocalización de servicios públicos y expropiaciones, que han generado diversas reprogramaciones de las fechas de finalización de las obras, aumentando el plazo hasta un 117% con respecto a lo inicialmente programado (ver Figura 2). A su vez, dichas obras han presentado incrementos en los costos hasta por un monto de ₡695.816.400,84, los cuales se han debido principalmente a factores tales como:

<sup>23</sup> La programación inicial y cada modificación han sido aprobadas por la UESR

imprecisiones en la interpretación de la normativa tributaria para la redacción de los términos cartelarios, gastos adicionales incurridos producto de la falta de inclusión de las aceras del Conector Barreal - Castilla en el anteproyecto y diseño definitivo<sup>24</sup>, así como reclamos administrativos resueltos en favor del Contratista.



**Figura 2. Variaciones en el Plazo del Programa de OBIS del Lote 1.**

*Fuente: CGR con base en las Órdenes de Modificación proporcionadas por la UAP.*

**2.6.** Por otro lado, se determinó que el Contrato de Fideicomiso no definió plazos máximos para la finalización de cada una de las fases del Proyecto Integral (preoperativa, construcción, operación y mantenimiento)<sup>25</sup>, ni estableció sanciones en caso de incumplir dichos plazos por causas atribuibles al Fiduciario. A su vez, dicho contrato tampoco definió plazos máximos, ni acciones correctivas para las revisiones por parte de los Fideicomitentes, ya sea por medio de la UESR o del Consejo de Administración cuando procedan aprobaciones a los productos intermedios y finales entregados por la UAP.

<sup>24</sup> Producto de necesidades públicas no satisfechas, lo cual se tradujo, según la Orden de Modificación N°. 5 (del 22 de marzo de 2022) al Contrato de Diseño y Construcción de las obras del Lote N°. 1 de OBIS, en la formalización de una adenda.

<sup>25</sup> El oficio 0162, DCA, en el cual se aprueba el contrato de la constitución del Fideicomiso Corredor San José San Ramón y sus Radiales, 2016, pero llama la atención a la administración de la observancia que debe de tener, dado que "a lo largo del contrato se observa que existen muchos aspectos no definidos cuya determinación se está delegando a los manuales, en particular las condiciones técnicas requeridas para el diseño y construcción, así como las condiciones de servicio, frecuencias de medición, métodos y mecanismos de verificación, referentes al objeto contractual, lo cual conlleva un riesgo importante y atrasos por indefiniciones, considerando el corto plazo existente para su definición." (pág.16)

- 2.7. Desde el punto de vista del ciclo de vida de un proyecto, la normativa de MIDEPLAN, tal como lo indicaba las Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública<sup>26</sup> y más recientemente en el “Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>27</sup>”, establecen que es el “*proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta el aprovechamiento de los bienes o servicios generados en cumplimiento de los objetivos y resultados esperados, según el tipo de proyecto*”. Asimismo, en dicho Decreto Ejecutivo el MIDEPLAN establece lo siguiente en relación con las etapas del ciclo de vida de un proyecto de inversión pública (ver Figura 3):

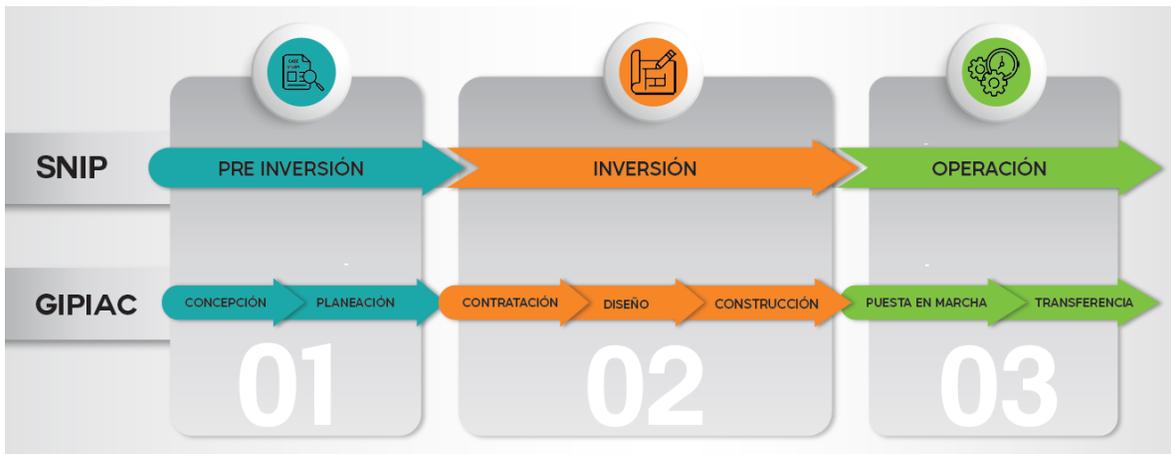
*Artículo 28.-Etapas del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. Las instituciones formuladoras deberán programar los proyectos en función del ciclo de vida que deberá llevar cada uno de ellos, **pero siempre respetando el orden y los requerimientos técnicos según su naturaleza; así como el seguimiento y control de los mismos.** Esto implica que los proyectos podrán cumplir en forma total con las etapas del ciclo de vida o tener un ciclo de vida con menor cantidad de etapas.”* (La negrita no corresponde al original)

- 2.8. En complemento, la Guía para la Gestión Integrada de Proyectos de Ingeniería, Arquitectura y Construcción (GIPIAC), emitida por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA), la cual se basa en buenas prácticas, establece que cada fase del ciclo de vida debe tener un principio y un final claramente definidos, por lo que pueden gestionarse por sí mismas como un proyecto, no obstante, el esfuerzo por desarrollar el mejor proyecto posible pasa necesariamente por la optimización, e integración del sistema como un todo, condición que deberá prevalecer sobre la optimización particular de cada una de las fases. A su vez, establece que la finalización de cada una de las fases del ciclo de vida da como resultado la generación de productos o entregables intermedios, los cuales representan hitos en el desarrollo del alcance global del trabajo, es decir que, el cierre de cada una de estas fases se convierte en un importante punto de control, tanto desde el punto de vista de la recepción de los entregables, como del impacto que dichos entregables tendrán en las fases siguientes.

