

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LOS CONTROLES
EJERCIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE
EN LA CONCESIÓN SAN JOSÉ - CALDERA, RUTA
NACIONAL N.º 27**

12 de julio de 2024

Informe N.º DFOE-CIU-IAD-00005-2024

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo
Contraloría General de la República

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	5
ALCANCE	5
CRITERIOS DE AUDITORÍA	5
METODOLOGÍA APLICADA	6
ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	6
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA	6
GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA	6
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS	8
2. RESULTADOS	8
Sistema de control de la concesión	8
Falta de conformación de la Inspección Técnica de Explotación de Obra	9
Carencia de insumos técnicos indispensables para el control de la operación y mantenimiento de la concesión	13
Ausencia de una estrategia aprobada para resolver el nivel de congestamiento de la carretera	18
Acumulación de recomendaciones de multas al Concesionario sin ser resueltas	20
Ausencia de valoraciones técnicas para la actualización de la metodología de verificación de ingresos	21
Debilidades de control en el proceso de gestión de la información de la concesión.	24
3. CONCLUSIÓN	27
4. DISPOSICIONES	28
CUADROS	
CUADRO 1 ESTADO DE ACTUALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE DE LA CONCESIÓN	25
IMÁGENES	
IMAGEN 1 COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE CONTROL CONTRACTUAL Y LA IMPLEMENTADA POR LA ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE.	10
IMAGEN 2 INSUMOS TÉCNICOS PARA EL CONTROL DE LA OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA CONCESIÓN	13

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

Se realizó una auditoría de carácter especial en el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), con el propósito de determinar si los controles ejercidos por la Administración Concedente en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José-Caldera”, cumple razonablemente con lo dispuesto en dicho contrato y en la normativa aplicable.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

La Carretera San José - Caldera es la primera obra vial gestionada bajo el esquema de concesión de obra pública en Costa Rica, la cual representa la principal vía de comunicación vehicular entre las provincias de Puntarenas y San José, incluyendo el tránsito de turistas y el transporte de mercancías desde y hacia Puerto Caldera. La inversión realizada por el Concesionario para el diseño, construcción, mantenimiento y operación de la carretera asciende a \$301 millones de dólares del año 2000 (según el contrato original, las adendas aprobadas y los acuerdos conciliatorios) y debe ser amortizada por los usuarios de la carretera durante un plazo de 25 años y 6 meses, mediante el pago de la tarifa de peajes. Actualmente la concesión se encuentra en su fase de explotación, lo cual obliga a la Administración Concedente a ejercer un riguroso control sobre todas las actuaciones desempeñadas dentro del marco del Contrato de Concesión, de manera que se garantice un servicio público efectivo y eficiente acorde con las necesidades de los usuarios, en procura del buen uso de los fondos públicos y acorde con la calidad que amerita un proyecto concesionado.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el control ejercido por la Administración Concedente en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José-Caldera” no cumple, en sus aspectos significativos, con los criterios normativos, técnicos y contractuales aplicables. Al respecto, se evidenció una serie de debilidades en el sistema de control interno que no permiten a la Administración Concedente garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones de seguimiento, control, supervisión y toma de decisiones asignadas legal y contractualmente, funciones que no representan un simple formalismo, sino que son la base para garantizar el cumplimiento de los términos contractuales y la adecuada operación de la carretera.

En primer término, se identificó que la Administración Concedente no cuenta con la Inspección Técnica de Explotación de Obra (ITEO) exigida en el Contrato de Concesión, lo cual implica una clara dependencia en los servicios de supervisión contratados externamente, sin mediar una contraparte técnica propia de la Administración (conformada con funcionarios públicos) para ejercer el control directo sobre cada una de las obligaciones que exige el Contrato de Concesión, así como garantizar el cumplimiento efectivo y oportuno de todas las obligaciones de supervisión.

En cuanto al control de la operación y mantenimiento de la concesión, la Administración Concedente no evidenció contar con una serie de documentos técnicos (por ejemplo, manuales, procedimientos e inventarios de la carretera), que representan el punto de referencia para verificar y garantizar, mediante la toma de decisiones oportunas, la adecuada condición (grado de deterioro) y funcionamiento de las obras que componen la carretera. Asimismo, en lo referente a la atención del nivel de congestión de la vía, la Administración no acreditó contar con una planificación formalmente aprobada, con plazos máximos, responsables y sustentada en las necesidades de movilidad y circulación reales de cada tramo de carretera, para resolver el nivel de saturación que presenta actualmente la carretera.

También se determinó que existen al menos 592 recomendaciones de multas por presuntos incumplimientos del Concesionario relacionadas con deterioros en las obras concesionadas, correspondientes al período de 2018 a 2023, que a la fecha no han sido resueltas, lo cual pone en riesgo la aplicación efectiva de la potestad sancionatoria encomendada contractual y legalmente a la Administración. En relación con el control de ingresos por concepto de peaje, se identificó que la Administración no ha realizado ningún análisis costo-beneficio para determinar la conveniencia de implementar mejoras tecnológicas en la metodología de verificación de ingresos de peaje utilizada hasta el momento, lo cual implica que se desconozca si existen otras alternativas metodológicas más eficientes y a un menor costo, que mejoren el control que debe desempeñar la Administración.

Por último, con respecto a la gestión de la información se determinó que la Administración Concedente no ha garantizado el acceso, actualización y respaldo de la información generada durante la ejecución del contrato de concesión, lo cual perjudica el ejercicio de sus funciones de control. Por ejemplo, se identificó que existen dos unidades de almacenamiento con información duplicada, información desactualizada, no todas las unidades de control establecidas contractualmente (por ejemplo, el Órgano Fiscalizador) cuentan con acceso permanente a la totalidad de información, asimismo, se evidenció la falta de capacitación de los funcionarios del CNC en el uso del Sistema de Información del Proyecto (SIP).

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone a la Administración Concedente del Contrato de Concesión, entre otros aspectos, que debe conformar y poner en funcionamiento la Inspección Técnica de Explotación Obra; confeccionar una herramienta de control para garantizar que se cuente con los documentos técnicos requeridos contractualmente para el control de la operación y mantenimiento de las obras concesionadas; formalizar una estrategia con plazos y responsables para resolver el nivel de congestión que presenta la vía; resolver eficientemente las recomendaciones de multa por presuntos incumplimientos del Concesionario que no han sido resueltos desde 2018; disponer de un análisis costo-beneficio que determine la conveniencia de actualizar o modificar la metodología de verificación de los ingresos de peaje de la concesión; y por último, elaborar un procedimiento para garantizar el acceso, actualización y respaldo de la totalidad de la información generada a partir de la ejecución de la concesión.

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

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LOS CONTROLES EJERCIDOS
POR LA ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE EN LA CONCESIÓN
SAN JOSÉ - CALDERA, RUTA NACIONAL N.º 27**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

1.1. El estudio se efectuó 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, 12 y 21 de su Ley Orgánica, Nro. 7428; y como parte del Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

OBJETIVO GENERAL

1.2. Determinar si los controles ejercidos por la Administración Concedente en la fiscalización del Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José - Caldera”, se ajustan razonablemente a lo dispuesto en la normativa aplicable.

ALCANCE

1.3. Se fiscalizó el sistema de control establecido en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José - Caldera”, sus respectivas adendas y demás normativa legal y técnica aplicable. Para ello la auditoría abarca el período comprendido desde enero de 2019 a diciembre de 2023, ampliándose en lo que se consideró necesario.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

1.4. Los criterios considerados como marco normativo para esta auditoría se comunicaron formalmente al Consejo Nacional de Concesiones mediante oficio DFOE-CIU-0028 (00467) del 22 de enero de 2024. Dichos criterios obedecen a normas generales y específicas vinculantes a la Administración Concedente de la Concesión Carretera San José - Caldera así como decretos, reglamentos y documentación de índole contractual, entre otros.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.5. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.6. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la documentación suministrada en las entrevistas y respuestas a consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios del Consejo Nacional de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejo Nacional de Vialidad, así como la información recopilada en las visitas de campo realizadas al proyecto de concesión.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.7. Se contó con total anuencia por parte de los funcionarios del Consejo Nacional de Concesiones, específicamente de la Secretaría Técnica, Gerencia de Proyecto y Órgano Fiscalizador del CNC para concertar reuniones, visitas, así como responder las consultas que este Órgano Contralor planteó a lo largo del proceso de auditoría que tuvo como resultado el presente informe.

LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

- 1.8. Cambios en el puesto de Secretario(a) Técnico(a) del CNC, lo cual implicó que no se contase con una persona formalmente nombrada durante varios períodos de la auditoría; asimismo, demoras de la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Vialidad en la atención de los oficios de solicitud de información remitidos por este Órgano Contralor.

GENERALIDADES ACERCA DE LA MATERIA AUDITADA

- 1.9. El Consejo Nacional de Concesiones (CNC) fue creado mediante la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N.º 7762, como órgano con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), con personalidad jurídica instrumental para los efectos de administrar el Fondo Nacional de Concesiones, así como para concertar los convenios y contratos necesarios para cumplir sus funciones.
- 1.10. De acuerdo con el artículo 6 de la referida ley, la Junta Directiva del CNC está conformada por el Ministro del MOPT, Ministro de Hacienda, Ministro de Planificación y Política Económica, Presidente Ejecutivo del Banco Central, un representante de las Cámaras Empresariales, un representante del Sector Sindical y un representante de la Federación de Colegios Profesionales, es decir, el CNC cuenta con un órgano colegiado conformado

por representantes de alto rango a lo interno del Poder Ejecutivo, lo cual presupone una coordinación y articulación entre las diversas partes involucradas para alcanzar resultados óptimos en la gestión institucional.

