



PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL PAVIMENTADA Y SU GESTIÓN ÍNTEGRA

Dirigido al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

Auditoría de Carácter Especial
DFOE-CIU-IAD-00008-2025
8 de diciembre de 2025

¿Qué auditamos?

La gestión del CONAVI en la planificación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada (RVNP) y su gestión íntegra, entre el 1° de enero de 2023 y el 30 de abril de 2025, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿Por qué es importante?

La conservación vial comprende un conjunto de actividades planificadas para mantener las carreteras en óptimas condiciones, por lo que es mucho más que reparar su deterioro; es garantizar la seguridad vial de los usuarios, la durabilidad de las intervenciones en el tiempo, la eficiencia en el transporte y el desarrollo socioeconómico. Su adecuada planificación y ejecución, así como su gestión íntegra, resultan fundamentales para garantizar el buen uso de los recursos públicos y la prevención de la corrupción, siendo una actividad sometida a importantes riesgos en ese tema, más aún considerando la experiencia que significó el caso conocido como “Cochinilla” en el año 2021.

¿Qué concluimos?

La planificación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada (contrataciones promovidas en 2022) y su gestión íntegra no cumple, en aspectos significativos, con el marco normativo y técnico aplicable, en cuanto a la determinación y priorización de las necesidades, precios de referencia con base en estudios de mercado y elección del tipo de contrato; la prevención de prácticas colusorias y anticompetitivas; el control de las empresas privadas en la ejecución y la aplicación de sanciones económicas, así como la gestión íntegra en el cumplimiento de las conductas éticas de las partes interesadas, la atención de riesgos de corrupción y el uso de sistemas de información.

Resultados

- Débil planificación y respaldo técnico documentado en las contrataciones promovidas en el 2022:** Contrataciones de conservación de la red vial pavimentada vigentes no derivaron de una planificación fundamentada en inventarios y diagnósticos de la condición real de las vías, limitando la justificación objetiva de las decisiones adoptadas. Tampoco se acreditaron estudios de mercado actualizados ni se sustentó la elección del tipo de contrato.
- Insuficiencia de controles para prevenir prácticas colusorias y anticompetitivas en las contrataciones de la RVNP:** Sin análisis para prevenir potenciales barreras injustificadas en los pliegos de condiciones ni estrategia oficializada para procurar mayor participación y tampoco controles para prevenir conflictos de intereses.
- Débil aplicación de controles hacia los organismos de inspección, verificación de la calidad y determinación de sanciones económicas:** No se garantiza la aplicación de controles sobre el cumplimiento de empresas privadas y para la determinación de sanciones económicas.
- Gestión íntegra vulnerable:** Sin mecanismos sobre el cumplimiento de conductas éticas, atención de riesgos de corrupción y rezago en sistematización de procesos sustantivos.

Auditoría en datos

75%

de líneas de contratación sin inventario de necesidades

3

empresas concentran el 77,6% del mercado de la conservación vial

3 de 5

laboratorios de verificación de calidad no fueron visitados entre 2023 y 2025

92,1%

de funcionarios del CONAVI manifestó conocer comportamientos considerados inaceptables

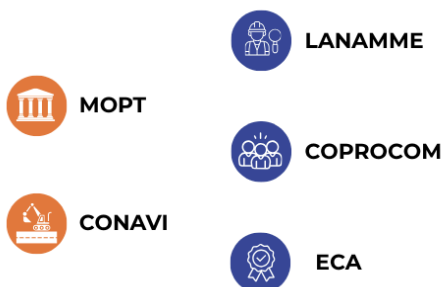
¿Qué es la planificación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada y su gestión íntegra?

La planificación es un proceso sistemático mediante el cual la organización, basándose en sus estrategias de conservación, determina las intervenciones necesarias, su programación y los recursos requeridos para preservar la condición de los activos viales. La ejecución comprende el conjunto de actividades operativas efectuadas, mediante contrataciones, en atención a dicha planificación. En conjunto, ambos procesos contribuyen a una gestión integral y eficiente de la red vial.

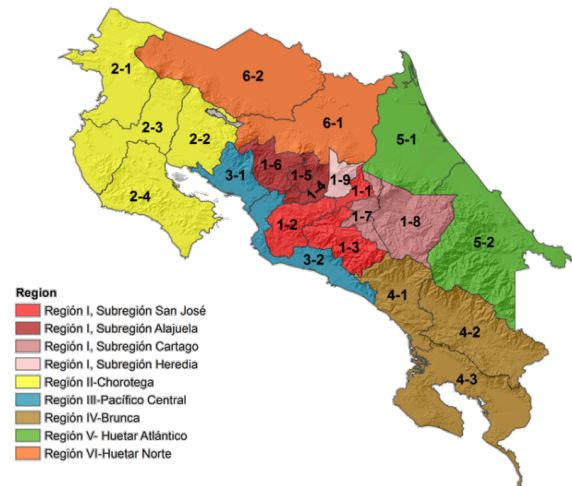
Por su parte, la gestión íntegra se refiere a la aplicación constante de principios éticos de manera transversal en la organización. Mantiene una relación con diversos componentes del control interno, como el ambiente de control, la valoración de riesgos de corrupción y los sistemas de información que contribuyen a la transparencia y trazabilidad.

¿Cómo se organiza el CONAVI para atender la conservación de la red vial nacional pavimentada?

La conservación de la red vial requiere de la participación de diversos actores estratégicos para la consecución de los fines públicos como:



Ahora bien, para realizar la conservación de los 4.985,8 km¹ de la red vial nacional pavimentada, el CONAVI ha clasificado el país en 22 zonas de conservación que se agrupan en 6 direcciones regionales²:



Fuente: Informe Evaluación RVNP 2022-2023, LanammeUCR.

El CONAVI tiene un modelo de gestión y control de la conservación de la red vial nacional pavimentada complejo, donde intervienen diversos actores dentro de la institución, así como actores externos contratados:



Aunado a lo anterior, la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes colabora en la elaboración de los pliegos de condiciones y la Gerencia de Gestión de Adquisiciones y Finanzas participa en el análisis financiero de las ofertas.

¹ Informe de evaluación EIC-Lanamme-INF-0308-2023-UGERVN de marzo 2023.
² Regiones Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántico y Huetar Norte.



El CONAVI incumple en aspectos significativos **con los criterios del marco normativo y técnico aplicable relacionados con la planificación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada y de gestión íntegra.**

La planificación del CONAVI para promover en el 2022 las contrataciones de conservación vial, **no se sustentó en un diagnóstico integral, sistemático y actualizado** del estado de las vías, lo que derivó en un enfoque reactivo en la ejecución contractual, limitado a atender condiciones específicas de cada zona y necesidades operativas inmediatas. Esto evidencia la urgencia de implementar un **Sistema de Gestión de Activos Viales** que asegure decisiones fundamentadas para optimizar los recursos públicos, preservar el patrimonio vial y garantizar condiciones adecuadas de seguridad y transitabilidad para los usuarios.

Aunado a la **ausencia de estudios de mercado** sustentados en los expedientes de las contrataciones de conservación vial como fundamento de los precios **y de documentación** referente a los estudios que sustenten la **elección del tipo de contrato**, refleja limitaciones en la trazabilidad y respaldo de las decisiones adoptadas.