---

<sup>26</sup> Decreto Ejecutivo N° 35374-PLAN, vigente desde el 20/07/2009 y actualmente derogado con Decreto Ejecutivo 43251, art. 36.

<sup>27</sup> Decreto Ejecutivo N°. 43251-PLAN, dicha reglamentación integra lo normado con anterioridad en el reglamento del SNIP y del Subsistema de inversión pública, según se indica en el considerando VI del nuevo reglamento: “VI.-Que de conformidad con el Informe DFOE-SAF-IF-00010-2019 de 19 de noviembre 2019 de la Contraloría General de la República, denominado: “Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gobernanza del Proceso de Inversión Pública”, se dispuso a Mideplan emitir un decreto ejecutivo para los procesos de inversión pública con el propósito de integrar lo normado en el reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública y en el reglamento del Sistema Nacional de Planificación (Subsistema de Inversiones Públicas)...”.



**Figura 3. Homologación de las Fases del Ciclo de Vida de los Proyectos SNIP - GIPIAC.**

*Fuente: CGR con base en la normativa del SNIP y GIPIAC*

- 2.9.** Por otro lado resulta relevante resaltar lo expuesto en la citada Guía, donde se establece la necesidad de que la viabilidad técnica, financiera y social de un proyecto sea definida de previo al inicio de construcción de obras, al respecto se cita: *“este tipo de decisiones son críticas, por lo que deben adoptarse antes de que se aprueben los recursos para la fase de inversión y se adquieran importantes compromisos con las entidades financieras y con los contratistas”*<sup>28</sup>, y que para ello se debe de contar con los estudios básicos en las etapas tempranas del proyecto (preinversión) que viabilice y defina las necesidades reales del proyecto, ya que en los casos en los que esto no ocurre, la modificación del alcance en la fase constructiva presenta un grado mayor de dificultad y los costos de hacer estas modificaciones son más cuantiosas.
- 2.10.** Adicionalmente, en cuanto a la gestión de los proyectos de obra pública, las Normas de Control Interno para el Sector Público dispone en su sección 4.5.2, 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.
- 2.11.** En complemento, la Ley General de Control Interno en su artículo 14, establece los deberes del jerarca y los titulares subordinados en relación con la identificación y análisis de los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, así como el posible efecto de dichos riesgos y las acciones necesarias para administrarlos.
- 2.12.** Con base en lo anterior, se evidencia que el Fideicomiso (tanto Fideicomitentes como Fiduciario) han promovido una gestión del Proyecto Integral basada en la superposición

<sup>28</sup> Guía para la Gestión Integrada de Proyectos de Ingeniería Arquitectura y Construcción (GIPIAC), CFIA, pág. 9.

(ejecución en paralelo) de las fases que componen el mismo (preoperativa, constructiva, operativa y mantenimiento), sin contar con un análisis y gestión oportuna y global de los riesgos asociados y de los recursos disponibles para tal fin. Es decir, el desarrollo de las fases del Proyecto no ha seguido un secuenciamiento lógico, sistémico y sistemático según lo establecido en la normativa técnica<sup>29</sup>, legal<sup>30</sup> y de buenas prácticas<sup>31</sup> bajo el enfoque del ciclo de vida explicado anteriormente, sino que ha iniciado la construcción de obra sin haber concluido con entregables indispensables de la fase preoperativa, tales como la viabilidad técnica, social, económica y financiera de todo el Proyecto.

- 2.13.** El inicio de la construcción del Programa de OBIS obedeció a decisiones adoptadas por los Fideicomitentes y el Fiduciario, esto en virtud de que, el 23 de agosto de 2018, el Consejo de Administración del CONAVI, en sesión ordinaria 047-2018, aprobó la propuesta presentada por el Fiduciario referente a la ejecución del Programa de Obras Impostergables contenidas en el documento denominado “Necesidades de infraestructura en el corredor vial San José-San Ramón y su zona de influencia”, sin mediar en ese momento, un análisis de los riesgos asociados al inicio de la ejecución de obras permanentes y sin haberse concluido formalmente con la fase preoperativa del Proyecto Integral.<sup>32</sup>
- 2.14.** Al respecto, la UAP justificó<sup>33</sup> la propuesta del inicio de la construcción de las OBIS mediante los siguientes argumentos: 1) que estas obras permitirán disminuir el impacto negativo al tránsito de los usuarios una vez se inicie con la construcción del Corredor; 2) que la mayoría de estas obras serán financiadas con recursos propios de los Fideicomitentes, lo cual favorecerá el establecimiento de la estructura tarifaria de peaje óptima y socialmente viable para la fase operativa del Proyecto Integral, 3) que se busca que estas obras sean aprovechadas en beneficio del Proyecto Integral que se construirá por medio del Fideicomiso.

---

<sup>29</sup> La gestión de proyectos, en general, debe abordarse desde el enfoque de sistemas, en donde interesan tanto los objetivos, como los procesos capaces de producirlos y la interrelación del sistema con el entorno en que se desenvuelve. De acuerdo con este enfoque y para la mejor gestión del proyecto, es recomendable dividir el sistema en fases, las cuales se relacionan en forma lógica y se desarrollan en forma progresiva, desde el inicio hasta el final del proyecto, de manera secuencial, iterativa o superpuesta. A este conjunto de fases se le conoce como el Ciclo de Vida del Proyecto (CVP). (GIPIAC, CFIA).

<sup>30</sup> Ley 9292, art. 2. - Objeto, 23 de febrero del 2015 (Costa Rica): El fin del fideicomiso será la construcción de la obra pública con servicio público denominada "Corredor vial San José-San Ramón y sus radiales", la cual incluye la autopista General Cañas y la autopista Bernardo Soto, deberá construirse cumpliendo los parámetros y estándares de calidad, ambientales, ingenieriles, de seguridad y paisajismo que para estos efectos rijan en el país y en atención a las mejores prácticas internacionales en la materia, considerando cumplir con un nivel de servicio no inferior a la clasificación "C", según el estándar técnico vigente para el diseño inicial.

<sup>31</sup> Secuenciar las Actividades es el proceso que consiste en identificar y documentar las relaciones entre las actividades del proyecto. El beneficio clave de este proceso es la definición de la secuencia lógica de trabajo para obtener la máxima eficiencia teniendo en cuenta todas las restricciones del proyecto. Este proceso se lleva a cabo a lo largo de todo el proyecto. (PMBok, pág. 573, Sexta Edición, PMI, 2017).