- 1.11. El apartado de definiciones del Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José - Caldera” (en adelante Contrato de Concesión), establece que cuando se utilice el término Administración Concedente “se entenderá el Poder Ejecutivo constituido por el Presidente de la República y el Ministro de Obras Públicas y Transportes, quienes por disposición del artículo 5.2 de la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos N°. 7762, actuará siempre por medio del CNC (...) El Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el CONAVI y demás órganos adscritos, como dependencias de la Administración Concedente que por ley, reglamento o normativa interna, deban asumir obligaciones y ejercer atribuciones para la ejecución de este contrato, quedan obligadas ante el Consejo Nacional de Concesiones a cumplir diligentemente lo propio de su competencia”.
- 1.12. El Contrato de Concesión tiene por objeto la prestación de servicios de diseño, planificación, financiamiento, construcción, rehabilitación, ampliación, reparación y mantenimiento de la vía, las radiales, marginales, intersecciones y las áreas de servicios, así como su operación y explotación, a cambio de las tarifas de peaje y de los pagos de la Administración Concedente, del Estado o de terceros. El plazo de la concesión asciende a 25 años y 6 meses contados a partir de la orden de inicio de la fase de construcción de las obras girada el 9 de enero del 2008, con la particularidad de que si antes del vencimiento de ese plazo (año 2033), el valor presente de los ingresos por concepto de peaje del Concesionario alcanza el valor cotizado por la empresa que resultó adjudicataria, la concesión concluirá cuando se produzca esa circunstancia¹.
- 1.13. Actualmente la concesión se encuentra en su fase de explotación, para lo cual la Administración Concedente ejerce el control de la ejecución contractual por medio de una Empresa Supervisora contratada externamente, la cual tiene asignada la obligación de verificar el cumplimiento de todas las condiciones y términos contractuales por parte del Concesionario, así como brindar la asesoría técnica, legal y financiera especializada y necesaria para que la Administración Concedente pueda dar cumplimiento a las obligaciones que le corresponden². Asimismo, el CNC cuenta con un Órgano Fiscalizador, el cual es el encargado de verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones contractuales tanto de la Administración Concedente como del Concesionario, mediante la rendición de cuentas a la Junta Directiva de dicho Consejo.

¹ Cláusula 1.8.6. del contrato de concesión.

² Cláusula primera del Contrato Adicional Consultoría para la Supervisión a la Explotación del Contrato de Concesión Corredor San José-Caldera

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1.14. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones de la auditoría se efectuó el 04 de julio de 2024 en modalidad virtual. En dicha comunicación se contó con la participación de Marcela Amador Postumberslg, Asesora del Despacho Ministerial del MOPT; Efraim Zeledón Leiva, Director Ejecutivo a.i. del CONAVI; Paula Reyes Loría, Secretaria Técnica del CNC; Ghiselle Solano Pacheco, Jefa del Área de Proyectos en Marcha del CNC y Gerente de Proyecto San José - Caldera a.i.; Sergio Fajardo Morales, funcionario del Área de Proyectos en Marcha del CNC; Oscar Vargas Murillo, Auditor Interno del CNC; Karen Ortíz Mendoza y Marco Morales Murillo, ambos Fiscalizadores del Órgano Fiscalizador del CNC. La remisión del borrador del informe se realizó mediante los oficios DFOE-CIU-0276, DFOE-CIU-0277, DFOE-CIU-0278 y DFOE-CIU-0279 del 01 de julio de 2024, y no se recibieron observaciones por parte de la Administración en el plazo otorgado para tales efectos.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.15. A continuación se presenta un listado de siglas empleadas en la redacción de este informe de auditoría.

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
LGCOP	Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
SCI	Sistema de Control Interno
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad

2. RESULTADOS

Sistema de control de la concesión

2.1. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, un sistema de control interno corresponde a las acciones ejecutadas por la Administración Activa con el fin de proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.
- c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. d) Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico. En ese sentido, los hallazgos que a continuación se presentan, se enfocan particularmente en las actividades de control ejercidas por la Administración Concedente sobre el cumplimiento de los términos y condiciones contractuales y normativas durante la fase de explotación de la concesión.

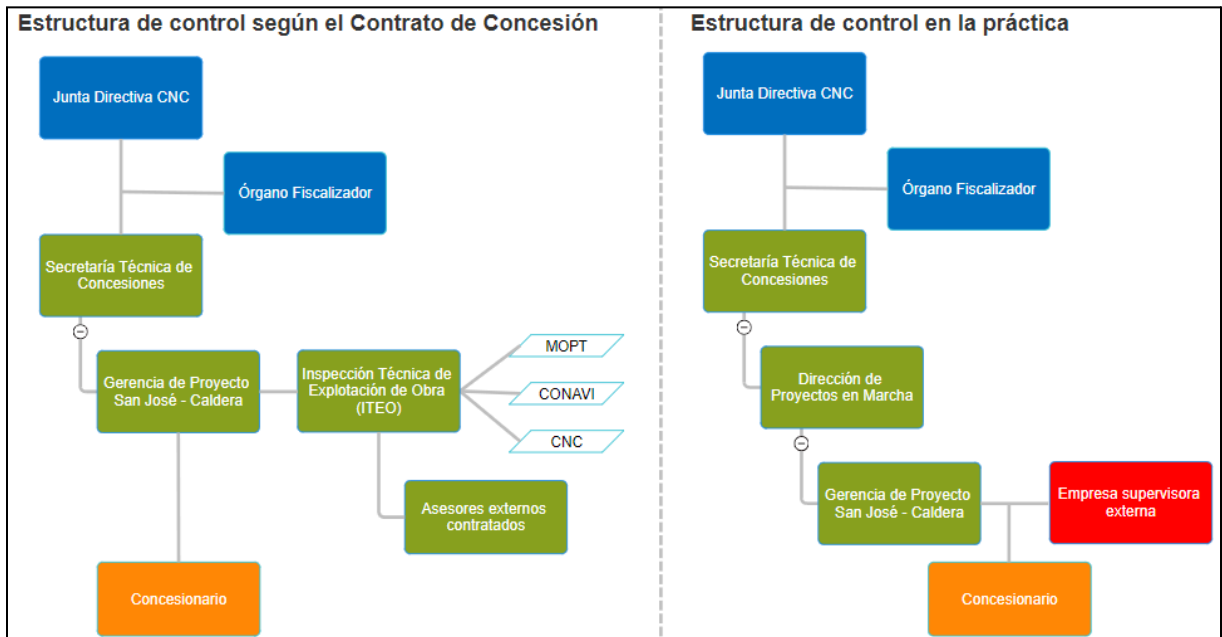
Falta de conformación de la Inspección Técnica de Explotación de Obra

- 2.2. Se evidenció que la estructura de control de la Administración Concedente para verificar el cumplimiento de los términos del Contrato de Concesión durante su fase de explotación, no está conformada por todos los actores establecidos contractualmente³, cláusulas que se han mantenido invariables desde la fecha en que las partes firmaron el contrato. Esto en razón de que no existe el equipo técnico denominado “Inspección Técnica de Explotación de Obra (ITEO)”, integrado por funcionarios del MOPT, CONAVI y CNC, con el eventual apoyo de asesores externos contratados, cuya función, según las cláusulas 1.16 y 2.16.7.4 del contrato de concesión, consiste en velar directamente por la correcta ejecución de la fase de explotación y asesorar al Gerente de Proyecto en la toma de decisiones de índole técnica.
- 2.3. Sobre este particular, se evidenció⁴ que la Administración Concedente ha delegado las labores de supervisión de la fase de explotación de la Concesión Carretera San José - Caldera en empresas externas contratadas, sin que la Gerencia de Proyecto haya evidenciado contar con los mecanismos de control, la capacidad técnica y el personal necesario, por medio de la ITEO, para cumplir con sus responsabilidades de supervisión, control y toma de decisiones asignadas en el Contrato de Concesión, implicando esa situación una delegación y dependencia en sujetos privados.
- 2.4. Al respecto, según se muestra en la comparación realizada en la Imagen 1, la estructura de control de la concesión diseñada e implementada en la práctica no cumple con los términos contractuales, dado que como se indicó previamente la ITEO no ha sido conformada.

³ Apartado de definiciones del contrato y cláusulas 1.16, 2.14.2 y 2.16.7.4 del Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José - Caldera”.

⁴ Oficios CNC-APM-SJC-1822-20203 y CNC-APM-SJC-0073-2024 suscritos por la Gerencia de Proyecto, oficio CNC-ST-OF-0061-2024 suscrito por la Secretaría Técnica de Concesiones, oficio DM-2024-0645 suscrito por el Ministro de Obras Públicas y Transportes y oficio DIE-05-2024-0313 (0017) suscrito por el Director Ejecutivo del CONAVI.

Imagen 1. Comparación de la estructura de control contractual y la implementada por la Administración Concedente.



Fuente: Contrato de concesión y oficios suministrados.

- 2.5. Según se establece en la cláusula 1.16 del Contrato de Concesión, la ITEO debe estar conformada por personal del MOPT, CONAVI y CNC, los cuales deben trabajar de manera conjunta en el control, supervisión y asesoría técnica en la toma de decisiones de la Gerencia de Proyecto, con el fin garantizar el correcto desarrollo de la fase de explotación, en apego a los términos contractuales. No obstante, según consta también en los informes semestrales⁵ emitidos por el Órgano Fiscalizador del CNC⁶, esta función de supervisión ha sido delegada por la Administración Concedente en empresas externas contratadas, sin mediar en ningún momento la conformación de la ITEO tal como se estipula contractualmente y por consecuencia, obviando la participación coordinada de los

⁵ Informe del I semestre del 2022, apartado 1.5 “Fiscalizador Legal”: “Desde el año 2017 el Órgano Fiscalizador observó el incumplimiento contractual de la obligación de nombrar al ITEO como equipo supervisor y determinó que no existe ajuste entre la realidad y las disposiciones contractuales. Lo apuntado por la fiscalización en el año 2017, se mantiene en el transcurso de 5 años hasta el presente informe de fiscalización”.

⁶ Artículo 3 del Reglamento para el funcionamiento del órgano fiscalizador del Consejo Nacional de Concesiones: “Al Órgano Fiscalizador le compete verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones contractuales de la Administración Concedente y del Concesionario, presentar sus hallazgos de conformidad con el contrato de concesión que se fiscaliza y vigilar que el carácter vinculante de sus disposiciones sea acatado y ejecutado por la Administración Concedente.”

órganos públicos que conforman la Administración Concedente en su función de control (MOPT, CONAVI y CNC), según su especialidad y experticia técnica.⁷

- 2.6. Al respecto el artículo 16 de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N°. 7762, establece que la Administración Concedente tiene la obligación de fiscalizar permanentemente, toda construcción y explotación de obras y servicios concesionados, de conformidad con el cartel de licitación y el contrato de concesión. Asimismo, los artículos 7, 8 y 11 de la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, establecen la obligación de la Administración de disponer de un sistema de control interno aplicable, completo, razonable, integrado y congruente (incluso para los casos en los que se contraten servicios de apoyo con terceros) para garantizar la protección y conservación del patrimonio público, la eficiencia y eficacia de las operaciones y el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico. Sobre esta misma línea, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en los numerales 4.5.1 y 4.5.2, que el jerarca y los titulares subordinados deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional para garantizar la consecución de los objetivos, así como vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control para garantizar la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.
- 2.7. La falta de conformación de la ITEO obedece a la falta de acciones de coordinación de la Administración Concedente, para cumplir diligentemente con las responsabilidades de supervisión y control de la concesión, asignadas contractualmente al MOPT, CONAVI y CNC. Si bien es cierto, la Administración Concedente cuenta con un Gerente de Proyecto en calidad de funcionario público y el Contrato de Concesión faculta en su cláusula 1.16, a que dicha Administración se apoye en asesores externos contratados para desempeñar las labores de supervisión, el mismo Contrato y el marco jurídico aplicable, son claros en la responsabilidad del control que recae en la Administración Concedente, en una labor conjunta permanente y coordinada en resguardo del patrimonio público concesionado y de los usuarios de la carretera. Por lo cual, es claro que el delegar la función de supervisión en empresas privadas externas, no exime a la Administración Concedente de las responsabilidades por sus funciones de control del Proyecto, incluyendo las propiamente asumidas al contratar dicho Contrato de Consultoría, para el cual deben ejercerse a su vez, los controles necesarios para asegurar el cumplimiento de lo contratado.