Para prevenir y detectar prácticas colusorias y anticompetitivas en la conservación vial, **el CONAVI no cuenta con un análisis documentado** que prevenga la incorporación de **potenciales barreras injustificadas** en los pliegos de condiciones que limiten la participación **ni con una estrategia oficializada** para ampliar las posibilidades de participación de más oferentes y fomentar una mayor competencia. **Tampoco cuenta con procedimientos para prevenir conflictos de interés** en el análisis, selección de ofertas y en la ejecución contractual.

En la ejecución contractual, **no se implementaron controles** por el CONAVI relacionados con la **supervisión del cumplimiento del contrato de organismos de inspección, ni de la supervisión y comunicación del cumplimiento** de programas de trabajo, monto de inversiones propuestas, logros alcanzados, costos de mantenimiento por kilómetro (km) y estado actual de la red, **tampoco los controles implementados garantizan la calidad esperada de las obras y la aplicación efectiva de las sanciones económicas establecidas.**

Con respecto a la gestión íntegra, **no se implementaron controles para garantizar el cumplimiento de las conductas éticas** establecidas por el CONAVI en sus instrumentos de política en **materia ética, la atención de riesgos de corrupción, y se presenta un rezago y falta de integración entre los sistemas de información** para garantizar una gestión pública transparente y eficiente.

Débil planificación y respaldo técnico documentado en las contrataciones promovidas en el 2022

¿Qué encontramos?

- 1.1. El CONAVI no aseguró que la planificación y programación de las actividades de conservación vial haya considerado integralmente un proceso de identificación y priorización de necesidades públicas en la planificación de las contrataciones promovidas en el 2022. Tampoco fundamentó técnicamente la modalidad de pago y tipo de contrato utilizado en la ejecución de estos contratos, ni los precios de referencia de mercado actualizados.
- 1.2. Al respecto, la planificación de las contrataciones de conservación vial promovidas en el 2022 no derivaron de una **programación plurianual** sistémica en la que, a partir de inventarios y diagnósticos previos de la condición de los activos viales, se hubieran identificado, seleccionado y priorizado las intervenciones conforme las **directrices estratégicas de la organización, el estado de la red vial y las restricciones presupuestarias existentes**³. En la ilustración 1 se muestran las debilidades evidenciadas en las contrataciones analizadas⁴.

Ilustración 1.

Aspectos identificados en las contrataciones promovidas en el 2022

Ausencia de una estrategia de priorización en la planificación de las contrataciones	El CONAVI indicó que en el inicio de los contratos existía una necesidad urgente de formalizarlos para garantizar la operatividad y conservación de la RVN, y se añadió que la planificación y priorización se ajustaba de manera dinámica en cada trimestre, en función de los recursos asignados, condiciones específicas de cada zona y necesidades operativas que surgen de manera inmediata .
Cantidades de renglones de pago basadas en ejecución histórica	Las cantidades por renglón de pago fueron determinadas a partir de registros históricos de contratos previos, los cuales reflejan la ejecución en función de disponibilidad presupuestaria , y no de las necesidades de mantenimiento. La Gerencia de Conservación indicó que, debido a la rotación frecuente de personal técnico y a la ausencia, en ese período, de un sistema formal de resguardo documental, no se dispone de la totalidad de la documentación que respalde dichos análisis . Esta situación compromete la trazabilidad y la confiabilidad de los datos utilizados para la toma de decisiones.
7 de 9 zonas de conservación no aportaron ningún inventario de necesidades como sustento técnico	Únicamente para 2 zonas de conservación se aportó el "Formulario de inventario de necesidades del camino". La información es recopilada de forma manual, mediante formularios impresos, por el administrador vial, lo cual evidencia la falta de un sistema digital y georreferenciado formal para el levantamiento, registro y gestión de datos. Esta situación limita la calidad, actualización oportuna y la sistematización de la información para la toma de decisiones. Asimismo, no se contaba con un procedimiento formal para su levantamiento que asegure la calidad, consistencia y confiabilidad de los datos reportados.
Falta de trazabilidad en el uso de indicadores a nivel de red y otras herramientas	Pese a que el CONAVI indicó haber utilizado resultados de evaluaciones provenientes del LanammeUCR como la irregularidad superficial (IRI) y las deflexiones superficiales, así como de otros insumos de la Administración como el índice de condición del pavimento (PCI), las inspecciones periódicas, los formularios de levantamiento de necesidades, las herramientas digitales en tiempo real para documentar el PCI y los inventarios de puentes y alcantarillas, no presentó trazabilidad que demuestre cómo dichos insumos fueron empleados ni la forma en que se utilizaron para priorizar y sustentar las decisiones adoptadas en la planificación de las contrataciones y durante la ejecución contractual .
Gestión fragmentada por zonas de conservación	Si bien durante la ejecución de los contratos se han venido implementando el uso de hojas de cálculo (formato .xlsx) para documentar las necesidades de las diferentes rutas, tales como la Matriz de Gestión de Proyectos y el Banco de Proyectos así como la elaboración de informes para la identificación inicial de proyectos de Conservación Vial (F30.40.0.15-v2) previo a la ejecución de las intervenciones, cada zona de conservación administra de manera aislada sus necesidades y prioridades. A pesar de ello, no existe una integración institucional de la información que permita su análisis consolidado, asegure la trazabilidad y respalde la toma de decisiones para la priorización la red.

Fuente: Elaboración CGR con base en la información suministrada por el CONAVI.

³ Buenas prácticas internacionales: [Manual de Gestión de Activos de la Asociación Mundial de Carreteras](#), [Asociación Mundial de la Carretera \(PIARC\)](#).

⁴ En la sección de metodología del presente informe se detallan las contrataciones, líneas y zonas de conservación analizadas.

Débil planificación y respaldo técnico documentado en las contrataciones promovidas en el 2022

- 1.3. Por otro lado, el CONAVI **no acreditó estudios de mercado actualizados, sustentados en información de fuentes confiables**, para la determinación de los precios de referencia de las contrataciones de conservación vial promovidas en el 2022. Aunado a lo anterior, la Administración **sigue sin contar con el Sistema de Costos Viales** automatizado⁵, el cual, según lo reportado por el CONAVI, se encuentra en desarrollo. En su lugar, se utilizan hojas de cálculo (formato .xlsx) para actualizar precios unitarios, las cuales no presentan trazabilidad respecto del origen de las fuentes empleadas para los precios de equipos, maquinaria y materiales⁶.
- 1.4. En cuanto a la **modalidad de pago y tipo de contrato**, el CONAVI justificó, ante consultas efectuadas por esta Contraloría, la elección de la modalidad de pago de precios unitarios para los contratos de conservación de 2022 debido a la necesidad de retomar las labores de mantenimiento y porque era la modalidad en la que se tenía experiencia, sin embargo **no se elaboraron estudios respecto de** su conveniencia frente a los contratos basados en niveles de servicio con modalidad de pago a suma alzada, los cuales, según las buenas prácticas, promueven la eficiencia, la transferencia de riesgos y la optimización del uso de los recursos públicos.
- 1.5. Si bien las contrataciones analizadas se promovieron bajo la Ley de Contratación Administrativa anterior n.º 7494, cabe precisar que a partir de la vigencia de la Ley General de Contratación Pública y su reglamento, la elección de la modalidad de pago y tipo de contrato debe motivarse en la decisión inicial⁷. Además, previo a la estimación de la contratación, se debe realizar un sondeo o estudio de mercado a fin de determinar los precios de referencia.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 1.6. Las situaciones identificadas se deben a múltiples factores. Destacan una organización **resistente al cambio** y una **gobernanza corporativa débil**, causada por un Consejo de Administración que no ha ejercido el liderazgo y seguimiento estratégico requerido para la **Implementación del Sistema de Gestión de Activos Viales (SGAV)** exigido en la Ley N.º 7798. Esto ha provocado que la implementación del SGAV no se planifique y gestione como un proyecto estratégico, con líneas bases definidas y autorizadas de alcance, cronograma y costo, roles y responsabilidades claras, una gestión integral de riesgos e