<sup>32</sup> Al respecto, la UAP indicó mediante oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 28 de julio de 2021 en la pág.12, que la propuesta original para el abordaje del OBIS tuvo origen en la solicitud formulada por el entonces señor Ministro de Obras Públicas y Transportes para que el Fideicomiso pudiera atender las necesidades de infraestructura más urgentes del corredor vial.

<sup>33</sup> Mediante oficio UAP-FSJSR-2021-07-824 del 28 de julio de 2021.

- 2.15.** Con respecto a los argumentos 1) y 2) del párrafo anterior, si bien son aspectos de conveniencia y oportunidad administrativa, no se ubicó evidencia de que se respaldaron en un razonamiento técnico para justificar el apartarse de la secuencia lógica del ciclo de vida del Proyecto Integral, girando la orden de inicio de la ejecución de obras<sup>34</sup> sin contar con insumos básicos necesarios para determinar la viabilidad técnica, ambiental, social y financiera del Proyecto Integral, tales como estudios de factibilidad, anteproyectos y estructuración financiera. En cuanto al punto 3), el Fideicomiso aún no cuenta con los estudios de factibilidad debidamente aprobados, por lo cual a este momento no existe garantía de que las OBIS construidas sean plenamente aprovechadas en el Proyecto Integral.
- 2.16.** Los incrementos en el plazo de la fase preoperativa del Proyecto Integral han generado un aumento cercano al 50% en el pago de honorarios al Fiduciario con respecto a lo inicialmente planificado para dicha fase, pasando de 37 meses a 73 meses y representando un costo adicional de \$6.426.252,00 (ver Tabla 3) por las labores ejecutadas por el Fiduciario. Este porcentaje podría verse incrementado en caso de aprobarse nuevas prórrogas a la línea base del PEP, lo anterior, en razón a lo establecido en la Adenda 1, donde los honorarios pactados al Fideicomitente por “Comisión Fiduciaria” y “Remuneración por los Servicios de la UAP” son montos mensuales, por lo que no existe un tope máximo en los casos en los que se extienda el plazo.

**Tabla 3. Incrementos en el costo de los Honorarios del Fiduciario.**

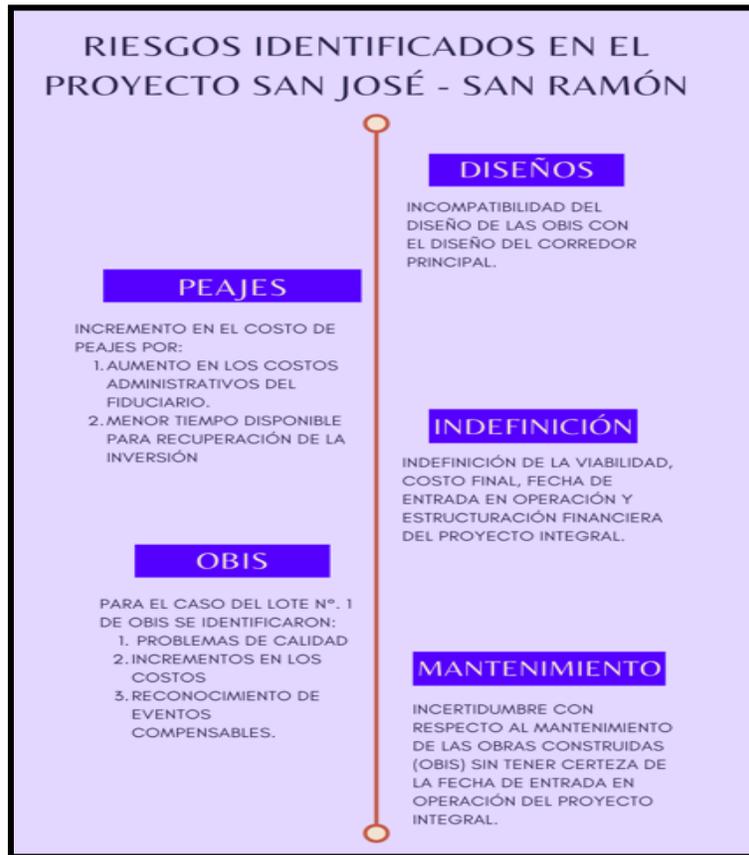
Tipo honorario	Monto mensual (Adenda 1)	Plazo original (37 meses)	Plazo según línea base 4 (73 meses)	Incremento en monto	Incremento en porcentaje
Comisión Fiduciaria	\$31.069	\$1.149.553	\$2.268.037	\$1.118.484	49,32%
Servicios UAP	\$147.438	\$5.455.206	\$10.762.974	\$5.307.768	49,32%
Total	\$178.507	\$6.604.759	\$13.031.011	\$6.426.252	49,32%

Fuente: CGR con base en el oficio UESR-07-2022-349(716) de fecha 26 de mayo de 2022

- 2.17.** Los retrasos evidenciados en el desarrollo de la fase preoperativa impactan directamente la satisfacción del interés público al cual se dirige la obra vial al incrementarse los plazos para el inicio y finalización del Proyecto Integral. Asimismo, la viabilidad financiera del Proyecto se puede ver comprometida, al estar pendiente la estructuración financiera y disminuir el tiempo disponible de la recuperación de la inversión dentro del plazo legal y contractual del Fideicomiso (30 años), implicando un riesgo de tarifas de peaje más elevadas o un mayor endeudamiento público.
- 2.18.** A su vez, el ejecutar obras (OBIS) sin contar con los estudios de factibilidad y anteproyectos debidamente aprobados del Proyecto Integral, genera una serie de riesgos

<sup>34</sup> Las OBIS que han sido construidas hasta la fecha (Lote N°. 1) son de carácter permanente y forman parte del alcance del Corredor Principal.

(ver Figura 4) entre los que se puede mencionar el asociado a que las obras construidas tengan que ser eventualmente sometidas a re-procesos mediante adaptaciones o modificaciones, para ser integradas adecuadamente al Corredor Principal en el momento que se cuente con la fase preoperativa finalizada.