⁷ Oficio CNC-ST-0393-2021 del 05 de octubre de 2021 suscrito por el Secretario Técnico del CNC a la Directora Ejecutiva del CONAVI: *“No omito manifestar que, tanto el CONAVI como el CNC somos Administración Concedente y debemos cumplir con las obligaciones que nos demanda el Contrato de Concesión en cuanto a la supervisión, que por años ha sido asumida por este Consejo, siendo el CONAVI la institución que cuenta con los recursos y la capacidad técnica para asumir estos procesos.”*

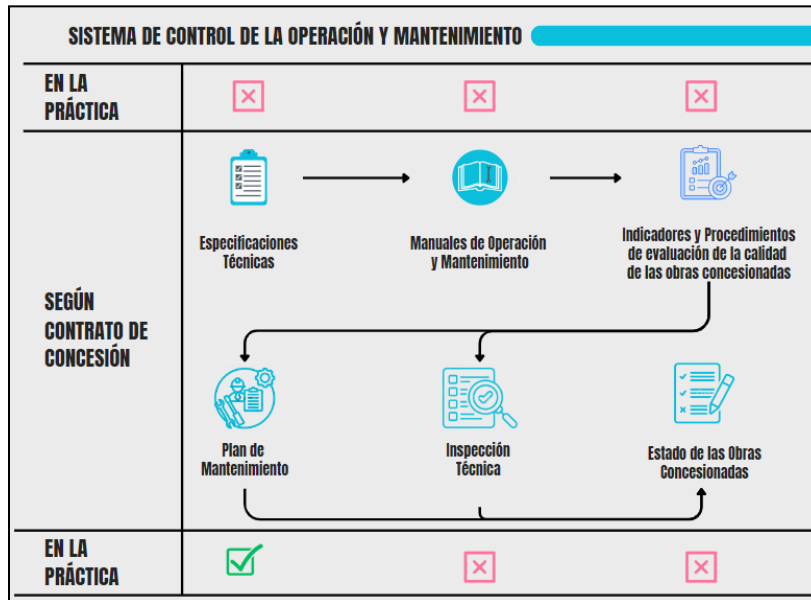
- 2.8. En ese sentido, es importante que la Administración cuente con mecanismos de control y el personal técnico, por medio de la ITEO, para evaluar y tomar decisiones con base en las labores de supervisión desempeñadas por servicios de apoyo externos contratados, de manera que se garantice el cumplimiento de los objetivos institucionales y se tomen las medidas correctivas oportunas y suficientes, en caso de determinarse desviaciones durante la ejecución.
- 2.9. La falta de conformación de la ITEO implica que las acciones de supervisión y control desempeñadas por la Administración Concedente no estén alineadas con la reglas contractuales, implicando a su vez, una clara dependencia hacia las labores desempeñadas por las empresas supervisoras contratadas. Asimismo, la falta de la ITEO y la ausencia de mecanismos de control, por parte de la Administración, para verificar el cumplimiento de las labores de supervisión, incrementa la probabilidad de materialización de riesgos, tales como: 1) Incapacidad técnica de la Administración Concedente para analizar, evaluar y tomar decisiones con base en los entregables suministrados por la Empresa Supervisora en el ejercicio de sus funciones, lo cual provoca una dependencia total hacia el criterio técnico del sujeto privado. 2) Indefensión de la Administración Concedente para asegurar la continuidad en el servicio de supervisión, esto en el escenario que ocurran desviaciones o alguna imprevisibilidad durante la ejecución de este contrato, que imposibiliten o limiten al consultor a desarrollar sus obligaciones de una manera efectiva y eficiente, situación que ya se materializó entre el 6 de octubre de 2021 al 12 de enero de 2022⁸. 3) Debilidad de la Administración Concedente para defender mediante personal y recursos propios una posición técnica en eventuales procesos de resolución de controversias (en vía administrativa o judicial) con el Concesionario, con el agravante de que estos procesos son extensos y pueden sobrepasar el plazo contractual de un Contrato de Supervisión.
- 2.10. Con base en lo anterior, se evidencia la importancia de que la Administración Concedente gestione los riesgos asociados al control de las funciones desempeñadas por la Empresa Supervisora del Contrato de Concesión, para lo cual debe cumplirse con la conformación y funcionamiento del equipo técnico de la ITEO, según las obligaciones y el propósito establecido en los términos contractuales, así como garantizar la existencia de mecanismos de seguimiento y control que permitan a la Administración verificar que las labores de supervisión y los entregables presentados por esta empresa a la Gerencia de Proyecto, cumplan con la calidad y suficiencia pactada, y en caso de determinarse desviaciones a lo contratado, tomar las medidas correctivas que correspondan en resguardo de la Hacienda Pública.

⁸ Según oficio CNC-ST-0393-2021 de 05 de octubre de 2021: “debido a inconvenientes para la aprobación del Presupuesto Extraordinario, no ha sido posible adjudicar el nuevo proceso de contratación de la empresa supervisora para la operación de la Ruta 27, con el agravante de que el contrato actual se vence este 6 de octubre 2021, quedando la Ruta desprovista de la Supervisión requerida de conformidad con el contrato de concesión”.

Carencia de insumos técnicos indispensables para el control de la operación y mantenimiento de la concesión

2.11. Se determinó un débil sistema de seguimiento y control por parte de la Administración Concedente sobre las labores de operación y mantenimiento desempeñadas por el Concesionario de la Concesión Carretera San José - Caldera durante la fase de explotación, esto por cuanto el CNC no evidenció contar con una serie de insumos técnicos establecidos contractual y normativamente, que son necesarios para evaluar y tomar decisiones con respecto al estado, funcionamiento y operación de las obras concesionadas, tal y como se evidencia en la Imagen 2.

Imagen 2. Insumos técnicos para el control de la operación y mantenimiento de la concesión



Fuente: CGR con base en el Contrato de Concesión.

2.12. En primer término, se identificó que la Administración Concedente no ha tomado las decisiones ni implementado las acciones necesarias para garantizar que la evaluación del estado de las obras concesionadas se realice de conformidad con indicadores de calidad, procedimientos y equipos de medición que respondan a las características y necesidades reales de operación de la concesión. Esto por cuanto, según lo ha expuesto desde el 2010 el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme)⁹ y la

⁹ Informe LM-PI-ERV-40-2010 de octubre de 2010 (puesto en conocimiento del Ministro de Obras Públicas y Transportes y la Secretaría Técnica del CNC mediante el LM-IC-D-1265-2010 del 19 de octubre de 2010), en el que se expone: “Los indicadores de calidad establecidos en el contrato de Concesión de Obra Pública para el proyecto San José — Caldera, **son ambiguos, incompletos, poco rigurosos y no garantizan niveles de servicio sostenibles a lo largo de la duración del periodo en concesión.** La naturaleza de estas especificaciones pone en riesgo al Estado de recibir al final de periodo contractual un proyecto con niveles de servicio inferiores a lo deseado para un proyecto bajo la modalidad de concesión de obra pública” (El destacado no corresponde al original).

propia Gerencia de Proyecto mediante oficio CNC-APM-SJC-1751-20203 del 28 de noviembre de 2023, los indicadores de calidad y equipos de medición establecidos contractualmente, no cubren todas las obras concesionadas¹⁰ y a su vez, presentan ambigüedades que no permiten evaluar el estado y funcionamiento real de las obras; con el agravante de que la decisión de la Administración Concedente ha sido sustentar la evaluación y la toma de decisiones sobre el estado de la carretera a partir de inspecciones visuales: *“La Administración contrató un estudio del índice de regularidad superficial en 2019 siguiendo la metodología descrita en el contrato, además la supervisora realiza periódicamente las inspecciones visuales de otros indicadores a sabiendas de las ambigüedades de su medición que el contrato presenta en la descripción de ellos. Los informes anuales del LANAMME contienen las mediciones de indicadores, pero no todos se ajustan a las especificaciones y condiciones técnicas del contrato”* (Oficio CNC-APM-SJC-1751-20203, el destacado no corresponde al original).

- 2.13. En segundo lugar, se determinó que la Administración Concedente no dispone, para su labor de control de la fase de explotación de la concesión, de las Especificaciones Técnicas de Operación y Mantenimiento, además del Manual de Operación y el Manual de Mantenimiento, ambos establecidos contractualmente¹¹, esto según consta en los informes semestrales emitidos por el Órgano Fiscalizador del CNC¹² y los oficios CNC-APM-SJC-1751-20203 del 28 de noviembre de 2023 y CNC-APM-SJC-0073-2024 del 30 de enero de 2024 de la Gerencia de Proyecto, que se citan respectivamente: *“(…) esta Gerencia no logro (sic) identificar y contar con los documentos de Especificaciones Técnicas de Operación y Mantenimiento (cláusula 1.16.3.36 del contrato de concesión) y b) Manual de Operación y Manual de Mantenimiento (cláusula 2.16.47 del contrato de concesión)” / “Se procederá a requerir a la Sociedad Concesionaria los documentos, en referencia a Especificaciones Técnicas de Operación y Mantenimiento, del Manual de Operación y Manual de mantenimiento”*.

¹⁰ A manera de ejemplo, para el caso de los parámetros de evaluación empleados por la Administración Concedente para determinar la condición de los puentes, la Gerencia de Proyecto indicó mediante oficio CNC-APM-SJC-1751-20203 del 28 de noviembre de 2023 que: *“No se cuenta dentro del Contrato de Concesión con indicadores o parámetros de mantenimiento para las estructuras de la ruta concesionada”*.