⁵ Cabe señalar que lo evidenciado no es contrario a lo expuesto en la Orden DFOE-CIU-ORD-00001-2021, en la cual se indicó la ausencia de estudios de mercado como fundamento de los precios para nuevos procesos de contratación y en el informe DFOE-CIU-IF-00009-2022, se señaló que la ausencia de un sistema de costos así como de un mecanismo de valoración de precios y cantidades, razonable e integral, impacta el análisis de los costos asociados a las intervenciones de obra, limitando a su vez los recursos con los que cuenta el CONAVI para dichas intervenciones. En ese sentido, se emitieron disposiciones orientadas a la implementación de un mecanismo de valoración continua de precios de los insumos utilizados para conservar la RVN que realmente un sistema de costeo.

⁶ El CONAVI aportó, de manera complementaria, las listas de salarios mínimos del segundo semestre 2022 del MTTs, los costos horarios de equipos y maquinaria de Planeamiento y Control así como algunas cotizaciones de materiales.

⁷ El artículo n.º 174 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, establece que dicha elección debe llevarse a cabo mediante un "acto motivado" que forme parte de la decisión inicial, fundamentado en los estudios jurídicos, técnicos, financieros y de gestión en función de la distribución de riesgos entre la Administración y el contratista.

Débil planificación y respaldo técnico documentado en las contrataciones promovidas en el 2022

interesados, así como con mecanismos de seguimiento y control para medir y reportar el avance. Esta situación ha incidido negativamente en el cumplimiento de la Disposición 4.6 del Informe DFOE-CIU-IF-00009-2022, generando debilidades en la comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas respecto de las acciones promovidas para la implementación del SGAV. Resulta relevante considerar que, de conformidad con el artículo 5 de la Ley n.º 8114, el CONAVI actualmente dispone de una fuente de financiamiento para la implementación y el funcionamiento del SGAV, correspondiente a un 0,25% del 49,10% de los ingresos recaudados del impuesto único sobre los combustibles.

- 1.7. Al respecto, un **Sistema de Gestión de Activos Viales (SGAV)** debe integrar los procesos de planificación, priorización y administración de los activos viales. Un SGAV **articula la toma de decisiones** en los **niveles estratégico** (políticas y metas), **táctico** (programas y planes para la optimización a nivel de red) **y operativo** (planificación de intervenciones específicas), y opera con criterios técnico-económicos y de desempeño, con el fin de sustentar decisiones, maximizar el valor del patrimonio vial y optimizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos⁸.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.8. El CONAVI debe asegurar que la planificación y programación de las actividades de conservación vial considere integralmente un proceso de identificación y priorización de necesidades públicas, a fin de optimizar las inversiones, maximizar el valor público y asegurar el uso transparente y eficiente de los recursos públicos. Además, con este mismo fin, debe fundamentar técnicamente la modalidad de pago y el tipo de contrato utilizado en la ejecución de estos contratos, así como contar con precios de referencia de mercado actualizados.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.9. La situación descrita incrementa el riesgo de tomar decisiones discrecionales en la asignación de recursos y en la selección de intervenciones, lo que debilita la trazabilidad, la transparencia, y la capacidad de justificar con objetividad y sustento técnico las decisiones adoptadas.
- 1.10. En consecuencia, a mediano y largo plazo se comprometen los principios de eficiencia y economía; además, depender de una gestión reactiva resulta en mayores costos: “Cada dólar que no se gasta oportunamente en conservación se traduce en tres dólares en obras de rehabilitación y reconstrucción”⁹, y afecta negativamente el desarrollo socioeconómico, la competitividad y la calidad de vida de los usuarios.

⁸ Buenas prácticas internacionales: [Manual de Gestión de Activos de la Asociación Mundial de Carreteras, Asociación Mundial de la Carretera \(PIARC\)](#).

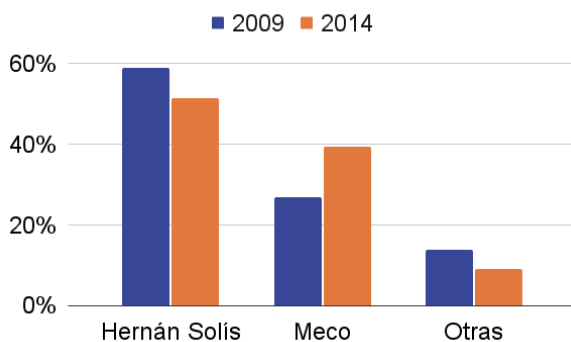
⁹ [Evaluación de la Eficiencia Económica de las Estrategias de Gestión de Activos Viales a Largo Plazo, Banco Mundial, 2023](#).

Insuficiencia de controles para prevenir prácticas colusorias y anticompetitivas en las contrataciones de la RVNP

¿Qué encontramos?

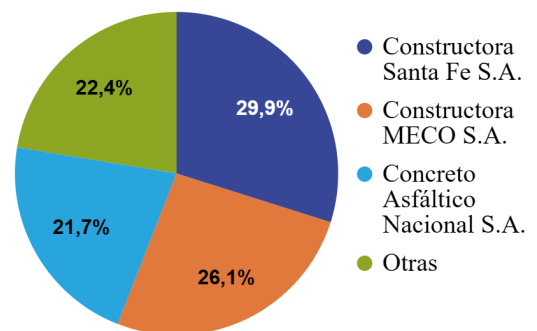
- 2.1.** El CONAVI no garantiza que los procesos de las contrataciones de las actividades de conservación vial cumplan con los principios de libre competencia, probidad, eficiencia y transparencia.
- 2.2.** Al respecto, la distribución del mercado de la conservación vial en Costa Rica se ha caracterizado por ser reducido en cantidad de oferentes y su adjudicación se ha concentrado en un número limitado de empresas constructoras. Sobre el particular, para las contrataciones del año 2009 y 2014, se presentaron altos porcentajes de concentración del mercado, según se observa en la ilustración 2.
- 2.3.** La situación anterior no difiere significativamente para el año 2022, donde en esta ocasión tres empresas acumularon el 77,6% del mercado, según se observa en la ilustración 3.

Ilustración 2.
Porcentaje por línea adjudicada



Fuente: Elaboración CGR, con base en datos del LanammeUCR.

Ilustración 3
Porcentaje de monto adjudicado



Fuente: Elaboración CGR, con base en el oficio CARTA-CONAVI-GCSV-17-2025-0398 (0339) del 23 de mayo de 2025.