**Figura 4. Riesgos identificados en el Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José – San Ramón.**

*Fuente: CGR con base en la Órdenes de Modificación proporcionadas por la UAP.*

- 2.19.** Asimismo, para el caso de las OBIS en ejecución, gestionadas mediante procesos de contratación independientes por lote, existe el riesgo de que una vez que se inicie con la fase de operación o mantenimiento del Fideicomiso, se genere una dilución de responsabilidades ante eventuales fallos constructivos y defectos de calidad que puedan presentar dichas obras, ya sean atribuibles al Contratista que las construyó o por una falta de mantenimiento por parte del CONAVI como encargado de dar conservación a las OBIS hasta tanto el Proyecto Integral no entre en operación, provocando a su vez eventuales incrementos en los costos asociados al mantenimiento de dichas obras.

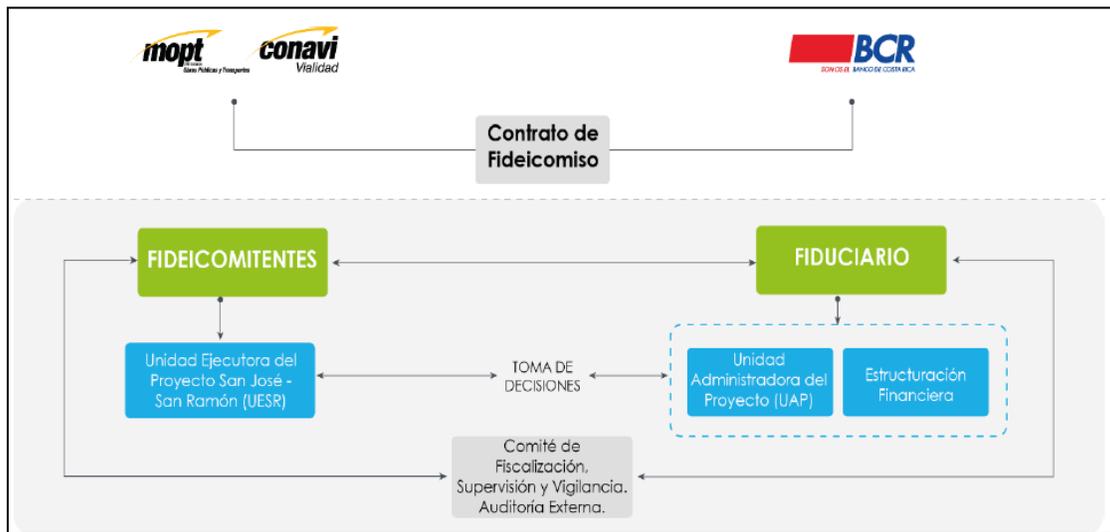
- 2.20.** La UAP mediante oficio UAP-FSJSR-2022-08-940 del 16 de agosto del 2022, describió a éste órgano contralor las medidas de mitigación de los riesgos identificados y las acciones emprendidas en relación con el denominado Programa de Obras Impostergables (OBIS) y su compatibilidad con el Proyecto Integral, tales como la obligación de los Contratistas de entregar los planos “as built” de las obras y la aplicación de garantías de buena obra. No obstante lo señalado por la UAP, para que dichos riesgos no se materialicen se requiere de un estricto seguimiento, control y planificación no sólo de las OBIS, sino también del Proyecto Integral.

### **Sistema de Control del Proyecto**

- 2.21.** El sistema de gobernanza del Fideicomiso se encuentra conforme a lo establecido en la normativa<sup>35</sup> desarrollada para su funcionamiento (ver Figura 5); siendo que el representante de los Fideicomitentes es la Unidad Ejecutora San José-San Ramón (UESR) como la contraparte técnica y supervisora del proyecto; mientras que la administración del proyecto recae en el Fiduciario que desarrolla dicha labor a través de la Unidad Administradora del Proyecto (UAP). Por su parte, existe una estructura que fiscaliza y vigila el cumplimiento de las responsabilidades de las partes del Fideicomiso y sus representantes, denominada Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV).
- 2.22.** Para lograr un adecuado desarrollo del sistema de gobernanza descrito anteriormente, se requiere de la articulación óptima de las partes, relaciones de coordinación apropiadas y el establecimiento y uso de herramientas de gestión definidas por el fideicomiso. No obstante, en la auditoría realizada, se determinó que las HGM existentes no permiten dar un seguimiento y control de manera integral en el marco del ciclo de vida del proyecto, lo que impide que se obtengan alertas tempranas para que se implementen oportunamente acciones correctivas que anticipen la materialización de riesgos.

---

<sup>35</sup> Ley Nro. 9292, el Contrato del Fideicomiso y el Manual de Operación del Fideicomiso (MANOF).



**Figura 5. Sistema de Gobernanza del Fideicomiso.**

*Fuente: MANOF.*

**2.23.** Al respecto, se constató que para el control y seguimiento del proyecto, la UAP propuso una serie de Herramientas de Gestión y Monitoreo (HGM), esto en cumplimiento a una función sustantiva encomendada a esa Unidad en el MANOF. Específicamente esas HGM son:

- Plan de Ejecución del Proyecto (PEP).
- Plan Anual Operativo (PAO) y Presupuesto Anual del Fideicomiso (PAF)
- Plan de Adquisiciones del Proyecto (PAP)
- Plan Plurianual de Ejecución del Fideicomiso (PPEF)
- Programación Financiera Anual (PFA)
- Matriz de Riesgos del Proyecto (MRP)

**2.24.** De acuerdo con el sistema de control propuesto por el Fideicomiso, las *HGM* conforman los instrumentos mediante los cuales la UAP presenta tanto el estado de avance físico como el avance financiero del proyecto a las demás partes del Fideicomiso, por lo que a su vez son el mecanismo que tiene la UESR para revisar dichos avances y controlar qué aspectos pueden poner en riesgo el proyecto, lo cual se complementa con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 9292 respecto al uso de las mejores prácticas internacionales en la materia.

**2.25.** No obstante, se identificó que el PEP actualmente se encuentra limitado a la fase preoperativa del Proyecto y que del mismo no es posible visualizar las fases subsecuentes (fase constructiva, fase de operación y mantenimiento), es decir, no se encuentra establecido con una visión integral del proyecto, por lo que la herramienta no permite gestionar y controlar las obras que compondrán de manera integral el corredor

Vial San José - San Ramón a lo largo del ciclo de vida. En ese sentido, los Productos Entregables que se pueden identificar en el PEP son los siguientes: i) Fechas clave antecedentes del fideicomiso - ii) Etapa de elaboración de normativa y actividades preparatorias - iii) Fase preoperativa.