¹¹ Cláusula 2.16.4 del Contrato de Concesión “Manuales y Software. Los servicios de mantenimiento, conservación y operación de la obra serán ejecutados de conformidad con los siguientes manuales: - Manual de Operación - Manual de Mantenimiento. Estos manuales contendrán en forma detallada las pautas de los trabajos a realizar, los cronogramas previstos y todo lo relacionado con los planes de mantenimiento, conservación y operación de la obra y deberán presentarse tres meses antes de la puesta en servicio de cada tramo.”

¹² Informe del I semestre de 2021 página 116 de 211 y el informe del II semestre de 2021 página 123 de 258: *“Se incumple con lo señalado en el contrato respecto al control de la normativa técnica que asegure el cumplimiento de estándares de seguridad y el nivel de servicio brindado a los usuarios, dado que no se encontró evidencia del control y seguimiento realizado por la Unidad Ejecutora para verificar el cumplimiento del Manual de Operación, ni del Manual de Mantenimiento, ni del Software de control de mantenimiento preventivo para PC IBM, ni del Reglamento de Servicio y Operación de la Obra (Anexo 4 del Contrato), lo cual fue señalado desde el 2018”*.

- 2.14. En tercer término, se determinó que la Administración Concedente no cuenta con un inventario vial¹³ actualizado según la periodicidad máxima establecida en el Contrato de Concesión (5 años), esto según consta en el oficio CNC-APM-SJC-0186-2024 del 08 de marzo de 2023 emitido por la Gerencia de Proyecto en el cual se indica: *“Si bien es cierto, aún no ha realizado la actualización del inventario vial de acuerdo a lo establecido en el contrato de concesión. Es importante mencionar que la supervisora durante todo el año realiza revisiones e inspecciones periódicas del estado del inventario vial y lo presenta en los informes mensuales”*.
- 2.15. En cuarto lugar, se identificó que la Administración Concedente no evidenció contar con un procedimiento formalmente establecido que regule los plazos máximos, los parámetros de evaluación y los responsables de la revisión y aprobación de los planes de mantenimiento presentados anualmente por el Concesionario, esto por cuanto, se determinó¹⁴ para el período 2020-2023, que no todas las obras concesionadas (por ejemplo, radiales, intercambios, marginales, entre otras), son consideradas en dicho plan de mantenimiento, sin que la Administración Concedente cuente con una valoración y respaldo técnico que justifique la falta de inclusión de dichas obras, esto según consta en el oficio CNC-APM-SJC-0186-2024 del 08 de marzo de 2024: *“(…) al ser los planes de mantenimiento dinámicos, según los eventos que se presenten, se atienden las radiales, aunque originalmente no hayan estado contemplado en el plan de mantenimiento presentado a principio de año; es decir que aunque una radiales, intercambios, marginales, no se le asigne un tipo específico de obras de mantenimiento, si se encuentra cubiertas por la generalidad de las tareas que se ejecutan durante el año y de acuerdo a las necesidades que presenten durante la ejecución del plan de mantenimiento”*. Aunado a los retrasos en los que ha incurrido el CNC en la revisión y aprobación de estos planes de mantenimiento¹⁵.
- 2.16. Por último, la Administración Concedente no evidenció contar con una herramienta de control que le permita evaluar el cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Empresa Supervisora en el ejercicio de sus funciones de verificación del estado de las obras concesionadas y las condiciones de funcionamiento de la vía, sino que por el contrario, se utiliza como programa de trabajo el mismo plan de mantenimiento anual presentado por el Concesionario, esto según consta en el oficio CNC-APM-SJC-0073-2024 del 30 de enero de 2024: *“El programa de trabajo que utiliza la Administración Concedente en conjunto*

¹³ Según la cláusula 2.14.1 De la Orden de Inicio del Contrato de Concesión, el inventario vial corresponde al levantamiento, para cada tramo de Carretera San José Caldera, de todos aquellos parámetros que influyen en el cálculo de la capacidad de calzada o en el nivel de servicio de la vía, asimismo debe ser actualizado periódicamente, no pudiendo mediar más de 5 (CINCO) años entre dos actualizaciones sucesivas.

¹⁴ Según la revisión de los planes de mantenimiento anuales suministrados a la Contraloría General por la Gerencia de Proyecto mediante oficio CNC-APM-SJC-0073-2024.

¹⁵ Plan de mantenimiento 2020 fue aprobado mediante oficio CNC-SJC-OF-0259-2020 el 26 de marzo de 2020; plan de mantenimiento 2021 fue aprobado mediante oficio CNC-APM-SJC-0427-2021 el 03 de agosto de 2021; plan de mantenimiento 2022 fue aprobado mediante oficio CNC-APM-SJC-0110-2022 el 17 de febrero de 2022; plan de mantenimiento 2023 fue aprobado mediante oficio CNC-APM-SJC-0039-2023 el 23 de enero de 2023.

con la Supervisora de Proyecto, es el mismo Plan de Mantenimiento presentado por el Concesionario, recordando la verificación que se realiza versa sobre el cumplimiento de los indicadores y estándares de mantenimiento que establece el Contrato de Concesión”.

- 2.17. Al respecto, la Ley General de Control Interno, la Ley N°. 8292, establece en sus artículos 14 y 17 la obligación de los jefes y los titulares subordinados de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, así como dar seguimiento al sistema de control interno para valorar la calidad del funcionamiento a lo largo del tiempo, con el fin de garantizar que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.
- 2.18. Por su lado, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en su artículo 4.3 la obligación de los jefes y los titulares subordinados de establecer, vigilar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, así como la correcta gestión de los proyectos que la institución emprenda.
- 2.19. Adicionalmente, en relación con los indicadores de calidad y equipos de medición para evaluar el estado de las obras durante la fase de explotación de la concesión, la cláusula 2.15.4 del Contrato de Concesión establece lo siguiente: *“Si durante el período de la Concesión estos equipos son reemplazados por otros que el desarrollo tecnológico aconseje, se utilizarán los nuevos equipos corrigiendo además los umbrales y mediciones adecuadamente, conforme a los estándares internacionales que se determinen”.*
- 2.20. Con base en lo anterior, se evidencia que la causa del débil sistema de control implementado por la Administración Concedente sobre las labores de operación y mantenimiento desempeñadas por el Concesionario durante la fase de explotación, obedecen a la falta de decisiones y acciones concretas por parte de la Administración que garanticen que se disponga de los insumos técnicos necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones asignadas tanto al Concesionario como a la Empresa Supervisora, esto a pesar de contar con alertas emitidas por el Órgano Fiscalizador del CNC y el Lanamme sobre la ausencia de dichos insumos, tales como: las especificaciones técnicas del proyecto de ingeniería de detalle, los manuales de operación y mantenimiento, procedimientos para la revisión y aprobación de los planes de mantenimiento, inventarios viales actualizados, herramientas de control que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones de supervisión, así como indicadores, procedimientos y equipos de medición para evaluar la condición de la carretera de conformidad con sus necesidades y características reales de operación.

- 2.21. Asimismo, la ausencia de estos insumos técnicos necesarios para el control de la fase de explotación de la concesión trae consigo una serie de riesgos asociados a una eventual debilidad de la Administración Concedente para garantizar la calidad del servicio prestado a los usuarios, esto por cuanto en primer término, no se cuenta con una valoración técnica que determine la suficiencia y efectividad de los indicadores y equipos de medición establecidos contractualmente, lo cual imposibilita a la Administración a evaluar la condición de las obras dadas en concesión de una manera objetiva y sustentada en parámetros de calidad acordes al tipo y características reales de la carretera.
- 2.22. En segundo lugar, si bien las inspecciones visuales aportan información técnica relevante para la determinación de la condición superficial de las obras y la toma de decisiones, lo cierto es que este tipo de evaluaciones presentan limitaciones importantes, esto por cuanto, no permiten identificar deterioros en sus fases tempranas (no necesariamente apreciables visualmente), y por consecuencia, limitan la oportunidad de intervención a trabajos de carácter correctivo y no preventivo, lo cual implica un riesgo a la seguridad vial de los usuarios y al funcionamiento adecuado de todos los componentes de la carretera (obras de drenaje, estructura de pavimento, puentes, taludes, señalización, demarcación, entre otros).
- 2.23. Sobre la misma línea, resulta necesario que la Administración Concedente disponga de herramientas de control formalmente establecidas para evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de supervisión contratadas, de manera que dicha Administración tenga la capacidad de garantizar que la Empresa Supervisora ejecute un adecuado monitoreo y verificación de los niveles de desempeño y operación de la carretera, establecidos contractualmente para la fase de explotación de la concesión; asimismo, en caso de detectarse eventuales desviaciones con respecto al alcance, plazo y costo de las labores de supervisión programadas, se implementen las acciones correctivas que correspondan de manera oportuna. No obstante como ya fue explicado anteriormente, la Administración Concedente no ha evidenciado que dispone de este tipo de herramientas, lo cual implica una clara debilidad en el control sobre las labores desempeñadas por la Empresa Supervisora.
- 2.24. Asimismo, el hecho de que la Administración Concedente no cuente con un inventario vial actualizado de todas las obras que componen la concesión, implica un desconocimiento de la condición, características físicas, cambios en la infraestructura (estructurales, geométricos, entre otros) y las necesidades de operación y mantenimiento reales de cada una de estas obras, perjudicando a su vez, el análisis y la toma de decisiones.

Ausencia de una estrategia aprobada para resolver el nivel de congestión de la carretera

- 2.25. El Contrato de Concesión en su cláusula 2.13.3, inciso f), establece que para los efectos de la vida útil de la Carretera San José - Caldera, se debe considerar como agotada su capacidad cuando la vía, intersección o intercambio alcance un grado de congestión del 70%.
- 2.26. Sobre este particular, según oficio CNC-APM-SJC-0073-2024 del 30 de enero de 2024 y documentación adjunta¹⁶ aportada por la Gerencia del Proyecto San José - Caldera, con base en los análisis de flujo vehicular elaborados por la Empresa Supervisora con corte a diciembre de 2023, existen algunos tramos de carretera en los cuales se ha agotado su capacidad de operación, esto en razón de que ya han superado el 70% de nivel de congestión vehicular máximo establecido contractualmente¹⁷.
- 2.27. No obstante, la Administración Concedente de la Concesión Carretera San José - Caldera no acreditó durante la auditoría, contar con una planificación formalmente aprobada y sustentada técnicamente en la demanda actual de circulación de los usuarios y los niveles de saturación para cada tramo de la vía, según lo establecido contractualmente; que defina al menos: los entregables y actividades a realizar, los plazos máximos para cada entregable, los responsables de ejecutar cada una de las tareas planificadas, los costos asociados, la identificación de los riesgos y su respectiva estrategia de abordaje, así como la definición clara de las alternativas viables para resolver el nivel de congestión que presenta la carretera.
- 2.28. En ese sentido, mediante oficio CNC-APM-SJC-1690-2023 del 13 de noviembre de 2023, la Gerencia de Proyecto indicó a este Órgano Contralor lo siguiente en relación con las acciones implementadas por la Administración Concedente para atender los niveles de congestión de los diversos tramos de la carretera: *“A lo anterior, el Concesionario ha presentado una actualización de sus estudios de flujo de tránsito cuyas conclusiones no dejan claro si dicha ampliación es necesaria y si es financiable con los flujos de ingresos futuros”*.