Nota: datos corresponden a mantenimiento periódico, rehabilitación y bacheo.

- 2.4.** Pese a lo anterior, **no se determinaron controles acerca de potenciales barreras injustificadas** en los pliegos de condiciones, **ni una estrategia oficializada** que promueva la participación de un mayor número de oferentes en los concursos relacionados con las actividades de conservación vial. **Tampoco se cuenta con procedimientos** relacionados con la **prevención de conflictos de intereses** en el proceso de **análisis y selección de ofertas, así como en la ejecución contractual.**

Insuficiencia de controles para prevenir prácticas colusorias y anticompetitivas en las contrataciones de la RVNP

2.5. Además, si bien se determinó que el inicio de las obras se cumplió dentro del plazo establecido en los pliegos de condiciones, en 10 de las 11 líneas analizadas¹⁰ **se identificaron órdenes de servicio con suspensiones recurrentes por falta de financiamiento oportuno**. También se observó que los pliegos de condiciones han venido incorporando algunos elementos mínimos para el análisis de la capacidad financiera integral de las empresas constructoras, para atender el monto total adjudicado, como los compromisos pendientes de ejecutar, incorporando aquellos adquiridos con otras instituciones públicas, el sector privado y compromisos internacionales.

¿Por qué se presenta este resultado?

2.6. La Administración no cuenta con un enfoque de prevención de riesgos de prácticas colusorias, anticompetitivas o corruptas. Ante ello, no existe una estrategia ni controles documentados relacionados con el fortalecimiento de los pliegos de condiciones y de la promoción de la libre competencia en el mercado de la conservación vial.

2.7. Además, se presentan debilidades en la capacidad institucional para atender el tema relacionado con la concentración de mercado y se evidenció una carente coordinación interinstitucional con otros actores públicos relacionados con los procesos de contratación pública de la conservación vial¹¹, que fomenten e impulsen mejoras en el proceso de competencia y libre concurrencia en el mercado, la eliminación de eventuales barreras de entrada y el aumento en el conocimiento sobre los beneficios de la competencia.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

2.8. El CONAVI debe garantizar que los procesos de contratación cumplan con los principios de libre competencia, probidad y transparencia, e identificar, valorar y mitigar los riesgos de colusión y corrupción, para la consecución de los objetivos institucionales y garantizar que los recursos públicos se asignen eficientemente a la atención de las necesidades públicas.

¿Qué pasa si no se corrige?

2.9. Eventuales barreras de entrada en los pliegos de condiciones y falta de estrategias para ampliar el mercado de la conservación vial, podrían limitar la libre competencia y la eficiencia, dejando por fuera a empresas competitivas y la posibilidad de mejorar los precios. Además, potenciales conflictos de intereses entre sujetos de derecho privado y funcionarios públicos, afectan de manera directa los procedimientos ordinarios de contratación pública y sus principios.

¹⁰ Para la línea 2 (zona 1-2) de la contratación 2022CD-000145-0006000001 no se remitió información de respaldo.

¹¹ Actores como la Comisión para Promover la Competencia (COPROCOM), el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LanammeUCR), entre otros.

Débil aplicación de controles hacia los organismos de inspección, verificación de la calidad y determinación de sanciones económicas

¿Qué encontramos?

- 3.1.** El CONAVI no asegura razonablemente la supervisión y comunicación de los programas de trabajo, el monto de inversiones propuestas, los logros alcanzados, los costos de mantenimiento por km y el estado actual de la red, así como el pago de las obras en función de la calidad esperada y el cumplimiento de las sanciones económicas. Al respecto, si bien CONAVI ha diseñado un conjunto de procedimientos e instrumentos para la supervisión, **no se logró acreditar la aplicación por parte de los Directores Regionales e Ingenieros de zona donde se verifique su cumplimiento**. Tampoco se evidenció, de la documentación aportada, la labor realizada por el CONAVI relacionada con la supervisión del cumplimiento de las condiciones contractuales de los organismos de inspección.
- 3.2.** Además, se determinaron **limitaciones para garantizar el cumplimiento de la calidad esperada** de las actividades de conservación de la red vial nacional pavimentada. En la ilustración 4 se muestran las debilidades evidenciadas.

Ilustración 4.

Limitaciones en la verificación de la calidad



Si bien el Departamento de Verificación de la Calidad indicó la existencia de procedimientos, su implementación solo fue acreditada en planta, constatándose además que, en algunos casos, no se cuenta con la documentación de respaldo de las visitas realizadas.



Además, dicho departamento indicó dificultad para realizar giras, por el poco personal. Cabe precisar que durante el periodo 2023-2025 se realizó la visita a 2 de 5 laboratorios de verificación de la calidad contratados.



En cuanto a eventuales incumplimientos de los laboratorios de ensayo, se indicaron únicamente dos casos, sin garantizar si estos corresponden a la totalidad de casos identificados.

Fuente: Elaboración CGR con base en la información suministrada por el CONAVI.

- 3.3.** Además, **el personal a cargo de las Direcciones Regionales y la ingeniería de Zona indicó no participar de forma directa para garantizar el pago de las actividades de conservación de acuerdo con la calidad esperada**, pese a que el procedimiento relacionado con la aprobación de insumos de obra vial de conservación y seguimiento establece que “Los ingenieros(as) de zona serán responsables de comunicar al Departamento de Verificación de la Calidad cualquier dificultad, incumplimiento o insatisfacción que experimentan con respecto a los servicios brindados por el organismo de ensayo (Laboratorio de verificación), con la intención de realizar las acciones correctivas que sean necesarias.”
- 3.4.** Asimismo, se determinaron **limitaciones en la elaboración e implementación de mecanismos o controles para aplicar las sanciones económicas** establecidas en los pliegos de condiciones de los administradores viales, laboratorios de ensayo y empresas constructoras. Al respecto, si bien las Direcciones Regionales indicaron contar con mecanismos para identificar incumplimientos que pudieran derivar en sanciones económicas, en la práctica

Débil aplicación de controles hacia los organismos de inspección, verificación de la calidad y determinación de sanciones económicas

no existe estandarización del procedimiento respectivo, por lo que queda a su criterio profesional las acciones a emprender. Al respecto, durante el periodo 2022-2024, para las contrataciones y líneas analizadas, no se aplicaron sanciones económicas a los organismos de inspección y empresas constructoras.

- 3.5. En cuanto a los laboratorios de ensayo, las Direcciones Regionales indicaron que no se ha llegado a sancionar debido a que la aplicación de sanciones y evaluaciones no es realizada por la Dirección Regional sino por el Departamento de Verificación de la Calidad. Al respecto, el Departamento señaló únicamente dos incumplimientos durante el periodo 2022-2024, los cuales no tienen relación directa con temas de calidad.

¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.6. La administración no cuenta con herramientas que agilicen el procesamiento y análisis de los informes mensuales presentados por los organismos de inspección y laboratorios de ensayo, que evidencien la aplicación de los términos contractuales, marco normativo y técnico, las cuales permitan valorar y activar las acciones correctivas para el control y la toma de decisiones oportuna. Lo anterior es de suma relevancia, **considerando que la administración señaló escaso recurso humano y restricciones presupuestarias en el CONAVI**, para aplicar los controles requeridos, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
- 3.7. En cuanto a las sanciones económicas, la Administración desconoce la existencia del procedimiento de aplicación de sanciones económicas, así como su contenido, por lo que cada Dirección Regional aplica algunas sanciones y de manera discrecional.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.8. El CONAVI debe asegurar la supervisión y comunicación de los programas de trabajo, el monto de inversiones propuestas, los logros alcanzados, los costos de mantenimiento por km y el estado actual de la red, así como el pago de las obras en función de la calidad esperada y el cumplimiento de las sanciones económicas, con la finalidad de garantizar la correcta ejecución de los contratos y la toma de decisiones basada en información confiable y útil.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 3.9. El CONAVI se enfrenta a riesgos de corrupción y colusión en relación con los participantes del sistema de gestión y control de la conservación vial (organismos de inspección, laboratorios de verificación de la calidad y empresas constructoras), así como riesgos en cuanto a la falta de control sobre la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones de conservación. Dichos riesgos se incrementan ante las debilidades en controles detectadas para la aplicación de sanciones económicas, lo que en conjunto podría provocar mayor probabilidad de incumplimiento de obligaciones contractuales, un uso ineficiente de recursos públicos al realizarse pagos por obras de calidad inferior, fallas prematuras en el pavimento que exigen inversiones altas antes de finalizar la vida útil esperada, y riesgos para la seguridad vial.

Gestión íntegra vulnerable por deficiencias en el control interno, la gestión de riesgos de corrupción y los sistemas de información

¿Qué encontramos?

- 4.1. El CONAVI no logra asegurar razonablemente que las actividades de conservación de la red vial nacional pavimentada sean ejecutadas bajo una gestión íntegra (cumplimiento de valores éticos de la institución) ni que se gestionen adecuadamente los riesgos de corrupción.
- 4.2. A pesar de que dicho Consejo ha elaborado instrumentos formales de política en materia ética¹² y cuenta con herramientas para la valoración del riesgo institucional (SEVRI) y su autoevaluación (ASCII), **estos son generales para toda la institución, y no específicos para las etapas** de planificación, contratación, ejecución y seguimiento de la conservación de la red vial nacional pavimentada, **lo que dificulta la identificación y mitigación de riesgos de corrupción potenciales para cada etapa en particular. Tampoco se dispone de un canal específico para denunciar actos de corrupción que garantice desde el inicio la confidencialidad del denunciante.**
- 4.3. Con respecto al **cumplimiento de los instrumentos de política en materia ética**, en respuesta a consultas formuladas a las Gerencias relacionadas con las etapas antes indicadas¹³, no se documentaron acciones específicas planificadas e implementadas dentro de cada gerencia en las actividades de planificación, contratación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada.
- 4.4. En cuanto **al tema de denuncias** de conductas irregulares, ímprobos, corruptas y fraudulentas en los funcionarios del CONAVI, pese a que la institución cuenta con mecanismos (procedimientos y formularios) para la atención de denuncias, no se garantiza su efectividad. Lo anterior se explica con los resultados obtenidos del informe de Medición del Impacto de la Gestión Ética, el cual reveló que los funcionarios incumplían con el deber de denuncia, principalmente por posibles represalias y miedo o temor a que se revele la identidad del denunciante (60,6% de los encuestados¹⁴), aspecto que debe ser garantizado, según la Ley de protección de las personas denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales n.º 10437 y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n.º 8422.
- 4.5. Si bien el Departamento de Contraloría de Servicios¹⁵ puede recibir quejas y denuncias de diversas temáticas, incluidas las relacionadas con presuntos actos de corrupción, mediante un único canal digital (página web institucional), dentro del cual se solicita al usuario datos personales que lo identifiquen, no existe la posibilidad de presentar denuncias anónimas a través de este canal.

¹² Reglamento Autónomo de Servicios, Código de Ética, Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Institucional de Ética y Valores y Política Ética del CONAVI.

¹³ Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, Gerencia de Gestión de Adquisiciones y Finanzas y Gerencia de Construcción de Vías y Puentes.

¹⁴ Página 28 del Informe de Medición del Impacto de la Gestión Ética en el CONAVI, año 2022.

¹⁵ Debe atender lo referente a las faltas en que puedan incurrir las personas funcionarias del CONAVI, que sean responsables de los servicios que presta la institución.

Gestión íntegra vulnerable por deficiencias en el control interno, la gestión de riesgos de corrupción y los sistemas de información

- 4.6. Por otra parte, de acuerdo con lo indicado en el procedimiento específico¹⁶, este Departamento, a solicitud de parte, tiene discrecionalidad para valorar la posibilidad y conveniencia de negar la confidencialidad al denunciante, situación que debe ser garantizada en todo momento durante el proceso específico de atención de denuncias de presuntos actos de corrupción, lo cual provoca un desestímulo para la presentación de este tipo de denuncias.
- 4.7. En cuanto a la **valoración de riesgos de corrupción**, el CONAVI cuenta con mecanismos para su identificación, acciones para mitigarlos y avance en la atención de riesgos. Para ello implementa el SEVRI institucional y el ASCII. Sin embargo, no se garantiza que estos riesgos se están atendiendo o mitigando.
- 4.8. Algunos de los principales riesgos identificados por el CONAVI corresponden a la manipulación de información o acciones por parte de funcionarios para beneficio personal (Fraude Interno RH05), la falsificación de informes de calidad o malversación de fondos en proyectos¹⁷ en complicidad con externos (Fraude Externo FX06), la fuga de información (TI09) que puede exponer a actos de corrupción, así como la fiscalización y supervisión de proyecto: registros (GP19). En dos de los anteriores riesgos se observó que el **control existente es débil** (específicamente en los de fraude externo y fuga de información). Además, **dos controles no muestran avance y no se observó información relacionada con riesgos de corrupción y controles para las Direcciones Regionales Brunca, Pacífico Central y Huetar Norte**.
- 4.9. Se determinó que **los sistemas de información del CONAVI carecen de un proceso estratégico y planificado**. La institución no cuenta con mecanismos para identificar e implementar sistemas requeridos para la conservación de la red vial pavimentada.
- 4.10. Al respecto, con base en la información aportada por la administración, los sistemas de información¹⁸ que están vinculados a procesos sustantivos esenciales para la planificación y ejecución de la conservación de la RVNP (entre ellos el Sistema de Gestión de Activos Viales y el Sistema de Costos Viales) se encuentran pendientes de consolidación, e inclusive el Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO) utilizado por el CONAVI se encuentra actualmente suspendido por obsolescencia tecnológica. Además, la falta de integración entre los sistemas actuales para la gestión de proyectos, ha afectado la capacidad de la institución para mantener un control efectivo, lo que dificulta la transparencia y eficiencia de sus operaciones¹⁹. En cuanto al sistema de gestión de activos viales, ha sido un sistema no implementado por el CONAVI, a pesar de estar establecido así, desde la emisión de la Ley No 7798 en 1998, fundamental para determinar las intervenciones a realizar en la RVNP.

¹⁶ Proceso Código 07.01.01.01-v1 Recepción y atención de quejas y denuncias presentadas ante la Contraloría de Servicios. Art. 36 Reglamento a la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios.