- 2.26.** Además, se determinó que la UAP no ha desarrollado aún los indicadores basados en las HGM y solicitados en el MANOF, de acuerdo con la planificación del proyecto, ni tampoco la UESR ha exigido su desarrollo y uso para monitorear el proyecto y así contar con una herramienta que le permita obtener alertas tempranas sobre las cuales tomar decisiones, de forma que dichas herramientas cumplan su propósito de contribuir con un oportuno control y seguimiento del proyecto.
- 2.27.** En relación con lo anterior, consultada<sup>36</sup> la UAP sobre los indicadores que a la fecha han definido para gestionar el proyecto<sup>37</sup>, en la respuesta brindada<sup>38</sup> no se indicó cuáles eran cada uno de los indicadores, ni se aportó el historial solicitado, solamente se hizo referencia a porcentajes de avance de ítems establecidos en el PEP refiriéndose a éstos como indicadores, según quedó constatado en el oficio de respuesta donde indicó: *“... la Línea Base establecida en el PEP define los indicadores que son utilizados para el control y seguimiento, la evaluación de los resultados y el impacto de las desviaciones determinadas al comparar los resultados obtenidos con respecto a los indicadores definidos en la Línea Base.”*
- 2.28.** Adicionalmente, en el mismo oficio de respuesta, la Gerente de la UAP indicó que: *“...cualquier desviación detectada con respecto a la programación establecida, conlleva una valoración por parte del área encargada o instancia responsable y, consecuentemente, la definición de las acciones que emprenderán para garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados. Con base en los planes de acción definidos se realiza la reprogramación de las actividades y, de ser necesario, la definición de una nueva Línea Base.”* (lo resaltado no es del original) Lo anterior, demuestra que al no estar interrelacionadas las HGM bajo el enfoque del ciclo de vida del proyecto, aunado a la ausencia de indicadores de gestión, no se proporciona al Fideicomiso un sistema de alertas tempranas que apoye a las Unidades en sus diferentes labores.
- 2.29.** En la misma línea, se identificó que el Proyecto no cuenta con un mecanismo de control financiero que se encuentre interrelacionado con la herramienta de control del avance físico, con la que sea posible constatar el avance real del proyecto y los recursos que se han consumido para lograr ese avance y de esta manera anticipar la materialización de riesgos, en atención a las mejores prácticas internacionales en la materia<sup>39</sup>, tal como el Valor Ganado. En su lugar se cuenta con el *“Plan Anual Operativo y Presupuesto Ordinario”*, que define el alcance y el presupuesto para periodos específicos, pero sin ser

---

<sup>36</sup> Mediante oficio DFOE-CIU-0431 del 18 de agosto de 2022.

<sup>37</sup> Tal como establece el MANOF en su apartado 7.3.1 inciso d).

<sup>38</sup> Mediante oficio UAP-FSJSR-2022-08-992 del 31 de agosto de 2022.

<sup>39</sup> Según el artículo 2 de la Ley 9292.

realmente una herramienta que permita realizar una gestión dinámica, al estar limitada a lo que se va a realizar durante un único ejercicio económico y los recursos que se requieren para ello.

- 2.30.** Con base en lo anterior, se determina que la causa de la condición encontrada es la limitada determinación de la UAP en cuanto a la necesidad e importancia de interrelacionar las HGM bajo el enfoque del Ciclo de Vida de Proyecto Integral y en desarrollar los indicadores de gestión, que le permitan contar con un adecuado sistema de alertas tempranas. Por su parte la UERS como representante técnico de los Fideicomitentes, no ha exigido a la UAP esa vinculación entre las HGM que le permita establecer los indicadores de gestión.
- 2.31.** Al no contar con un sistema de alertas tempranas, basado en indicadores de gestión, que permita tomar decisiones de manera anticipada y ordenar las labores de forma oportuna para todas las partes del fideicomiso, la materialización de riesgos en el proyecto ha repercutido en ajustes al PEP y por tanto en ampliaciones de los plazos del proyecto, que se traduce en indefinición sobre el inicio de la fase constructiva y la entrada en operación del Proyecto Integral.
- 2.32.** Sobre el particular, debe tenerse presente que en concordancia con lo establecido en la normativa de control interno para el sector público, el jerarca y los titulares subordinados, 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; adicionalmente se indica en la normativa<sup>40</sup> los temas mínimos que deben abarcar esas actividades de control. Asimismo deben establecerse las políticas y las actividades de control necesarias, verificar la calidad de la gestión, así como los requisitos que deben cumplir estas actividades: integración a la gestión, respuesta a riesgos, contribución al logro de objetivos, viabilidad, documentación y divulgación.<sup>41</sup>

### **Funciones desarrolladas por el Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia**

- 2.33.** Como parte de la estructura de gobernanza del Fideicomiso la Ley N° 9292 establece al Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV), según lo señalado en su artículo 11, así como con base en la cláusula 5.1 del Contrato de Fideicomiso. Dicho Comité tiene definido más concretamente su propósito y funciones en el Reglamento del

---

<sup>40</sup> Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N° R-CO-64-2005, N° R-CO-26-2007, N° R-CO-10-2007, Norma 4.5.2.

<sup>41</sup> Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE) y reforma Resoluciones N° R-CO-64-2005, N° R-CO-26-2007, N° R-CO-10-2007, [Normas 1.9, 2.5.2 y 4.5 de Control Interno](#)

Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia. Actualmente, el Comité se encuentra integrado por 5 (cinco) miembros<sup>42</sup> y sesiona de forma mensual<sup>43</sup>.

- 2.34.** El CFSV de acuerdo con lo señalado en el párrafo segundo del artículo 1° del citado Reglamento, tiene como propósito garantizar que el Fideicomiso y sus partes cumplan con los alcances de la Ley No. 9292, el MANOF<sup>44</sup> y el Contrato de Fideicomiso Corredor Vial San José – San Ramón y sus radiales y demás disposiciones técnicas y legales, vigentes y aplicables. Para ello, particularmente el reglamento define una serie amplia de funciones y responsabilidades que le competen a dicho Comité.