¹⁶ Anexo N°. 2 Análisis del flujo vehicular horario-vehículos equivalentes (diciembre 2023): *“Se destaca que las Estaciones de Conteo PK2900, PK7100, PK22450, PK30620, PK41960, PK54950, PK62180, PK71335 y PK75400, superaron el 70% de la Capacidad Máxima en el sentido San José-Caldera, lo que representa un 75,00% de las estaciones (...) Se destaca que las Estaciones de Conteo PK7100, PK22450, PK30620, PK41960, PK54950, PK62180, PK71335 y PK75400, superaron el 70% de la Capacidad Máxima en el sentido Caldera-San José, lo que representa un 66,67% de las estaciones”*

¹⁷ De conformidad con el inciso f de la cláusula 2.13.3 del Contrato de Concesión *“Para efectos de la vida útil de cada una de opciones analizadas, se debe considerar como agotada la capacidad cuando la vía, intersección o intercambio alcance un grado de congestión (relación V/C) del 70%, o cuando el nivel de servicio exceda el nivel E para el funcionamiento futuro”*.

- 2.29. Adicionalmente, mediante oficio DFOE-CIU-0193 (06881) del 24 de abril del 2024 este Órgano Contralor solicitó a la Secretaría Técnica del CNC informar sobre la estrategia con los plazos y actividades formalmente definidas por la Administración Concedente, para resolver el problema de congestión de la ruta, no obstante, de la respuesta brindada en el oficio CNC-ST-OF-0137-2024 del 07 de mayo de 2024 no se acreditó ningún tipo de estrategia en este sentido, limitándose dicha Secretaría a responder lo siguiente: *“La Administración se encuentra en este momento en el proceso de revisión y análisis de los estudios del Anteproyecto de Ampliación de la Ruta Nacional No. 27, aportados por el Concesionario, debido a que de conformidad con lo que establece el Contrato de Concesión, la ruta alcanzó o superó un grado de congestión del 70% (relación volumen – capacidad igual a 0,70), por lo tanto estos aspectos están incluidos dentro del análisis integral”*.
- 2.30. Al respecto, la Ley General de la Administración Pública, Ley N°. 6227, define en su artículo 4 la obligación de la Administración de asegurar la calidad, continuidad, eficiencia, adaptación al cambio en beneficio de los usuarios del servicio. Asimismo, el artículo 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público establece la obligación del jerarca y los titulares subordinados, de establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos.
- 2.31. La falta de definición de una hoja de ruta clara que determine los pasos que debe seguir la Administración Concedente para solucionar el problema de congestión existente en diversos tramos de la ruta concesionada, obedece a la ausencia de herramientas para la planificación, control, seguimiento y toma de decisiones oportunas por parte del CNC durante la operación de la Concesión Carretera San José - Caldera, esto por cuanto, a pesar de que ese Consejo conoce desde años atrás los altos niveles de saturación de diversos tramos de la vía¹⁸, no ha formalizado acciones planificadas y oportunas para atender esta situación y garantizar la calidad del servicio público prestado.
- 2.32. Por último, la falta de una estrategia formal, con plazos máximos de ejecución por parte de la Administración Concedente, para resolver el congestionamiento de la carretera San José - Caldera, trae como consecuencia, una clara afectación del servicio público prestado a los usuarios de la carretera, tanto a los usuarios de vehículos particulares que ven afectada su calidad de vida producto de las demoras de viaje, así como la afectación económica provocada al transporte de mercancías, lo cual implica eventualmente un incremento en el costo de los productos, debido al encarecimiento asociado a los retrasos en los tiempos de traslado, con las consabidas consecuencias a nivel ambiental.

¹⁸ Según informe DFOE-IFR-IF-08-2013 del 11 de septiembre de 2013: *“2.45. No obstante, a la fecha no se ha implementado esa medida de ampliación de la vía, y tampoco se cuenta con la propuesta técnica para ejecutarla, aun cuando desde el mes de abril de 2011, como se señaló anteriormente, el Concesionario presentó a la Administración los resultados del estudio de capacidad y nivel de servicio en el tramo Ciudad Colón-Pozón, que indicaron que en el sub-tramo Ciudad Colón-San Rafael ya se había superado el valor aceptable de la relación volumen - capacidad, establecida en un 70% en el contrato de concesión, y que para los sub-tramos restantes (San Rafael-Atenas, Atenas-Orotina y Orotina-Pozón) se estaba muy cerca de alcanzar dicho valor.”*

Acumulación de recomendaciones de multas al Concesionario sin ser resueltas

- 2.33. Se evidenció que con corte al 31 de diciembre de 2023, existen al menos, 592 recomendaciones de multas por presuntos incumplimientos contractuales del Concesionario, correspondientes al período comprendido del año 2018 a 2023, que a la fecha no han sido resueltos por parte de la Administración Concedente¹⁹.
- 2.34. Sobre este particular, se constató la existencia del documento denominado “Procedimiento de aplicación de multas a la concesionaria del proyecto”, el cual establece las acciones, plazos y responsables para llevar a cabo, por parte de la Administración Concedente, el proceso de gestión de multas ante eventuales incumplimientos contractuales en los que incurra el Concesionario de la Concesión Carretera San José - Caldera, desde la identificación del presunto incumplimiento por parte del Equipo Supervisor hasta que se llega al agotamiento de la vía administrativa mediante la aplicación (formalización del cobro) o desestimación de la multa, según corresponda.
- 2.35. No obstante, según lo expuesto por la Secretaría Técnica en los oficios CNC-ST-OF-0061-2024 del del 29 de enero de 2024 y CNC-ST-OF-0137-2024 del 07 de mayo de 2024, en los que se indicó que la Administración Concedente no cuenta con una estrategia formalmente establecida y consensuada con todas las partes involucradas a lo interno de la Administración, que defina la programación, los recursos mínimos necesarios, las coordinaciones y los responsables para resolver las recomendaciones de multas acumuladas. Aunado a que en el oficio CNC-ST-OF-0061-2024 del 29 de enero de 2024 se explicó que la Secretaría Técnica no cuenta con herramientas de control para verificar en tiempo y forma el cumplimiento del procedimiento vigente de multas.
- 2.36. Al respecto, la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, establece en sus artículos 7, 8 y 15 la obligación de los jefes y los titulares subordinados de contar con un sistema de control interno que garantice la eficiencia y eficacia en la protección y conservación del patrimonio público de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico, así como prevenir todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones. A su vez, el artículo 17 de la referida ley obliga a los jefes y los titulares subordinados a dar seguimiento al sistema de control para valorar la calidad de su funcionamiento a lo largo del tiempo. Aunado a lo establecido en el artículo 4.5.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, referente a la obligación de la Administración de 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.

¹⁹ Según consta en los oficios CNC-ST-OF-0061-2024 del 29 de enero de 2024 y CNC-APM-SJC-0073-2024 del 30 de enero de 2024.

- 2.37. Por lo cual, se evidencia que los atrasos en los cuales ha incurrido la Administración Concedente en la atención de las multas al Concesionario, obedecen a la ausencia de mecanismos de control por parte de los jefes y los titulares subordinados para verificar en tiempo y forma el cumplimiento del “Procedimiento de aplicación de multas a la Concesionaria del Proyecto” (vigente desde el año 2014), el cual establece una serie de actividades y plazos que deben ser cumplidos por la Administración.
- 2.38. Asimismo, la falta de oportunidad y diligencia en el proceso de atención de las multas por posibles incumplimientos del Concesionario, conlleva el debilitamiento del sistema de control interno dado que pone en riesgo el cumplimiento efectivo de la obligación de la Administración Concedente, de supervisar y verificar que la actuación del Concesionario se apegue a todos los términos contractuales durante la fase de explotación, afectando a su vez, la aplicación oportuna y efectiva de la potestad sancionatoria establecida contractual y legalmente, así como una afectación al mecanismo de multas como instrumento que contribuye a la eficiencia y eficacia de la concesión.
- 2.39. Con base en lo anterior, se evidencia la importancia de que la Administración Concedente gestione los riesgos asociados al control del cumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en el procedimiento de multas vigente, para lo cual deben existir mecanismos de control que garanticen que todos los actores involucrados, cumplan en tiempo y forma con sus funciones asignadas, y en caso de determinarse desviaciones a lo programado, se tomen las medidas correctivas oportunas que correspondan, de manera que se asegure que los posibles incumplimientos contractuales en los que incurra el Concesionario sean identificados, analizados y resueltos de conformidad con el ordenamiento jurídico y contractual, garantizando en todo momento la protección de la hacienda pública, así como la eficiencia y efectividad del servicio público prestado.

Ausencia de valoraciones técnicas para la actualización de la metodología de verificación de ingresos

- 2.40. Se determinó que, a diez años de haberse implementado el control de ingresos de peaje de la concesión mediante la utilización de sistemas de cámaras y conteos visuales de vehículos por parte de la Empresa Supervisora²⁰, la Administración Concedente no ha realizado ningún análisis de costo-beneficio para determinar la conveniencia de implementar mejoras metodológicas y tecnológicas a dicho control, de manera que se garantice que durante todo el plazo de explotación, el control de ingresos se realice al menor costo posible y sustentado en los avances tecnológicos y buenas prácticas actuales en procura de proteger, conservar y garantizar el eficiente uso de los fondos públicos.

²⁰ Según lo indicado en el oficio CNC-APM-SJC-1751-20203 del 28 de noviembre de 2023: “Con el fin de optimizar el control de tráfico se realizan ajustes a la forma de llevar a cabo la verificación del tráfico, pasando de la observación puntual por un corto período, a la instalación de equipos de video en las distintas estaciones de cobro de peaje a lo largo de la carretera, y se instituye un proceso estadístico de verificación basado en un modelo de muestreo aleatoria con un 96% de confianza”.