¹⁷ Término indicado en el documento del CONAVI denominado "Gestión de Riesgos en Proyectos de Infraestructura Vial". Los documentos sobre valoración de riesgos son a nivel institucional y no específicos a las actividades de conservación de la red vial nacional.

¹⁸ Actualmente la administración señala que opera con los sistemas técnicos PAVER, ArcGis Survey123 y SAEP, aunque se trata de una medida temporal, de cara a la consolidación de un sistema de gestión de activos viales, que permita su integración, así como otros sistemas relacionados con la gestión financiera (SIFCO, SPP, SE-Suite).

¹⁹ Ver al respecto CARTA-CONAVI-GCSV-17-2025-0668 (0339).

Gestión íntegra vulnerable por deficiencias en el control interno, la gestión de riesgos de corrupción y los sistemas de información

¿Por qué se presenta este resultado?

- 4.11. La Administración carece de una cultura de prevención de riesgos de corrupción y del deber de denuncia que ofrezca al denunciante claridad sobre las instancias receptoras (internas o externas) y seguridad en la confidencialidad. Además, faltan mecanismos claros para garantizar la implementación de la ética. Esto se refleja en la falta de involucramiento activo en la materia por parte de los funcionarios que participan en la planificación, contratación y ejecución de obras.
- 4.12. Adicionalmente, los sistemas de información no están integrados y no permiten observar un expediente único de las intervenciones de conservación, lo que impide que el CONAVI tenga acceso en tiempo real a la información, porque está dispersa.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

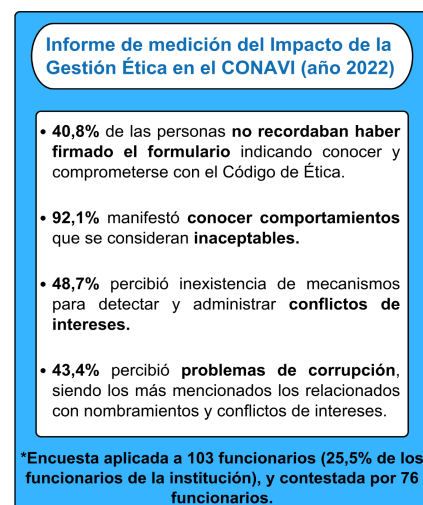
- 4.13. El CONAVI debe asegurar razonablemente que sus funcionarios y particularmente los que participan en las actividades relacionadas con la conservación de la red vial nacional pavimentada, cumplan con los valores éticos establecidos por la institución, se identifiquen y mitiguen los riesgos de corrupción y se tomen decisiones con base en información confiable incorporada en sistemas de información. Lo anterior con la finalidad de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción, tanto de los funcionarios del CONAVI como de las personas de las empresas adjudicatarias.

¿Qué pasa si no se corrige?

- 4.14. La persistencia de estas deficiencias deriva en un riesgo de incumplimiento de conductas éticas (ver Ilustración 5).
- 4.15. En cuanto a la gestión de riesgos de corrupción, existe exposición a riesgos críticos, incluyendo fraude interno y externo, y que se materialicen sin controles efectivos. Finalmente, la falta de integración de los sistemas de información documental impide la conformación de un expediente único de las intervenciones de conservación, resultando en información dispersa y la imposibilidad de que el CONAVI tenga acceso a datos consolidados en tiempo real, que permita el control sobre el uso y custodia de la información, así como la toma de decisiones fundamentadas en información confiable, útil y oportuna.

Ilustración 5

Resultados Informe de medición del Impacto de la Gestión Ética en el CONAVI, año 2022



Fuente: Elaboración propia.

Responsables

- Al Consejo de Administración del CONAVI

Disposiciones	Plazo
<p>D1. Instruir al Director Ejecutivo para que la Implementación del Sistema de Gestión de Activos Viales (SGAV) exigido por medio del artículo 24 de la Ley n.º 7798, se planifique y gestione como un proyecto estratégico, que asegure la integración de los niveles estratégico, táctico y operativo, mediante un Plan para la Dirección del Proyecto elaborado en concordancia con las buenas prácticas en gestión de activos viales, gestión de proyectos y la normativa aplicable.</p> <p>Además, el Consejo de Administración deberá analizar y posteriormente resolver, sobre el Plan de Dirección del Proyecto de Implementación del SGAV (PDP) elaborado con base en la disposición D2; asimismo el Consejo deberá establecer mecanismos de control y monitoreo para supervisar de manera estratégica el avance y el seguimiento adecuado del Proyecto, conforme a lo establecido en el PDP y las líneas bases autorizadas del Proyecto. (Ver párrafos 1.1 al 1.10 y 4.10).</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. A más tardar el 19 de diciembre de 2025, enviar copia del acuerdo adoptado por ese Consejo, con la instrucción girada al Director Ejecutivo. b. A más tardar el 11 de setiembre de 2026 enviar copia del acuerdo adoptado por ese Consejo, sobre el PDP remitido por la Dirección Ejecutiva, y sobre los mecanismos de control y monitoreo adoptados por ese Consejo, incluyendo la periodicidad establecida, para supervisar de manera estratégica el avance y el seguimiento adecuado del Proyecto, conforme al PDP y las líneas bases autorizadas del Proyecto. c. Después de adoptado el acuerdo indicado en el punto b), enviar: i) a más tardar el 12 de marzo de 2027, el PDP vigente, en caso que se haya actualizado el PDP remitido con la disposición D2 y un primer informe de avance de la ejecución del Proyecto; ii) a más tardar el 10 de setiembre de 2027, el PDP vigente, en caso que se haya actualizado el PDP remitido y un segundo informe de avance de la ejecución del Proyecto. Esos informes deben incluir al menos el estado del Proyecto en términos de plazo, costo y alcance, hitos y entregables finalizados, tareas pendientes, actualización de los riesgos, acciones específicas para cumplir con lo establecido, indicando plazo y responsables, predicciones sobre el estado final esperado en términos de alcanzar los objetivos del Proyecto

Responsables

- A Mauricio Sojo Quesada, en su calidad de Director Ejecutivo del CONAVI o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D2. A partir de la instrucción del Consejo de Administración señalada en la disposición D1 y con el propósito de Implementar el Sistema de Gestión de Activos Viales (SGAV), con la totalidad de los activos viales administrados por el CONAVI (incluyendo carreteras, puentes y demás estructuras y elementos de la infraestructura vial), como un proyecto estratégico en concordancia con las buenas prácticas en gestión de activos viales, en gestión de proyectos y la normativa aplicable, se deberá nombrar formalmente la persona que fungirá en el rol de director del proyecto y conformar el equipo de trabajo multidisciplinario, que tendrá la responsabilidad de elaborar y ejecutar el Plan de Dirección del Proyecto de Implementación del SGAV (PDP). Dicho plan deberá incluir explícitamente las líneas base del alcance, cronograma y costo del proyecto. Asimismo, deberá incorporar como mínimo, las siguientes áreas del conocimiento: a) alcance del proyecto, el cual deberá ser definido utilizando el criterio de expertos en la materia, b) cronograma, c) recursos, d) presupuesto, e) riesgos, f) comunicaciones, g) calidad, h) interesados; además, deberá establecer el procedimiento de control de cambios (incluyendo los niveles de control que tendrán la Dirección Ejecutiva y el Consejo en la aprobación de dichos cambios). (Ver párrafos 1.1 al 1.10 y 4.10).</p> <p>El PDP debe incluir además hitos claros para la oficialización y divulgación del programa integral de inspección de puentes de la Red Vial Nacional y detallar cómo se logrará la integración formal del mecanismo de valoración continua de precios con el sistema de costeo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> A más tardar el 27 de febrero de 2026, una certificación en la que conste el nombramiento de la persona directora del proyecto y de los miembros del equipo a cargo de la elaboración y ejecución del PDP; para ello se deberá consignar el tiempo que tendrá asignado y la experiencia tanto de la persona directora del proyecto como del equipo multidisciplinario para el cumplimiento de lo dispuesto. A más tardar el 29 de mayo de 2026, un informe de avance que incluya el estado de la elaboración del PDP, con el detalle de tareas finalizadas y pendientes, así como las acciones específicas para finalizar el PDP en el plazo designado. A más tardar el 31 de agosto de 2026, un oficio en el que haga constar la remisión del PDP al Consejo de Administración del CONAVI, anexando la propuesta del PDP remitido.