ARTÍCULO 8: Funciones y responsabilidades del Comité. Son funciones del Comité, las cuales no podrán ser arrojadas por los miembros individualmente, las siguientes:

- a. *Vigilar las labores del Fiduciario, Fideicomitentes, de la UAP y de los contratistas que intervengan en el PROYECTO, tales como la (s) Empresa (s) Constructoras (s), Supervisora (s) y la Operadora (s), entre otros.*
- b. *Advertir al Fiduciario y a los Fideicomitentes, según corresponda, de actuaciones que puedan poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Fideicomiso.*
- c. *Velar por el cumplimiento de lo establecido en el Contrato de Fideicomiso y los contratos derivados de éste.*
- d. *Velar para que la ejecución del Proyecto se realice dentro del plazo programado y el costo presupuestado de acuerdo con el cronograma y presupuesto oficial elaborado por la UAP.*
- e. *Velar por la adecuada administración de los fondos del Fideicomiso.*
- f. *Fiscalizar la transparencia de las actuaciones del Fideicomiso.*
- g. *Velar por el correcto cumplimiento de las labores de Supervisión Técnica del Proyecto.*
- h. *Conocer y analizar los informes de avance del Proyecto formulados por la UAP.*
- i. *Revisar la interposición de los recursos de revisión de las contrataciones que promueva el Fideicomiso, funcionando como segunda instancia, según lo que se establezca en el Reglamento para la Adquisición de Bienes y Servicios.*
- j. *Emitir, semestralmente un informe detallado de análisis y recomendaciones de la situación presente del Fideicomiso y sus perspectivas de futuro para mejora de la gestión. De previo a la emisión definitiva del informe deberá presentar el borrador al Fiduciario y a los Fideicomitentes a efecto de que puedan realizar las observaciones que consideren pertinentes.*
- k. *Realizar las convocatorias a la ciudadanía en general de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley No. 9292, para brindar información acerca del avance de la obra y atender las consultas que se presenten. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del presente Reglamento.*
- l. *Dar cuentas del cumplimiento de sus responsabilidades, mediante informes semestrales.*

---

<sup>42</sup> Uno propuesto por los Fideicomitentes (MOPT-CONAVI), otro propuesto por el Fiduciario (BCR), un tercero nombrado por acuerdo entre ambas partes (Fideicomitente y Fiduciario), los dos restantes serán nombrados por la Defensoría de los Habitantes (DHR)

<sup>43</sup> Devengando una dieta establecida en el mismo reglamento de \$150 por sesión a la que asistan. Esa dieta durante el periodo comprendido entre enero de 2020 y mayo de 2022, ha significado un monto total de ₡17.836.669,90.

<sup>44</sup> Manual Operativo del Fideicomiso, Apartado 7.7.5 Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV), del MANOF.

*m. Cualquier otra función que sea encomendada por la Ley N° 9292, por el Fideicomiso o las derivadas de las regulaciones normativas y que resulte compatible con la naturaleza propia de sus funciones.*

- 2.35.** En la auditoría efectuada se determinó que el Comité de Fiscalización Supervisión y Vigilancia no ha cumplido cabalmente con su propósito, funciones y responsabilidades que se establecen en su Reglamento, el MANOF, el Contrato de Fideicomiso y la Ley 9292<sup>45</sup>, tal y como seguidamente se expondrá.
- 2.36.** Al respecto, mediante la revisión de las actas de las sesiones del CFSV, correspondientes al periodo comprendido entre enero de 2020 y mayo de 2022, se determinó que la mayoría de sus acuerdos corresponden a aprobaciones sobre la presentación de informes de avance del proyecto efectuados por los representantes de las partes del Fideicomiso; o bien se limitan a indicar que ese Comité se da por enterado de temas específicos; sin llegar a plantearse alguna valoración sobre esos informes o temas analizados que deriven en la emisión de recomendaciones o la solicitud de rendiciones de cuentas sobre lo ahí expuesto.
- 2.37.** Según lo observado en el listado de acuerdos proporcionado por el CFSV y en el contenido de las propias actas del período examinado, se identificó que en los temas tratados por ese Comité, por ejemplo, no se abordaron asuntos relacionados con: a) los retrasos en la presentación de entregables, b) los informes de LanammeUCR donde se señalan problemas de calidad en las obras o bien, d) asuntos referentes a la Orden que la Contraloría General emitió al Fideicomiso<sup>46</sup>.
- 2.38.** Asimismo, se identificó que el CFSV no ha emitido los informes semestrales que reglamentariamente le corresponden y ante consulta sobre esa situación, el Comité solamente hizo referencia a los informes de Rendición de Cuentas que emite la UAP y no a la valoración o evaluación de dichos informes que efectuara como órgano de control, por lo que no es posible asumir que a través de la emisión de los informes de la UAP el CFSV cumpla con su obligación normativa<sup>47</sup> de análisis y recomendaciones de la situación del presente del Fideicomiso, sus perspectivas de futuro para mejora de la gestión y dar cuentas del cumplimiento de sus responsabilidades.
- 2.39.** Adicionalmente, se determinó que dicho Comité no lleva un control formal de los acuerdos que toma, en los términos requeridos en su reglamentación, además las actas de las sesiones no han sido firmadas dentro del plazo definido en el reglamento, como quedó evidenciado<sup>48</sup> cuando el Presidente del CFSV ante la solicitud de las actas de las sesiones de ese Comité, indicó que:

---

<sup>45</sup> Ley 9292, artículo 11.

<sup>46</sup> Orden DFOE-CIU-ORD-00003-2021 del 12 de noviembre de 2021.

<sup>47</sup> De acuerdo a lo con los los incisos j y l del Artículo 8 de Reglamento del Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia

<sup>48</sup> Mediante documento sin numerar emitido por el CFSV y adjunto al oficio UAP-FSJSR-2022-05-607 del 23 de mayo de 2022.

*...el anterior presidente del comité (...) entregó al BCR todas las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité, se reitera, desde enero del año 2020 hasta diciembre de 2021, por lo cual ya están en poder del BCR para que sean facilitadas a la Contraloría conforme el requerimiento./ En cuanto a las actas del presente año 2022, las mismas están en proceso de elaboración y revisión, estas serán sometidas a aprobación en la sesión ordinaria del próximo 31 de mayo del 2022, por lo cual a partir de esa fecha se procedería con las firmas de las mismas...*

- 2.40.** En resumen, el CFSV no ha ejercido los mecanismos de control establecidos en su reglamento para el adecuado desarrollo de sus funciones, como por ejemplo el seguimiento de acuerdos y los informes semestrales donde analice el desarrollo del proyecto y recomiende a las partes sobre las acciones que contribuyan a la consecución de los objetivos.
- 2.41.** Consecuentemente no ha contribuido con el objetivo de fortalecimiento del Sistema de Control, por cuanto la normativa aplicable al Fideicomiso establecía la necesidad de una estructura de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia, concretada en el citado Comité, que velara por el cumplimiento de lo establecido en el Contrato de Fideicomiso y sus contratos derivados, así como el cumplimiento de las obligaciones de cada una de las partes del Fideicomiso, incluidas sus perspectivas de futuro para la mejora de la gestión.
- 2.42.** Todo lo mencionado anteriormente, refleja el rol pasivo que el CFSV ha tenido de frente a sus funciones y responsabilidades de vigilancia del cumplimiento de las funciones asignadas a las partes del Fideicomiso, por cuanto ese Comité no desarrolla ningún tipo de análisis profundo, ni emite recomendaciones de forma periódica sobre las situaciones que acontecen en el proyecto con el objetivo de advertir sobre eventuales riesgos que puedan derivar en la materialización de efectos negativos durante su ejecución.

## 3. Conclusiones

- 3.1.** El objetivo general de la Auditoría consistió en determinar si la administración ha implementado una adecuada gestión de proyectos en el “Proyecto de Ampliación del Corredor Vial San José - San Ramón” en cada una de sus fases, en apego al marco técnico, legal y de buenas prácticas. Al respecto se revisó el modelo de gestión de proyectos y se evaluó el sistema de control utilizado por el Fideicomiso para la consecución de los objetivos planteados en la ley 9292.
- 3.2.** Las partes del Fideicomiso (fideicomitentes y fiduciario) han optado por llevar a cabo el desarrollo de obra, mediante el programa de Obras Impostergables conocidas como OBIS, sin tener claridad sobre la viabilidad técnica, financiera, social y ambiental del Proyecto integral, esto por cuanto el proyecto aún se encuentra en fase preoperativa, situación que implica el riesgo de que las obras que han sido construidas tengan que ser eventualmente sometidas a algún tipo de re-proceso como adaptaciones o

modificaciones, para ser integradas adecuadamente al Corredor Principal en el momento que se cuente con la fase preoperativa finalizada.

- 3.3.** Los atrasos presentados en el proyecto han provocado un incremento de 950 días naturales, situación que repercute en el pago de honorarios de fiducia, los cuales se han incrementado casi en un 50% con respecto a lo inicialmente planificado en la fase preoperativa en virtud de las labores realizadas por el Fiduciario.
- 3.4.** El Fideicomiso cuenta con un plazo de 30 años, por lo cual los retrasos evidenciados repercuten en el tiempo disponible para la recuperación de la inversión, máxime que aun no se conoce la estructuración financiera del Proyecto Integral ni las probables fuentes de financiamiento; dicha situación implica riesgos sobre la viabilidad financiera del Proyecto, por cuanto disponer de menos tiempo para amortizar la inversión, podría provocar que algunas de las soluciones probables sean incrementar las tarifas de peajes o aumentar el aporte público.
- 3.5.** Los indicadores de gestión para el monitoreo del proyecto no han sido desarrollados por parte de la UAP, ni tampoco han sido exigidos por parte de la UESR, los cuales deben estar basados en las Herramientas de Gestión y Monitoreo (HGM). Se evidenció que, las HGM que han sido desarrolladas por el Fideicomiso no se encuentran interrelacionadas entre sí, por lo que no es posible obtener indicadores que generen alertas tempranas previo a que se materialicen los riesgos.
- 3.6.** Por último, el Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia (CFSV) del fideicomiso ha desarrollado un rol pasivo de sus funciones de vigilancia activa y de fiscalización de las obligaciones de las partes del fideicomiso, sin incidir en el objetivo de fortalecimiento del Sistema de Control y de la gobernanza establecida para la consecución del proyecto.

## 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”, mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta No. 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 MINISTRO LUIS AMADOR JIMÉNEZ Y A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL CONAVI, EN SU CALIDAD DE REPRESENTANTES DE LOS FIDEICOMITENTES DEL FIDEICOMISO SAN JOSÉ – SAN RAMÓN O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN DICHOS CARGOS**

---

**4.4.** Instruir al Fiduciario que, de previo a girar la orden de inicio de la fase constructiva (diseño-construcción) de las obras pendientes de ser ejecutadas dentro del marco de los puntos a), b) y c) del artículo 2 de la Ley N°. 9292 (excluyendo del alcance de la disposición las obras que posean un contrato de diseño y/o construcción adjudicado, así como las obras correspondientes al mejoramiento de peajes existentes), se cuente con la fase preoperativa del Proyecto finalizada (ver párrafos del 2.1 al 2.19), y con al menos los siguientes entregables aprobados del Corredor Principal y sus obras complementarias asociadas en el tiempo establecido en el PEP:

1. Estudios de factibilidad y anteproyectos definitivos aprobados.
2. Estructuración financiera que incluya todas las fases establecidas en el Contrato de Fideicomiso (pre-construcción (preinversión), construcción y operación).
3. Viabilidad técnica, financiera, social y ambiental definitiva y aprobada en apego al plazo legal del fideicomiso de 30 años.
4. Línea base del alcance, cronograma y costos con su respectiva vinculación entre sí, comprendiendo todas las fases establecidas en el Contrato de Fideicomiso (pre-construcción (preinversión), construcción y operación).
5. Cantidad total de las expropiaciones y trabajos de relocalización de servicios públicos.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, en un plazo de 2 (dos) semanas contados a partir de la notificación del presente informe y una vez conocido por el Consejo de Administración del CONAVI en la sesión inmediata siguiente a la comunicación de este documento, una certificación por parte del Ministro del MOPT y el acuerdo respectivo del Consejo de Administración del CONAVI que acredite la instrucción girada al Fiduciario en los términos dispuestos, además de indicar expresamente cuáles serán las acciones que implementarán cada una de las partes que conforman el Fideicomiso San José - San Ramón para el cumplimiento de lo señalado del punto 1 al 5, en apego a lo establecido contractualmente.

**4.5.** Definir y ordenar la implementación de las medidas correctivas que correspondan (ver párrafos del 2.34 al 2.42), para garantizar el cumplimiento del objetivo, las funciones y las responsabilidades del CFSV para el ejercicio de la fiscalización, supervisión y vigilancia, sobre el Fideicomiso y sus partes, de manera que se cumplan los alcances de la Ley No.

9292, el Contrato de Fideicomiso Corredor Vial San José – San Ramón y sus radiales, Reglamento del CFSV y, demás disposiciones técnicas y legales, vigentes y aplicables.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberán remitir al Área de Seguimiento de la Mejora Pública de la CGR:

- i. En un plazo de 3 (tres) meses contados a partir de la notificación del presente informe y una vez conocido por el Consejo de Administración del CONAVI en la sesión inmediata siguiente a la comunicación de este documento, una certificación por parte del Ministro del MOPT y el acuerdo respectivo del Consejo de Administración del CONAVI, en la cual se acredite que se definieron y se ordenaron las medidas correctivas al CFSV, conforme a lo establecido en la disposición.
- ii. En un plazo de 9 (nueve) meses, contados a partir de la notificación del presente informe y una vez conocido por el Consejo de Administración del CONAVI en la sesión inmediata siguiente a la comunicación de este documento, una certificación por parte del Ministro del MOPT y el acuerdo respectivo del Consejo de Administración del CONAVI, en la cual se acredite que las medidas correctivas han sido implementadas.

#### **A HADDA MUÑOZ SIBAJA EN SU CALIDAD DE DIRECTORA DE LA UAP DEL FIDEICOMISO SAN JOSÉ – SAN RAMÓN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.6.** Determinar, mediante la revisión y elaboración de los análisis técnicos que correspondan, la funcionalidad e integralidad de las OBIS construidas considerando los resultados de los entregables contenidos en los puntos del 1 al 5 de la disposición 4.4 correspondientes a la finalización de la fase preoperativa del Proyecto (ver párrafos del 2.1 al 2.19). En los casos donde se determine que se requieren realizar ajustes o adaptaciones a las obras ya construidas, deberá cuantificar el costo de esos trabajos y el plan de acción que será implementado.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, en un plazo de 2 (dos) meses contados a partir de la aprobación de los entregables 1, 2, 3, 4 y 5 de la disposición 4.4, una certificación en donde conste por parte de la UAP, que se realizaron las revisiones y los análisis correspondientes, donde se determina si las obras ya ejecutadas mediante el programa de OBIS, requieren alguna corrección de defectos, adaptación o reproceso para satisfacer las necesidades definitivas del Proyecto (enmarcadas mediante la finalización de la fase preoperativa). En los casos donde se determine que se requieren realizar dichos ajustes, deberá certificar que se cuantificó el costo de esos trabajos y el plan de acción que será implementado.

---

#### **A PABLO CAMACHO SALAZAR EN CALIDAD DE GERENTE DE LA UESR O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.7. Revisar y analizar técnicamente, según las funciones que le corresponde desempeñar a los Fideicomitentes y de acuerdo con los plazos establecidos en el Contrato de Fideicomiso y en el PEP, que los entregables contenidos en los puntos del 1 al 5 de la disposición 4.4, cumplen cabalmente con los términos pactados en la Ley N°. 9292 y demás normativa legal y contractual vigente, de manera que se garantice que las obras que serán construidas y posteriormente operadas por el Fideicomiso cuentan con su debida viabilidad (ver párrafos del 2.1 al 2.19), tomando en consideración que las inversiones del Proyecto deben ser recuperables dentro del plazo legal del fideicomiso de 30 años y de acuerdo con lo planificado en el PEP.

Para acreditar el cumplimiento de la disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR:

- i. En un plazo de 11 (once) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación emitida por la Unidad Ejecutora San José - San Ramón, en la cual se acredite la elaboración y aprobación de la totalidad de los entregables contenidos en los puntos del 1 al 5 de la presente disposición en el tiempo establecido por el PEP para cada uno de estos. Además deberá remitir a la Contraloría trimestralmente, a partir de la notificación del informe, los avances de cada uno de estos entregables.
- ii. En un plazo de 2 (dos) meses contados a partir del momento en que el Fiduciario presente formalmente a los Fideicomitentes la versión final de los puntos 1 al 5 de la disposición 4.4, una certificación por parte del Gerente de la Unidad Ejecutora San José - San Ramón, en donde conste que se realizaron las revisiones y los análisis técnicos correspondientes, indicando expresamente si dichos entregables garantizan que las obras que serán construidas y posteriormente operadas por el Fideicomiso, cuentan con su debida viabilidad en apego al plazo legal del Fideicomiso de 30 años.

#### **A PABLO CAMACHO SALAZAR Y HADDA MUÑOZ SIBAJA EN LAS CALIDADES DE GERENTE DE LA UESR Y GERENTE DE LA UAP EN LA MEDIDA DE SUS FUNCIONES SEGÚN LO QUE SE ESTABLECE EN EL MANOF O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO**

---

- 4.8. Ajustar e interrelacionar las HGM bajo el enfoque del Ciclo de Vida del Proyecto Integral y establecer los indicadores de gestión para el monitoreo y control del proyecto en apego a las funciones que les corresponden a cada Unidad, de forma tal, que se permita controlar de forma integral las variables de alcance, tiempo y costo del Proyecto (ver párrafos del 2.07 al 2.11 y 2.22 al 2.32).

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, en un plazo de 6 (seis) meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación de forma conjunta, en donde se acredite que se han ajustado e interrelacionado las HGM bajo el enfoque del Ciclo de Vida de Proyecto Integral y se han establecido los indicadores de gestión para el monitoreo y control del proyecto en el marco del ciclo de vida del proyecto.



Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

Josué Calderón Chaves  
**Asistente Técnico**

Joseph Cheung Chan  
**Coordinador**

Marilú Aguilar Gonzalez  
**Colaboradora**

Jonathan Cortes Mena  
**Colaborador**

Juan Carlos Angulo Villalobos  
**Colaborador**

CGS/vas