- 2.41. Al respecto, la implementación de métodos de conteo de vehículos en peajes utilizando tecnologías modernas, por ejemplo, cámaras de video con visión artificial y algoritmos de inteligencia artificial, entre otras opciones disponibles. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2022 <https://www.iadb.org/en/who-we-are/topics/transport> / <https://www.iadb.org/en/news/idb-green-climate-fund-promote-e-mobility-latin-american-and-caribbean-cities>)
- 2.42. Sobre el particular, se evidenció que la Administración Concedente del Contrato de Concesión Carretera San José - Caldera cuenta con un procedimiento vigente desde 2014²¹, implementado por la Empresa Supervisora, para realizar la verificación y validación de los ingresos de peaje reportados mensualmente por el Concesionario. Este procedimiento se sustenta en la utilización de un sistema de cámaras y la aplicación de un modelo estadístico con el cual dicha empresa define mensualmente una muestra aleatoria (657 horas de muestra), que es procesada mediante el conteo visual y manual de los vehículos (funcionarios de la Supervisora determinando a partir de la observación de videos, la cantidad y el tipo de vehículos que pasaron por un determinado carril de estación de peaje), para posteriormente, ser conciliados con los reportados por el Concesionario. La Administración Concedente es informada de los resultados de este proceso de verificación de ingresos hasta que recibe el informe mensual de supervisión dirigido al Gerente de Proyecto.
- 2.43. Al respecto la Secretaría Técnica mediante oficio CNC-ST-OF-0137-2024 del 07 de mayo de 2024 indicó en relación con la falta de valoraciones y análisis técnicos que aborden la posibilidad de realizar modificaciones o incluso sustituir la metodología utilizada actualmente por la Administración Concedente, para la verificación de los ingresos reportados por el Concesionario que: *“En este momento, la Administración concedente no ha realizado ningún tipo de análisis técnico, financiero y/o económico para determinar la conveniencia de incorporar nuevas metodologías”*.
- 2.44. En ese sentido, las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de la Información del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), establecen en su apartado VI, que la institución debe implementar prácticas que permitan controlar los procesos organizacionales, posibilitando la mejora continua de productos y servicios, buscando asegurar la satisfacción de las necesidades institucionales, manteniendo estándares de documentación de los lineamientos requeridos, esquemas para la medición del desempeño y control sobre la vigencia de las prácticas aplicables a los procesos.

²¹ Procedimiento denominado *“Modelo en excel para la selección de la muestra y para el establecimiento de la razonabilidad de los ingresos mensuales que reporta el concesionario de la ruta 27 por concepto de cobro de peajes, manual de usuario y procedimiento para su aplicación”*.

- 2.45. Sobre la misma línea, los artículos 15 y 17 de la Ley General de Control Interno, Ley N° 8292, establecen la obligación de los jefes y los titulares subordinados de mantener actualizados los procedimientos de control utilizados por la Administración en el ejercicio de sus labores, así como dar seguimiento y valorar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno a lo largo del tiempo. A su vez, los artículos 4.6 y 5.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público definen la obligación de establecer las actividades de control que permitan obtener una seguridad razonable de que la actuación de la institución es conforme con las disposiciones jurídicas y técnicas vigentes, con un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo.
- 2.46. Aunado a lo indicado en la página 18 del documento que contiene el procedimiento vigente de verificación de ingresos de peaje, establece: *“Es importante destacar que, como ocurre con todo procedimiento, puede ser que se requieran ajustes, máxime al considerar el amplio período de explotación de la concesión, por lo que es necesario realizar revisiones y actualizaciones periódicas de este procedimiento, de manera tal que el mismo se encuentre siempre actualizado”*.
- 2.47. La falta de revisión y actualización de la metodología de verificación de los ingresos de la concesión obedece principalmente a la ausencia de mecanismos de evaluación y control periódico formalmente establecidos, que permitan a la Administración Concedente valorar técnica, económica y financieramente la conveniencia de realizar modificaciones o sustituciones a los procedimientos utilizados para el control de ingresos de la concesión, lo cual imposibilita a su vez, que se cuente con los insumos necesarios para tomar la decisión de promover correcciones o mejoras que garanticen que las metodologías utilizadas se encuentran acorde a las mejores prácticas y recursos tecnológicos actuales.
- 2.48. En ese sentido, el hecho de que la Administración Concedente no haya impulsado ni realizado los análisis necesarios para determinar la conveniencia de implementar otras metodologías para la verificación de los ingresos de la concesión Carretera San José - Caldera, implica en primera instancia, un desconocimiento de la Administración en cuanto a la cantidad, costo, características técnicas y beneficios asociados a metodologías alternativas (sustentadas en estándares tecnológicos actualizados) para desempeñar el control de los ingresos, así como la cuantificación del eventual ahorro que la implementación de estas tecnologías podría implicar en los pagos que se desembolsan por concepto del contrato de supervisión. En segundo término, esta situación podría implicar que la Administración Concedente no disponga con el sustento técnico, financiero y económico suficiente para garantizar que el procedimiento utilizado desde 2014 sea la manera más eficiente, eficaz, económica y conveniente para controlar los ingresos reportados por el Concesionario.
- 2.49. Adicionalmente, se identifica que la metodología de control de ingresos utilizada actualmente, presenta una serie de riesgos asociados con el control ejercido por la Administración Concedente sobre la función desempeñada por la Empresa Supervisora:

1) La Administración no dispone de acceso directo y en tiempo real a los datos de control de ingresos recabados mediante el sistema de cámaras, sino que puede acceder a estos hasta el momento de la entrega del informe mensual al CNC por parte de la empresa supervisora. 2) La metodología utilizada actualmente implica un riesgo asociado al error humano debido al conteo visual de los vehículos seleccionados en la muestra estadística.

2.50. Por lo anterior, se evidencia la necesidad de que la Administración Concedente, en el ejercicio de sus funciones de control sobre la concesión, cuente con mecanismos y herramientas con plazos y responsables, que garanticen la revisión periódica y oportuna de los procedimientos utilizados para la verificación de los ingresos reportados por el Concesionario, asegurando en todo momento que las metodologías y tecnologías utilizadas para dicho fin estén acordes a los avances tecnológicos y las buenas prácticas, teniendo presente en todo momento los cambios que acontezcan durante el amplio plazo de la concesión (25 años y 6 meses). Todo esto sustentado en un adecuado análisis costo beneficio que brinde los insumos técnicos, económicos y financieros a los tomadores de decisiones de la Administración, para determinar la conveniencia de realizar modificaciones al procedimiento que ha sido utilizado desde 2014.

Debilidades de control en el proceso de gestión de la información de la concesión.

2.51. Se evidenció un débil control ejercido por la Administración Concedente en el proceso de gestión de la información generada durante todo el plazo de la concesión Carretera San José - Caldera (tanto la generada por el Concesionario, las Empresas Supervisoras y la propia Administración), esto por cuanto se determinó que no garantiza el acceso, actualización, respaldo y trazabilidad de esa información para sustentar sus funciones de control y toma de decisiones en el desarrollo del contrato.

2.52. Al respecto, se identificó mediante los oficios y reuniones sostenidas con funcionarios del CNC²², que la Administración Concedente ha implementado dos modalidades para el almacenamiento de la información de la Concesión: 1) Expediente administrativo: es un archivo plano (Excel) almacenado en el servidor de archivos del CNC que registra y vincula el ingreso de la información de la Concesión Carretera San José - Caldera (informes, oficios y documentación en general); 2) Sistema de Información del Proyecto (SIP): es un sistema de gestión administrado y almacenado por la Empresa Supervisora del Contrato de Concesión y corresponde a la información generada por la concesión, con el fin de integrar un expediente claro y completo del desarrollo del contrato²³.

²² Oficio CNC-APM-SJC-0137-2024 del 19 de febrero de 2024, reunión presencial sostenida el 25 de enero de 2024 y el oficio CNC-ST-OF-0137-2024 del 07 de mayo de 2024

²³ Cláusula Décima inciso 3.s) del Contrato Vigente de Supervisión: Actualizar y mantener el Sistema de Información del Proyecto (SIP) en la etapa de operación, con la finalidad de integrar un expediente claro y completo del desarrollo del contrato, incluyendo el expediente administrativo desde el inicio de la Concesión.

2.53. En lo referente a la gestión del Expediente Administrativo de la Concesión (almacenado en el servidor de archivos del CNC), se determinó que la Administración Concedente no ha ejercido el control necesario para garantizar la actualización oportuna de la totalidad de información almacenada en dicho expediente, esto por cuanto, según consta en los oficios CNC-OFI-OF-037-2024 y CNC-OFI-OF-038-2024²⁴, el Órgano Fiscalizador del CNC evidenció una serie de faltantes y desactualización de la información contenida en dicho expediente, correspondiente al período 2020-2024²⁵. Sobre esta particular, el Cuadro 1 ejemplifica esta situación, en el que se simboliza con una letra “A”, los casos en los que la información está actualizada con un rezago menor a 1 mes calendario y, con una letra “D” para los casos en los que la desactualización supera 1 mes calendario.

Cuadro 1. Estado de actualización del expediente de la concesión

Fecha revisión Órgano Fiscalizador del CNC	05/04/2022		06/12/2022		24/03/2022		05/03/2024	
Documento	Actualizado hasta:	Estado	Actualizado hasta:	Estado	Actualizado hasta:	Estado	Actualizado hasta:	Estado
Correspondencia emitida	Agosto 2021	D	Mayo 2022	D	Noviembre 2022	D	Enero 2024	A
Correspondencia remitida	Setiembre 2021	D	Mayo 2022	D	Noviembre 2022	D	Enero 2024	A
Informes concesionario	Diciembre 2021	D	Diciembre 2021	D	Diciembre 2021	D	Diciembre 2021	D
Informes supervisora	Setiembre 2021	D	Setiembre 2021	D	Setiembre 2021	D	Setiembre 2021	D

Fuente: Contraloría General de la República con base en el oficio CNC-OFI-OF-038-2024 del 06 de febrero de 2024 suscrito por el Órgano Fiscalizador del CNC

²⁴ Oficio CNC-OFI-OF-037-2024 del 05 de febrero de 2024, suscrito por el Órgano Fiscalizador del CNC y dirigido al Presidente de la Junta Directiva del Consejo Nacional de Concesiones. Oficio CNC-OFI-OF-038-2024 del 06 de febrero de 2024 suscrito por el Órgano Fiscalizador del CNC y dirigido a la Contraloría General de la República.

²⁵ Según oficio CNC-OFI-OF-038-2024 del 06 de febrero de 2024 suscrito por el Órgano Fiscalizador del CNC: **“Observaciones sub carpeta 2020 No se cuenta con la información de junio, julio, agosto, setiembre, octubre, noviembre y diciembre. En el mes de mayo del 2020, la información llega hasta el día 18 / Observaciones sub carpeta 2021 No se cuenta con la información de los meses de junio, julio y agosto / Observaciones sub carpeta 2022 El mes de junio no cuenta con la documentación de los días 23, 24, 27, 28, 29 y 30.”**

- 2.54. En lo referente al SIP, se identificó²⁶ que la Administración Concedente no ha ejercido ningún control sobre la operación, funcionamiento y uso de este sistema, sino que por el contrario, ha delegado esta función en la Empresa Supervisora del Contrato, sin mediar ningún tipo de participación de la Administración en los procesos de ingreso, actualización, revisión y respaldo de la información almacenada en el SIP, con el agravante de que, según constató la Contraloría General en la reunión presencial sostenida el 25 de enero de 2024 en las oficinas centrales del CNC y demás información remitida por el CNC, ni la Gerencia de Proyecto, ni la Dirección de Proyectos en Marcha ni el Órgano Fiscalizador del CNC cuentan con el conocimiento y capacitación necesaria para hacer uso de este sistema.
- 2.55. Aunado a lo anterior, pese a que el sistema es propiedad del CNC²⁷, se evidenció que la Empresa Supervisora es la encargada de habilitar o deshabilitar, a solicitud previa de la Gerencia de Proyecto, los permisos de acceso al SIP de los funcionarios de la Administración Concedente y del Órgano Fiscalizador del CNC, no obstante, según consta en el oficio CNC-OFI-OF-038-2024 del 06 de febrero de 2024, este último no evidenció contar con acceso a la totalidad de los módulos de información que componen este sistema.
- 2.56. Sobre el particular, el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, Ley N°. 8292, establece la obligación del jerarca y los titulares subordinados de contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna, aunado a la importancia de que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades; así como contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional efectiva. En esa línea, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen en el artículo 1.2 que la Administración debe procurar que el sistema de control interno recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las instancias que la requieran para su gestión.
- 2.57. Es decir, el débil control ejercido por la Administración Concedente obedece a la inexistencia de mecanismos de control formalmente establecidos que le permitan al CNC garantizar que los sistemas de información utilizados durante la fase de explotación, cuenten con documentación confiable, relevante, pertinente, actualizada, accesible y

²⁶ Según información suministrada por la Gerencia de Proyecto San José - Caldera mediante los oficios CNC-APM-SJC-1690-20203 del 13 de noviembre de 2023 y CNC-APM-SJC-0073-2024 del 30 de enero de 2024

²⁷ Anexo 7 del Cartel de Licitación para la Supervisión de la Explotación del Contrato de Concesión Carretera San José - Caldera (pág. 130): "**SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO (SIP) ACTUALMENTE UTILIZADO** La actual Supervisora ha desarrollado e implementado el Sistema de Información del Proyecto (SIP), con capacidad de mantener actualizada la información total del Proyecto de Concesión y de ingresar al sistema en línea, en forma actualizada, toda la información referente al Proyecto (...) **El CNC es propietario de los derechos de este Sistema.**"

respaldada, para el cumplimiento efectivo y eficaz de las funciones de control y toma de decisiones que debe desempeñar la Administración y demás órganos de control establecidos contractualmente. Partiendo de la obligación que tiene la Administración Concedente sobre el control de toda información de la concesión, más allá de depender de los sistemas, equipos y procedimientos que efectúe una empresa externa contratada para gestionar la supervisión del contrato.

- 2.58. Estas debilidades en el control provocan una falta de trazabilidad de la información histórica generada a lo largo del plazo de la concesión (tanto por el Concesionario, Empresas Supervisoras y la propia Administración), lo cual se ve reflejado en que la Administración Concedente no tenga claridad de la suficiencia, calidad y ubicación precisa de información indispensable para el ejercicio de sus labores de control y la toma de decisiones. Asimismo, la falta de control sobre la gestión del SIP ha provocado que el Órgano Fiscalizador del CNC no cuente con acceso a la totalidad de la información almacenada en este sistema, lo cual implica una clara limitación en el ejercicio de la labores de control, como órgano subordinado de la Junta Directiva del CNC, a quienes debe rendir cuentas de su labor fiscalizadora. El no contar con la información necesaria y en el momento oportuno, no solo afecta o pone en riesgo la rendición de cuentas, la toma de decisiones oportuna del CNC, sino también pone en riesgo el cabal ejercicio de defensa que corresponda ante eventuales reclamaciones de los distintos contratistas.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez obtenidos los resultados con base en la recopilación de la evidencia suficiente y apropiada, se concluye que el control ejercido por la Administración Concedente en la Concesión Carretera San José - Caldera no cumple en sus aspectos significativos, con los criterios normativos, técnicos y contractuales aplicables.
- 3.2. En lo referente a la estructura de control de la concesión, se determinó que esta no está conformada por todos los actores establecidos en el contrato, esto por cuanto ni el CNC, ni el MOPT ni el CONAVI ejercen una participación activa en el control y supervisión de la fase de explotación, tal y como se establece contractualmente por medio de la Inspección Técnica de Explotación de Obra (ITEO).
- 3.3. En cuanto al control de la operación y mantenimiento de la concesión, la Administración Concedente no evidenció contar con una serie de insumos técnicos establecidos contractual y normativamente que son necesarios para garantizar el correcto estado y funcionamiento de las obras concesionadas, tales como manuales, especificaciones técnicas, procedimientos e inventarios. Asimismo, en lo que respecta a la atención del nivel de congestión de la carretera, la Administración Concedente no acreditó contar con una estrategia formalmente establecida con plazos máximos para su ejecución y alternativas viables de solución, para atender el nivel de saturación de la vía y garantizar el servicio óptimo a los usuarios.

- 3.4. Con respecto al control de las multas de la concesión, se determinó que existen al menos 592 recomendaciones de multas por posibles incumplimientos contractuales del Concesionario correspondientes al período de 2018 a 2023, que a la fecha no han sido resueltos por parte de la Administración Concedente. En relación con el control de ingresos, se identificó que la Administración no ha realizado ningún análisis costo-beneficio para determinar la conveniencia de realizar variaciones para implementar mejoras tecnológicas en la metodología de verificación de ingresos de peaje utilizada hasta el momento, lo cual implica que se desconozca si existen otras alternativas metodológicas a un menor costo y que le brinden información a la Administración Concedente en tiempo real.
- 3.5. En cuanto a la gestión de la información, se evidenció que con los mecanismos existentes la Administración Concedente no garantiza el acceso, actualización, respaldo y trazabilidad de la información generada durante la ejecución del contrato de concesión, lo cual perjudica el ejercicio de sus funciones de control, la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

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.º 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.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 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 SEÑOR MAURICIO BATALLA OTÁROLA, EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE CONCESIONES Y A LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD, O A QUIÉNES EN SU LUGAR OCUPEN DICHS CARGOS

- 4.4. Conformar y poner en funcionamiento la Inspección Técnica de Explotación de la Obra (ITEO) según los términos, composición y funciones establecidas en el Contrato de Concesión Carretera San José - Caldera, de manera que se provea a la Gerencia del Proyecto del personal técnico capacitado, de carácter permanente y propio de la Administración Concedente (ver párrafos del 2.1 al 2.9). Lo anterior, para garantizar con el apoyo de los asesores externos contratados lo siguiente:
- a. El cumplimiento de las funciones de control y supervisión asignadas a la Administración Concedente en el Contrato de Concesión de Obra Pública con Servicio Público “Proyecto Carretera San José-Caldera” y el ordenamiento jurídico.
 - b. El análisis, toma de decisiones y asesoría a la Gerencia de Proyecto en función de los entregables presentados por las empresas de supervisión con contrato vigente o las que la Administración tome la decisión de contratar.

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 meses contados a partir de la fecha de notificación del presente informe, una certificación en la que conste la conformación y operación de la ITEO y la disponibilidad de los recursos necesarios para garantizar su funcionamiento durante todo el plazo de explotación, según los puntos a) y b) dispuestos y de conformidad con los términos establecidos en el Contrato de Concesión Carretera San José - Caldera.

A LA SEÑORA PAULA REYES LORÍA, EN CALIDAD DE SECRETARIA TÉCNICA DE CONCESIONES, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.5. Elaborar y remitir a la Junta Directiva del CNC (ver párrafos 2.31 al 2.37 del presente informe), un programa de trabajo para resolver, según los plazos, obligaciones, sustento técnico, el análisis de razonabilidad y proporcionalidad establecido en el ordenamiento jurídico y contractual, las recomendaciones de multas acumuladas por presuntos incumplimientos del Concesionario durante el periodo 2018-2023. Dicho programa de trabajo debe establecer al menos:
- a. Las actividades que deben ser ejecutadas por la Administración Concedente, así como los plazos máximos por actividad, los hitos y la ruta crítica.
 - b. Indicadores de avance de las actividades, de forma que se garantice el seguimiento de este programa.

- c. Roles y responsables de ejecutar cada una de las actividades propuestas.
- d. Responsables de supervisar la ejecución de todas las actividades y el cumplimiento de plazos.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR en un plazo de 1 mes, contado a partir de la fecha de notificación del presente informe, una certificación que se acredite la notificación a la Junta Directiva del CNC del programa de trabajo con las actividades, plazos, indicadores, hitos, ruta crítica y los respectivos responsables para resolver las recomendaciones de multas acumuladas.

- 4.6. Elaborar y remitir a la Junta Directiva del CNC (ver párrafos 2.31 al 2.37 del presente informe), una propuesta de mecanismos de control y los plazos máximos para su implementación, que permitan a la Administración Concedente garantizar para futuros casos, que el proceso de identificación, análisis e imposición de multas al Concesionario se realice conforme a los plazos, obligaciones, sustento técnico y financiero establecido en el ordenamiento jurídico y contractual, en apego a los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad en la función administrativa. Esta propuesta debe establecer al menos:

- a. Las actividades de control necesarias para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos legal y contractualmente para la atención de presuntas multas.
- b. Designación de los responsables de ejecutar dichas actividades de control.
- c. Estandarización y regulación de los criterios técnicos, financieros y económicos mínimos que deben sustentar cada recomendación de multa.
- d. Procedimiento formal para la determinación de la razonabilidad y proporcionalidad de los montos de multa según el tipo, severidad y prioridad de atención del posible incumplimiento que se detecte.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR en un plazo de 3 meses, contados a partir de la fecha de notificación del presente informe, una certificación en la que conste la notificación a la Junta Directiva del CNC de la propuesta de los mecanismos de control para que los atrasos en la atención de las recomendaciones de multas no se repliquen en el futuro.

- 4.7. Elaborar y remitir a la Junta Directiva del CNC, una propuesta de mejora o sustitución de la metodología utilizada actualmente por la Administración Concedente para la verificación de ingresos de peaje de la Concesión, en conjunto con el análisis de costo-beneficio asociado a la implementación de estas alternativas. Esta propuesta debe contener al menos:

- a. Identificación de los riesgos y limitaciones asociados a la metodología utilizada actualmente para la verificación de ingresos y su correspondiente estrategia de abordaje.
- b. Detalle de las alternativas de modificación, actualización o sustitución de la metodología vigente, de conformidad con los avances tecnológicos actuales y las buenas prácticas en el control de ingresos, según se determine.
- c. Análisis costo-beneficio de implementar las alternativas descritas en el punto b.
- d. Plan con actividades, plazos y responsables, para la implementación de las alternativas viables según los resultados obtenidos en el punto c.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR, en un plazo de 4 meses, contados a partir de la fecha de notificación del presente informe, una certificación en la que conste el oficio de remisión de la propuesta, dirigido a la Junta Directiva del CNC, en el que se determinen los riesgos, las limitaciones, las alternativas de modificación, actualización o sustitución de la metodología vigente, así como el análisis costo beneficio y el plan para la implementación de los cambios metodológicos en el proceso de verificación de los ingresos de peaje de la concesión.

- 4.8. Elaborar y remitir a la Junta Directiva del CNC un procedimiento formal para gestionar la información de la concesión, mediante el sistema de información que disponga la Administración Concedente (ver párrafos 2.52 al 2.56 del presente informe), el cual debe establecer al menos:
 - a. La definición de los roles y responsables de la Administración Concedente para garantizar el oportuno registro y actualización de la información (producida durante la ejecución contractual) en el sistema.
 - b. El procedimiento para que la totalidad de la información generada por la Empresa Supervisora, sea incluida en el sistema de información y pueda ser accedida oportuna y directamente por todos los órganos de control establecidos contractualmente.
 - c. El procedimiento para otorgar, modificar o eliminar el acceso a la información del sistema a todas las partes interesadas, según corresponda con su rol y funciones dentro del proyecto.
 - d. La metodología para el respaldo total de la información en los servidores propios de la Administración Concedente, que defina la periodicidad, los responsables y los mecanismos de control para garantizar el funcionamiento, disponibilidad e integridad de la información que contienen.
 - e. El procedimiento para la determinación e implementación de las actualizaciones tecnológicas que requiera el sistema, de manera que se garantice su funcionalidad y suficiencia de conformidad con las necesidades de la Administración en el ejercicio de sus funciones de supervisión y control.

- f. El proceso de capacitación de los funcionarios de la Administración Concedente, el Órgano Fiscalizador del CNC y cualquier otro órgano de control contractualmente definido, para el uso, funcionamiento y consulta de todos los módulos que componen el sistema de información.
- g. El procedimiento para la transferencia y custodia del sistema de información a la Administración Concedente, de manera que se garantice su continuidad y funcionamiento en el momento en que se venza el plazo contractual del servicio de supervisión.

Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, deberán remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la CGR en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la que conste el oficio de remisión a la Junta Directiva del CNC con la elaboración del procedimiento formal para la gestión de la información del sistema de información, que abarque los puntos del a) al g) supracitados.

A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL CNC, EN CALIDAD DE ÓRGANO COLEGIADO QUE FUNGE COMO SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA ADMINISTRACIÓN CONCEDENTE DEL CONTRATO DE CONCESIÓN, O A QUIÉNES EN SU LUGAR OCUPEN DICHOS PUESTOS

- 4.9. Elaborar, oficializar e implementar un procedimiento para garantizar el efectivo y oportuno control de la operación, mantenimiento y calidad de las obras concesionadas de conformidad con lo establecido contractualmente (ver párrafos 2.10 al 2.22). Dicho procedimiento debe permitir a la Administración Concedente del Contrato de Concesión San José - Caldera:
- a) Disponer de los elementos técnicos necesarios para la valoración y determinación de los ajustes de los umbrales y equipos de medición de la calidad de las obras concesionadas, de conformidad con el desarrollo tecnológico aplicable y según los términos establecidos en la cláusula 2.15.4 del Contrato de Concesión.
 - b) Disponer de las especificaciones técnicas contractuales y los manuales de operación y mantenimiento para verificar la suficiencia técnica de los planes de mantenimiento anual presentados por el Concesionario.
 - c) Definir las acciones, los plazos máximos y responsables para que la Administración Concedente reciba, analice, solicite correcciones y apruebe los planes de mantenimiento anual presentados por el Concesionario.
 - d) Disponer de un plan de supervisión que permita a la Administración Concedente brindar un adecuado seguimiento a las labores contractuales desempeñadas por la Empresa Supervisora, de manera que se garantice una toma de decisiones oportuna.
 - e) Formalizar las acciones de coordinación necesarias para la actualización del inventario vial de la carretera según la periodicidad máxima y requisitos técnicos establecidos en el Contrato de Concesión .

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

- i) En un plazo de 2 semanas contadas a partir de la recepción del presente informe, una certificación en la que consten los acuerdos, acciones y/o instrucciones giradas por la Junta Directiva para dar inicio a la elaboración del procedimiento.
- ii) En un plazo de 5 meses contados a partir de la recepción del presente informe, una certificación en la que conste la elaboración y oficialización del procedimiento que contenga los puntos del a) al e) dispuestos, según los términos especificados.
- iii) En un plazo de 4 meses contados a partir de la aprobación referida en el punto ii), una certificación en la que se evidencie la implementación del procedimiento.

4.10. Elaborar, oficializar e implementar una estrategia para solucionar el nivel de congestión que presenta cada tramo de la Carretera San José - Caldera, que contenga al menos los siguientes elementos: la definición de la alternativa más viable y conveniente (sustentado en un análisis costo - beneficio y valor por dinero) para resolver el nivel de saturación para cada tramo de la vía, los entregables y actividades por realizar, los plazos máximos, los roles y responsables, así como la identificación, valoración y estrategia de abordaje para cada uno de los riesgos identificados (ver párrafos 2.23 al 2.30).

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

- i) En un plazo de 3 semanas contadas a partir de la recepción del presente informe, una certificación en la que consten los acuerdos, acciones y/o instrucciones giradas por la Junta Directiva para dar inicio a la elaboración de la estrategia.
- ii) En un plazo de 4 meses contados a partir de la recepción del presente informe, una certificación en la que conste la elaboración y oficialización de la estrategia para resolver el problema de congestión que presenta la Carretera San José - Caldera, según los términos dispuestos.
- iii) En un plazo de 3 y 6 meses contados a partir de la aprobación de la estrategia por parte de la Junta Directiva del CNC, un total de dos informes (uno por trimestre) en los que se evidencie el avance de las actividades según lo programado.

4.11. Resolver, oficializar e implementar los entregables remitidos por la Secretaría Técnica, en atención a las disposiciones 4.5 (programa de trabajo para resolver las recomendaciones de multas acumuladas), 4.6 (propuesta de mecanismos de control para garantizar la atención oportuna de futuras recomendaciones de multas) 4.7 (análisis de la metodología de verificación de ingresos de peaje) y 4.8 (procedimiento para gestionar la información de la concesión) del presente informe.

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

- a) Con respecto al contenido de la disposición 4.5: i) En un plazo de 1 mes, contado a partir de la sesión de Junta Directiva en que sea conocido el programa de trabajo remitido por la Secretaría Técnica para resolver las recomendaciones de multas acumuladas, una certificación en la que consten los acuerdos tomados por dicho Órgano Colegiado en relación con la revisión y aprobación de dicho programa. ii) En un plazo de 3, 6, 9 y 12 meses, contados a partir de la notificación del presente informe de auditoría, un total de cuatro informes trimestrales (uno por trimestre) en los que se evidencie el avance de las actividades según lo programado, para resolver las recomendaciones de multas acumuladas.
- b) Con respecto al contenido de la disposición 4.6: i) En un plazo de 2 meses, contados a partir de la sesión de Junta Directiva en que sean conocidos los mecanismos de control remitidos por la Secretaría Técnica para evitar retrasos en la atención de futuras recomendaciones de multa, una certificación en la que consten los acuerdos tomados por dicho Órgano Colegiado para la revisión y aprobación de dichos mecanismos. ii) En un plazo de 2 meses contados a partir de la aprobación de los referidos mecanismos de control, una certificación en la que se evidencie su implementación.
- c) Con respecto al contenido de la disposición 4.7, en un plazo de 1 mes contado a partir de la sesión de Junta Directiva en que sean conocidos cada uno de los entregables remitidos por la Secretaría Técnica sobre el análisis costo-beneficio de realizar ajustes a la metodología de verificación de ingresos de peaje, una certificación de las valoraciones, acuerdos e instrucciones giradas por dicho Órgano Colegiado.
- d) Con respecto a la disposición 4.8: i) En un plazo de 1 mes, contado a partir de la sesión de Junta Directiva en que sea conocido el procedimiento remitido por la Secretaría Técnica en relación con la gestión de la información, una certificación en la que consten los acuerdos de revisión y oficialización del procedimiento. ii) En un plazo de 2 meses contados a partir de la aprobación del procedimiento, una certificación en la que se evidencie su implementación.

A LA SEÑORA GHISSELLE SOLANO PACHECO, EN CALIDAD DE GERENTE DEL PROYECTO SAN JOSÉ - CALDERA, O A QUIÉN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.12. Implementar las acciones necesarias para que la Administración Concedente del Contrato de Concesión (ver párrafos 2.49 al 2.56 del presente informe) garantice lo siguiente:

- a) Que los funcionarios de la Administración Concedente, Órgano Fiscalizador del CNC y demás órganos de control establecidos contractualmente, cuenten con acceso permanente y oportuno a totalidad de información almacenada en los módulos que componen el Sistema de Información del Proyecto (SIP).

- b) Que el SIP cuente con toda la información derivada de la ejecución contractual de la concesión, desde la fecha de entrada en funcionamiento del sistema.

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

- i. En un plazo de 2 semanas, contadas a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la cual conste que los funcionarios de la Administración Concedente, Órgano Fiscalizador del CNC y demás órganos de control establecidos contractualmente, cuentan con acceso permanente a todos los módulos que componen el SIP.
- ii. En un plazo de 1 mes contado a partir de la notificación del presente informe, una certificación en la que conste que en el SIP se encuentra almacenada la totalidad de información derivada de la ejecución contractual de la concesión, desde la fecha de entrada en funcionamiento del sistema.

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Josué Calderón Chaves
Asistente Técnico

Juan Carlos Angulo Villalobos
Coordinador

Joseph Cheung Chan
Colaborador

Ana Paula Hernández Cordero
Colaboradora

Marco Vinicio Quirós Morales
Colaborador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

/vas

G: 2023000467-1