Responsables

- A Johaam Piedra Méndez, Gerente de Gestión de Adquisiciones y Finanzas; Jason Pérez Anchía, Gerente de Conservación de Vías y Puentes y Billy Alexander Guerra Morán, Gerente de Construcción de Vías y Puentes o a quienes en su lugar ocupen los cargos

Disposiciones	Plazo
<p>D3. Elaborar e implementar una estrategia dirigida al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la promoción de la libre competencia en el mercado de la conservación vial, que permitan mitigar los riesgos de prácticas colusorias y anticompetitivas, así como conflictos de interés en los pliegos de condiciones.</p> <p>Para ello, debe considerar al menos los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Fortalecer los conocimientos del personal específico de cada gerencia, en materia de su competencia. Consolidar un procedimiento de coordinación y consulta a instituciones públicas como autoridades de competencia, auditores técnicos en infraestructura pública y autoridades en materia de calidad, para la emisión de recomendaciones en el marco de su competencia tendientes a la identificación y mitigación de riesgos de prácticas colusorias y anticompetitivas o de conflictos de interés, y valorar la incorporación de dichas recomendaciones en los pliegos de condiciones, según corresponda. Elaborar una guía que permita la integración de acciones concretas asociadas a ajustar los procedimientos que regulan la planificación y diseño de los pliegos de condiciones y evaluación de ofertas, que permitan incorporar criterios objetivos para la observancia de la ética, la integridad institucional y empresarial para la salvaguarda de la tutela de principios tales como la libre competencia, la igualdad y la transparencia, así como la prevención de prácticas colusorias, anticompetitivas, conflictos de intereses o que configuren algún tipo de delito. Dicha guía deberá considerar acciones que fomenten las buenas prácticas de integridad de los funcionarios y los proveedores. (Ver párrafos 2.1 al 2.9). 	<ol style="list-style-type: none"> A más tardar el 31 de julio de 2026, una certificación en la que conste la elaboración de la estrategia, la cual considere los elementos indicados en los puntos a), b) y c). A más tardar el 30 de octubre de 2026, una certificación en la que conste el avance en la implementación de la estrategia, la cual considere los elementos indicados en los puntos a), b) y c).

Responsables

- A Jason Pérez Anchía en su calidad de Gerente de Conservación de Vías y Puentes o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D4. Identificar e implementar herramientas de análisis de datos que permitan analizar, valorar y activar las acciones que se consideren necesarias (eventuales visitas de campo, entre otros), a partir de los informes mensuales remitidos por los organismos de inspección y laboratorios de ensayo.</p> <p>En el caso de los organismos de inspección, considerar al menos la información relacionada con los programas de trabajo, monto de inversiones propuestas, logros alcanzados, costo de mantenimiento por km y estado actual de la red vial y en el caso de los laboratorios de ensayo, considerar al menos los análisis realizados.</p> <p>Dichas herramientas deben asegurar la trazabilidad de la labor realizada, de manera que quede documentada para control posterior, así como permitir la identificación de riesgos y establecer controles para su mitigación. (Ver párrafos 3.1 al 3.9).</p>	<p>a. Al 31 de julio de 2026, una certificación en la que conste la identificación de las herramientas de análisis de datos a utilizar.</p> <p>b. Al 30 de octubre de 2026, una certificación en la que conste el avance en la implementación de las herramientas de análisis de datos utilizadas.</p>

Responsables

- A Mauricio Sojo Quesada en su calidad de Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D5. Elaborar, someter a consideración del Consejo de Administración, comunicar e implementar un procedimiento institucional estandarizado para la determinación, documentación y cobro de sanciones económicas derivadas de incumplimientos de los contratos de conservación vial ejecutados por los organismos de inspección, laboratorios de ensayo y empresas constructoras. Dicho procedimiento debe incorporar al menos a) los responsables en las diferentes etapas del proceso sancionatorio, b) plazos de atención, c) mecanismos de registro para su control y seguimiento, tanto por parte de la Gerencia de Asuntos Jurídicos como de las Direcciones Regionales, el Departamento de Verificación de la Calidad y las otras dependencias relacionadas que establezca el procedimiento. (Ver párrafos 3.1 al 3.9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Al 30 de abril de 2026, una certificación en la que conste la elaboración y remisión del procedimiento al Consejo de Administración. b. Al 30 de junio de 2026, una certificación en la que conste el acuerdo del Consejo y la comunicación a los actores relacionados con su implementación. c. Al 18 de diciembre de 2026, una certificación en la que conste el avance en la implementación del procedimiento.

Responsables

- A Mauricio Sojo Quesada en su calidad de Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D6. Elaborar, comunicar e implementar una guía institucional, en complemento al procedimiento institucional estandarizado solicitado en la disposición D5 para la determinación, documentación y cobro de sanciones económicas derivadas de incumplimientos contractuales de los contratos de conservación vial ejecutados por los organismos de inspección, laboratorios de ensayo y empresas constructoras. Dicha guía debe servir como orientación para el cumplimiento del procedimiento de sanciones y debe incorporar la metodología para la detección, cuantificación, clasificación y comunicación del incumplimiento, herramientas como formularios, formatos de evidencia, registros y bitácoras, mecanismo de seguimiento y archivo de la información.</p> <p>Además como parte de la implementación de la guía, realice capacitaciones conjuntas y por dependencia, dirigidas a los funcionarios que participarán en su implementación. (Ver párrafos 3.1 al 3.9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Al 30 de junio de 2026, una certificación en la que conste la elaboración y comunicación de la guía. b. Al 30 de septiembre de 2026, una certificación en la que conste la ejecución de las capacitaciones conjuntas y por dependencia. c. Al 18 de diciembre de 2026, una certificación en la que conste el avance en la implementación de la guía.

Responsables

- Al Consejo de Administración del CONAVI

Disposiciones	Plazo
<p>D7. Instruir al Director Ejecutivo del CONAVI la elaboración e implementación de una estrategia de fortalecimiento de la integridad institucional que considere al menos lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Realizar actividades de capacitación que impacten y fortalezcan la integridad institucional y el ambiente de control conforme a los riesgos específicos de cada proceso. b) Capacitaciones para identificar riesgos de corrupción y la efectiva ejecución de las acciones de mitigación relacionados con la conservación de la red vial nacional pavimentada en las etapas de planificación, contratación y ejecución. c) Promover la cultura de denuncia mediante un canal exclusivo de denuncias de presuntos actos de corrupción y conflictos de interés, que garanticen la confidencialidad del denunciante y de terceros, de acuerdo con el marco regulatorio en cuanto a la protección del denunciante. d) Acciones que permitan fortalecer el compromiso con la integridad y la ética de los oferentes, contratistas y terceros relacionados con el quehacer institucional (Ver párrafos 4.1 al 4.15). <p>Posteriormente, resolver sobre la estrategia presentada por el Director Ejecutivo y dar seguimiento al avance en su implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Al 30 de enero de 2026, una certificación en la que conste la instrucción de la elaboración de la estrategia, la cual considere los elementos indicados en los puntos a), b), c) y d). b. Al 31 de agosto de 2026, una certificación en la que conste lo resuelto sobre la estrategia presentada. c. Al 30 de noviembre de 2026, una certificación en la que conste los avances en la implementación de la estrategia que considere los elementos a), b), c) y d).

Responsables

- A Mauricio Sojo Quesada en su calidad de Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p>D8.Elaborar e implementar una guía que permita la integración, centralización, fácil acceso y en tiempo real de toda la información y documentación de las intervenciones de conservación vial, facilitando una supervisión efectiva en las etapas de planificación, contratación, ejecución y seguimiento, que considere lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conformación del expediente único de las intervenciones de conservación, disponible para ser consultado en tiempo real en el sistema de gestión de documentos institucional, incorporando su respectiva clasificación, que facilite la ubicación de todas y cada una de las piezas documentales. b) Crear un procedimiento para el registro obligatorio de los tipos documentales generados en cada etapa del proceso de conservación vial. c) Brindar capacitación continua a los funcionarios claves sobre la concientización y el compromiso del resguardo del activo de información institucional.(Ver párrafos 4.1 al 4.15) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Al 29 de mayo de 2026, una certificación en la que conste la elaboración de la guía indicada. b. Al 30 de noviembre de 2026, una certificación en la que conste el avance en implementación de la guía indicada.

Marco General de la auditoría

Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) enfocada en las etapas de planificación y ejecución de la conservación de la red vial nacional pavimentada y su gestión íntegra. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si las instituciones públicas actúan conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables, así como a los principios de buena administración. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al CONAVI mediante el oficio DFOE-CIU-0322(13073)-2025 del 21 de julio de 2025 y DFOE-CIU-0497 del 28 de octubre de 2025. Se formalizaron los siguientes términos y se precisó durante el proceso de auditoría en lo que se consideró pertinente de la siguiente manera:

- **Objetivo:** Determinar si el CONAVI planifica y ejecuta la conservación de la red vial nacional pavimentada, de acuerdo con el marco regulatorio, técnico y de gestión íntegra.
- **Alcance:** El período para el análisis comprendió desde el 1º de enero de 2023 y hasta el 30 de abril de 2025, ampliándose cuando se consideró necesario.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentaron principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Ley de creación del CONAVI, n.º 7798	4d), 24, 27
Ley General de Contratación Pública, n.º 9986	8a), 8b), 10, 14h), 34, 46, 47, 48, 71, 72, 106
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, n. 8114	5g)
Ley General de Control Interno, n.º 8292	2f), 13a), 14a), 16
Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	5e), 33
Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.º 8422	3
Reglamento a la Ley General de Contratación Pública N° 43808-H	17h), 24c) vi, 82b), 138, 174, 186, 213
Ley de protección de las personas	30

Marco General de la auditoría

Normativa	Artículos relevantes
denunciantes y testigos de actos de corrupción contra represalias laborales n.º 10437	
Guía para la prevención y detección de colusión en compras públicas (COPROCOM, 2025)	Guía completa

Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, 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.

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas de funcionarios del CONAVI, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito a diferentes funcionarios de esa institución. Asimismo, se efectuaron dos talleres presenciales: el primero, en la etapa de planificación de auditoría, para identificar desafíos, criterios y buenas prácticas en el control de la conservación vial y su gestión íntegra, con participación de funcionarios del CONAVI y otras instituciones como el LanammeUCR, ECA, COPROCOM; y el segundo taller, en etapa de examen, se centró en la identificación de causas y posibles soluciones para las debilidades identificadas, con la participación de funcionarios del CONAVI.

Las contrataciones, líneas y correspondientes zonas analizadas en la etapa de examen fueron las siguientes:

Mantenimiento periódico y rehabilitación de la red vial nacional pavimentada:

- Contratación 2022CD-000149-0006000001, línea 1 (zonas 1-1, 1-2, 1-9)
- Contratación 2022CD-000149-0006000001, línea 2 (zonas 2-2, 3-1, 3-2)
- Contratación 2022CD-000128-0006000001, línea 5 (zonas 4-1, 4-2)

Mantenimiento rutinario, contingencias, mantenimiento básico de puentes y conservación del sistema de evacuación pluvial de la red vial nacional pavimentada:

- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 1 (zona 1-1)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 2 (zona 1-2)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 9 (zona 1-9)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 11 (zona 2-2)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 13 (zona 2-4)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 13 (zona 3-1)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 15 (zona 3-2)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 16 (zona 4-1)
- Contratación 2022CD-000145-0006000001, línea 17 (zona 4-2)

Marco General de la auditoría

Las líneas de las contrataciones indicadas anteriormente fueron seleccionadas por materialidad cuantitativa, en función del presupuesto ejecutado durante el año 2024, considerando diferentes regiones y zonas de conservación.

Comunicación preliminar

El borrador del informe fue remitido al CONAVI mediante oficio n.º DFOE-CIU-0532(22433)-2025 del 18 de noviembre de 2025, y comunicado en reunión virtual el 20 de noviembre de 2025, con la participación de Pablo Josué Camacho Salazar, Vicepresidente del Consejo de Administración del CONAVI; Pablo Alberto Zeledón Quesada, Director; Silvia Alejandra Díaz Solano, Directora; Roberto Arguedas Pérez, Director; Leandra María Quesada Alpízar, Directora; Roy Alonso Delgado Alpízar, Director, Miembros del Consejo de Administración del CONAVI; Mauricio Sojo Quesada, Director Ejecutivo; Jason Pérez Anchía, Gerente de Conservación de Vías y Puentes; Johaam Piedra Méndez, Gerente de Gestión de Adquisiciones y Finanzas; Billy Alexander Guerra Morán, Gerente de Construcción de Vías y Puentes; Reynaldo Vargas Soto, Auditor Interno, funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); con el propósito de que se formularan, en el plazo otorgado, las observaciones pertinentes al contenido del documento citado. El CONAVI remitió observaciones al borrador por medio del oficio n.º CARTA-CONAVI-CA-DIE-148-2025 y sus anexos (CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCSV-078-2025, CARTA-CONAVI-CA-DIE-GAF-022-2025 y CARTA-CONAVI-CA-DIE-GCTR-253-2025) del 28 de noviembre de 2025, las cuales fueron atendidas por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades mediante el oficio n.º DFOE-CIU-0546(23228) del 08 de diciembre del 2025.

Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con 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 n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución [R-DC-144-2015](#). La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Marcela Aragón Sandoval.

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales