

Al contestar refiérase
al oficio N.º **12210**

11 de setiembre, 2026
DFOE-CIU-0430

Señores
Ingeniero
Efraím Zeledón Leiva
Ministro de Obras Públicas y Transportes
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)
Presidente del Consejo de Administración del CONAVI
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)

Ingeniero
Mauricio Sojo Quesada
Director Ejecutivo a.i.
CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)

Estimados señores:

Asunto: Remisión de Orden **DFOE-CIU-ORD-00004-2026** relativa a las modificaciones de la adenda n.º 7 y n.º 8 del contrato CONAVI-CHEC-001 y otros temas asociados al Proyecto de la ruta nacional n.º 32, sección: intersección con la ruta nacional n.º 4 (Cruce Sarapiquí) y Limón.

Con fundamento en las competencias de fiscalización otorgadas a esta Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en que constituye al órgano contralor como rector en el control y vigilancia de la Hacienda Pública, y los artículos 11, 12, 17 y 22 de su Ley Orgánica (Ley n.º 7428), se sustenta la presente orden sobre el Proyecto de la ruta nacional n.º 32, sección: Intersección con la ruta nacional n.º 4 (Cruce Sarapiquí) y Limón (en adelante “Proyecto RN32”) a partir de una denuncia ciudadana recibida; y para que se ponga en conocimiento del Consejo de Administración del CONAVI, en la sesión inmediata siguiente a la comunicación de este oficio con el fin de que se tomen los acuerdos que correspondan en relación con la temática tratada.

La Ruta Nacional n.º 32 está categorizada como una vía de primer nivel jerárquico a nivel nacional y se encuentra dentro de la Red Vial Estratégica y de Alta Capacidad, conforme al Plan Nacional de Transporte (MOPT, 2011-2035), tipo de red que abarca las carreteras de gran importancia por donde circula la mayor parte del tránsito tanto nacional como internacional de personas y mercancías. En ese sentido, el Proyecto RN32 fue concebido con el objetivo principal¹ de ampliar la capacidad vial en el tramo de la intersección con la Ruta Nacional n.º 4 (Cruce Sarapiquí) hasta Limón, para contribuir al desarrollo económico y al aumento de la competitividad

¹ Estudio de perfil “Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32 Sección: Intersección con la Ruta Nacional No. 4 – Limón por parte del CONAVI”, de enero de 2013, según consta en el Banco de Proyectos de Inversión Pública, código “001546.”

de la zona, y dentro de sus objetivos específicos, disminuir los costos de operación vehicular y tiempos de recorrido, mejorar la seguridad vial y la regularidad de superficie de ruedo así como construir retornos, intersecciones y pasos a desnivel.

En virtud de la relevancia estratégica del Proyecto RN32, resulta necesario hacer del conocimiento de ese Consejo una serie de situaciones que ha identificado esta Contraloría General respecto a su direccionamiento estratégico, la seguridad vial así como la fundamentación de la toma de decisiones y la gestión documental, particularmente en lo que corresponde a las obras relacionadas con los cambios derivados de las adendas no. 7 y 8 al contrato original.

1. Antecedentes

Con el propósito de facilitar la comprensión de las temáticas que se van a tratar, resulta necesario citar los siguientes antecedentes que refieren al proyecto desde su inicio y ejecución, los cuales son necesarios para un adecuado abordaje.

- 1.1. El 3 de junio del 2013, Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y China Harbour Engineering Company Ltd. (CHEC) suscribieron el Acuerdo de Contrato sobre la implementación del Proyecto para el Diseño, Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional No. 32 (en adelante el "Proyecto RN32") para que el contratista ejecute el diseño y construya las obras de rehabilitación y ampliación de la Ruta N°. 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección: Cruce Ruta Nacional N°. 4 (KM 49+299,12) - Limón (KM 156+534,97) con una longitud de 107.24 Km. El citado acuerdo de contrato establece que "El contratista deberá seguir las normas y regulaciones vigentes, que garanticen el desempeño, durabilidad y seguridad de las Obras..." entre otras normas se dispuso: el 'Manual Centroamericano de Norma para Diseño Geométrico de carreteras (SIECA, 3ª edición-2011)', 'Manual Centroamericano de dispositivos uniformes para el control del tránsito (SIECA, 2000)', 'Pesos y Dimensiones, Decreto 33773-MOPT...' y sus modificaciones" y "Componentes de seguridad vial, implementación regulada mediante Decreto Ejecutivo No.33148 y publicado en La Gaceta No. 100 del 25 de mayo del 2006 ". El objeto comprende la elaboración de los estudios básicos de ingeniería, el diseño final y la construcción de las obras, de acuerdo con el Anteproyecto Referencial y los anexos n.º 1 y 2 del memorando de acuerdo que forman parte del contrato. Por su parte, según el anexo n.º 2, el objeto del contrato contempla, entre otros, la ampliación a cuatro vías y rehabilitación de la vía, duplicación y reforzamiento de 36 puentes existentes, **13 pasos a desnivel, 11 retornos, 5 intercambios**, obras de seguridad vial; asimismo en el apartado "14. Normas de diseño geométrico y de estructuras" establece que "En la selección de las normas a adoptar se deberá balancear la conveniencia de aplicar los estándares con las posibilidades económicas reales locales, considerando además los convenios que a nivel centroamericano haya suscrito Costa Rica, en especial lo atinente a la seguridad vial, con las consiguientes estipulaciones sobre los límites de velocidad, la señalización horizontal y vertical, el uso de reductores de velocidad, el diseño de cruces e intersecciones eficientes para minimizar los puntos de conflicto y en general al uso de dispositivos de seguridad."

- 1.2. El 10 de diciembre de 2013, la Contraloría General de la República (CGR) señaló² sobre el Proyecto de Ley “Aprobación del Financiamiento al Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional N°32 Sección Cruce Ruta 4-Limón” la necesidad de asegurar una adecuada administración sobre la identificación de los terrenos, planificación del proceso y su oportuna adquisición; enfatizó la necesidad de que exista una definición clara del alcance del proyecto en estudio, así como de las características técnicas y las condiciones de calidad de la obra vial proyectada, para minimizar eventuales riesgos a la Hacienda Pública. Indicó que, la materialización de los riesgos asociados a dichos factores podría incrementar la probabilidad de que se afectara el cumplimiento del objeto contractual y la generación de mayores erogaciones.
- 1.3. El 4 de mayo de 2015, se publicó³ la Ley n.º 9293 de “Aprobación del financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la Ruta Nacional N.º32 sección cruce Ruta 4 -Limón”⁴, que declaró el Proyecto como una obra de interés público y de conveniencia nacional. Dispone la creación de una Unidad Ejecutora (art.3) para la fiscalización, coordinación y administración técnica, legal y financiera de los contratos de préstamo y de la ejecución del proyecto aprobado en esta ley, con dependencia jerárquica de la Dirección Ejecutiva del CONAVI, y autoriza la contratación del gestor del proyecto (art.4). Se dispuso la obligación de verificar la calidad y apoyar la revisión de diseños (art.5), facilitando la posibilidad de recurrir a diferentes organismos e instituciones especializadas, estableciendo además que “Cualquier otra necesidad de apoyo en revisión será cubierta por medio del gestor del proyecto o bien por funcionarios ya sea del Conavi, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) o de cualquiera de sus consejos de desconcentración máxima”.
- 1.4. El 26 de abril de 2016, la CGR otorgó⁵ el refrendo al contrato CONAVI-CHEC-001 y a sus cuatro adendas. Respecto al objeto contractual, señaló como responsabilidad del CONAVI que “...durante la fase de la ejecución contractual, se tomen todas las previsiones necesarias desde el punto de vista técnico para una sana administración de los fondos públicos que se están comprometiendo en el proyecto.” Además, respecto al riesgo asociado a las expropiaciones, se le reiteró su “...exclusiva responsabilidad que las diferentes actividades atinentes a este tema sean desarrolladas de forma oportuna y eficiente, definiendo para ello los encargados de administrar el riesgo señalado y potenciar la posibilidad de cumplir con las fechas fijadas”.
- 1.5. En febrero del 2017, la Dirección de Proyectos del COSEVI, emitió el documento denominado “Construcción y análisis de perfiles de riesgo en Seguridad Vial y movilidad segura de la Ruta 32: estado actual y escenarios ante una posible ampliación entre la intersección con la ruta nacional 4 y el centro urbano de Limón (cantón)”, el cual, entre otros aspectos, señaló que: “El principal conflicto desde la seguridad vial en relación con la ruta 32

² Oficio n.º13654 (DCA-3168), atención a consultas sobre el Proyecto de Ley del expediente legislativo N°18495.

³ Diario Oficial La Gaceta No. 84.

⁴ La ley fue firmada entre el Gobierno de la República de Costa Rica, representado por el Ministerio de Hacienda, y el Gobierno de la República Popular China, representado por el Banco de Importación y Exportación de China, para formalizar el Contrato Comercial (CC) entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y China Harbour Engineering Company Ltd. (CHEC, empresa designada para los diseños y construcción de las obras.

⁵ Oficio DCA-1062 (05262).

es la gran cantidad de vehículos de carga que circulan principalmente entre los puertos y los patios de aduanas y almacenaje de contenedores que se distribuyen en los márgenes de carretera y generan un tránsito diario que alcanza niveles muy elevados en días de carga/descarga de barcos en los muelles, ocasionando un aumento en accidentes”.

- 1.6. El 06 de junio de 2018, se firmó el “**Contrato de servicios de consultoría** al CONAVI para la gestión del proyecto “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N°32 carretera Braulio Carrillo, sección intersección ruta nacional N°4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”⁶ (**Consorcio Supervisor RN32**). El pliego de condiciones del citado contrato establece como parte del objeto y alcance de la contratación la revisión de los diseños incluidos en el contrato CONAVI-CHEC-001, en los contratos anexos y las modificaciones que se presenten durante el proceso constructivo.
- 1.7. El 28 de junio de 2019, la CGR advirtió⁷ al Consejo de Administración del CONAVI sobre una serie de situaciones identificadas en la ejecución del contrato CONAVI-CHEC-001 y se enfatizó sobre su responsabilidad de **velar por el buen funcionamiento del sistema de control del proyecto**, así como atender aspectos vinculados a la adquisición del derecho de vía, el diseño definitivo, a obras adicionales y al seguimiento y control del proyecto; con el propósito de **resguardar la Hacienda Pública, garantizar el fin público del proyecto y adoptar las acciones necesarias para mitigar riesgos que afectaran su alcance, plazo y costo**.
- 1.8. El 30 de mayo de 2022, la CGR identificó⁸ que el CONAVI elaboró el diseño de 54 obras adicionales⁹ a las pactadas en el contrato CONAVI-CHEC-001, sin contarse con los estudios y análisis requeridos ni haberse demostrado la viabilidad de esas obras diseñadas, razón por la cual se emitieron disposiciones al Consejo de Administración del CONAVI, con el fin de definir, priorizar y planificar las obras adicionales del Proyecto RN32 necesarias para la correcta satisfacción del interés público, la seguridad vial para todos los usuarios y el adecuado funcionamiento de la carretera, y a que no se iniciaran actividades de la fase de inversión hasta no concluir con la fase de preinversión de dichas obras.
- 1.9. El 30 de mayo de 2022, la CGR le comunicó¹⁰ al Presidente de la República, con copia al Ministro del MOPT, Consejo de Administración del CONAVI y a la Unidad Ejecutora (UERN32) una serie de condiciones identificadas en la ejecución del contrato CONAVI-CHEC-001, tales como diseños definitivos, adquisición del derecho definitivo, programa de trabajo, financiamiento del proyecto, coordinación entre dependencias públicas y obras adicionales, que a criterio de la CGR ameritaba la articulación y toma de acciones al

⁶ Según consta en el acta de recepción definitiva de dicha contratación, el contrato de servicios de consultoría para la gestión del proyecto concluyó el 8 de octubre de 2023.

⁷ Oficio DFOE-IFR-0266 (08955).

⁸ Oficio DFOE-CIU-IF-00005-2022, Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la planificación de las obras adicionales en el Proyecto de Ruta Nacional n.º32.

⁹ De conformidad con la cláusula 4.10 del Contrato CONAVI-CHEC-001, el contratante está facultado a solicitar obras adicionales a las establecidas en el memorándum de acuerdo, que durante la ejecución del proyecto se determinen como indispensables para la correcta satisfacción del interés público y adecuado funcionamiento de la vía; las cuales tendrán un costo adicional al precio del contrato; por su parte señala que de carecerse un acuerdo con el contratista, se faculta al contratante a contratar dichas obras con una empresa independiente.

¹⁰ Oficio DC-0105 (8798).

más alto nivel, de modo que se asegurara que: “a) El Estado costarricense cumpla con todas las obligaciones adquiridas en la Ley No.9293 y el Contrato firmado entre Costa Rica y la empresa contratista./ b) **Se garantice cumplir con los elementos técnicos necesarios** y la autoridad de la gerencia de proyecto para una **adecuada ejecución y control del proyecto.**/ c) Se haga cumplir a la Empresa Contratista con todas sus obligaciones y compromisos adquiridos en la Ley No. 9293 y el Contrato. / d) **Se tenga un riguroso control del expediente administrativo de la gestión del contrato, con el fin de contar con toda la documentación necesaria y pertinente**, especialmente para todos aquellos temas que sean susceptibles de posibles reclamos o controversias./ e) Se provea financieramente de los recursos necesarios para cumplir con los compromisos contractuales y riesgos asumidos por Costa Rica, de conformidad con la Ley No. 9293, el Contrato, las normas presupuestarias y de Control Interno vigentes que corresponde aplicar”. (El resaltado no es del original).

- 1.10. El 12 de abril de 2023, la Dirección General de Ingeniería de Tránsito (DGIT), informó¹¹ con respecto al “**Estudio funcional** de intercambios y retorno – obras del diseño original proyecto diseño, rehabilitación y ampliación Ruta Nacional N° 32 **fase 1**”¹² que “...**las recomendaciones funcionales y de seguridad vial consignadas en él, han sido avaladas por esta Dirección.**” (El resaltado no es del original). El objetivo¹³ citado en dicho informe fue: “...**evaluar la capacidad funcional de una serie de intersecciones, pasos a desnivel y retornos**; propuestos dentro del proyecto de ampliación de la Ruta Nacional No.32, y compararlos contra la capacidad funcional de estas mismas intersecciones, pero con configuraciones operativas más sencillas y menos costosas. Lo anterior **con el fin de determinar la viabilidad de modificar el diseño existente por soluciones menos complejas que las originalmente propuestas.**”. Por su parte en sus conclusiones se indicó que, “Eliminar el retorno ubicado en el kilometros(sic) 86+222 no se recomienda” y para los intercambios ubicados en los km 90+331 y 147+180 la propuesta recomendada fue “Sustituir diseño actual por intersección tipo Rotonda. / Bajar de nivel clasificación de la carretera en el tramo de influencia. / Diseñar medidas de mitigación para tránsito calmado. / Analizar factibilidad constructiva.” (El resaltado no es del original).
- 1.11. El 14 de junio de 2023, la UERN32, comunicó¹⁴ la aprobación de la Orden de Servicio n.º44, en la cual se le ordenó al Consorcio Supervisor RN32 lo siguiente: “...**cubrir todos los costos necesarios que ordene la Ingeniería de Proyecto para realizar los Diseños de varias Rotondas en sitios claves del proyecto...**” (el resaltado es del original), de acuerdo

¹¹ Oficio DVT-DGIT-R-2023-159.

¹² Derivado de la Orden de Servicio n.º34 del contrato UER32-004-2017-CONAVI.

¹³ El análisis funcional se realizó para los siguientes intercambios: / • PSV 57+568 / • PSV 59+843 / • **PSV 61+696** / • PSV 62+890 / • **PSV 64+579** / • PSV 67+206 / • **Retorno 86+222** / • **PSV 90+331** / • IC 97+300 / • IC 98+415 / • **PSV 147+180**”.

¹⁴ Oficio UE32C-002-2023-0275.

con lo estipulado en el contrato correspondiente, en la oferta¹⁵ presentada y en el Alcance¹⁶ de los servicios requeridos. Además, como justificación de dicha OS n.º44 se indica que: "...se desea brindar una posible solución temporal a varios elementos incluidos en el contrato original que, por factores de expropiaciones, no ha sido posible proceder con su construcción, y no se cuenta con una pronta conclusión de este proceso de adquisición de esos terrenos".

- 1.12. El 05 de julio de 2023, la DGIT informó¹⁷ con respecto al "**Estudio funcional** de intercambios obras del diseño original proyecto diseño, rehabilitación y ampliación Ruta Nacional N° 32¹⁸ **fase 3**" que, **"...las recomendaciones funcionales y de seguridad vial consignadas en él, las mismas han sido verificadas y avaladas técnicamente por esta Dirección"**. (El resaltado no es del original). El objetivo ¹⁹citado en dicho informe fue: **"...evaluar la capacidad funcional de cada uno de los pasos a desnivel propuestos dentro del proyecto** de ampliación de la Ruta Nacional No.32, y compararlos contra la capacidad funcional de estas mismas intersecciones, pero con configuraciones operativas más sencillas y menos costosas. Lo anterior **con el fin de determinar la viabilidad de modificar el diseño existente por soluciones más económicas y que sigan siendo funcionales.**" Por su parte en las conclusiones se indica que **"Se recomienda, como medida temporal, modificar la propuesta de diseño actual y sustituir los 7 intercambios analizados por intersecciones a nivel tipo rotonda(...)"**. (El resaltado no es del original).
- 1.13. El 10 de junio de 2024, la UERN32²⁰ indicó en el "Informe Obras Estratégicas y Estudios Funcionales RN-32" lo siguiente: "...las obras provisionales propuestas para aprobación de la Adenda No. 7, permiten cumplir con los objetivos generales y específicos del proyecto, que constituyen obras provisionales en las cuales **la Administración no esta** (sic) **renunciando a las obras establecidas en el diseño original**, las cuales no pueden ser realizadas al día de hoy y que, luego de un proceso de revisión minuciosa y detallada con diferentes especiales (sic) tanto de la UE como de UNOPS, se considera que no podrán obtenerse las inscripciones o Entradas en Posesión Efectiva en menos de 1 año. /

¹⁵ Los diseños ofertados corresponden a: 13 sitios donde deberán diseñarse las rotondas: 1. PSV 52+699 - La Unión, 2. PSV 52+699 - La Unión, 3. PSV 67+205 - Jiménez, 4. PSV 83+336 - Pocora, 5. Acceso a nivel CODELA, 6. PSV 90+332 - La Herediana, 7. IC 96+975 - Siquirres, 8. PSV 98 - Mangal - Obra Adicional, 9. PSV 115+260 - Batán, 10. PSV 124+251 - Matina, 11. IC 147+179 - TCM, 12. IC 148+912 - Moin y 13. CN 155+610 - Cruce Cieneguita, así como los 2 sitios para diseñar los accesos a nivel: 1. PSV 61+695 - La Trocha y 2. PSV 64+578 - Calle Uno. (documentación remitida a la CGR mediante oficio CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-025-2026 del 3 de agosto de 2026).

¹⁶ El documento "Alcance Diseños Obras Estratégicas-Rotondas" indica que "Se deja claro que, la prestación del servicio contratado, se debe considerar el tiempo hasta contar con el diseño final de los elementos solicitados por la Unidad Ejecutora RN-32, por lo que se deberá considerar todas las revisiones necesarias de estos diseños hasta contar con la versión final aceptable para la recomendación de aprobación ante esta Unidad Ejecutora RN-32, en el menor tiempo posible" (documentación remitida a la CGR mediante oficio CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-025-2026 del 3 de agosto de 2026).

¹⁷ Oficio DVT-DGIT-R-2023-314.

¹⁸ Derivado de la Orden de Servicio n.º34 del contrato UER32-004-2017-CONAVI.

¹⁹ El análisis funcional se realizó únicamente para los siguientes intercambios: / **1. PSV 52+699 - La Unión / 2. PSV 67+206 - Jiménez / 3. PSV 83+336 - Pocora / 4. IC 96+975 - Siquirres / 5. PIV 115+260 - Batán / 6. PSV 124+251 - Matina / 7. IC 149+912 - Moin.**

²⁰ Oficio UE32C-002-2024-0129 (0365) firmado el 11 de junio de 2024.

Recordando que, para cada frente de trabajo (PSV, IC, Retorno, Marginal, etc), existen numerosas cantidades de expedientes de expropiación, y que el requerimiento es de forma conjunta y no separada, es decir, si en un punto por ejemplo se tiene 9 expropiaciones, no basta con tener solamente 8, ya que **con solo 1 pendiente no permitiría el desarrollo completo de esa obra**, implicando el cumplimiento del objeto del contrato e inclusive se podría generar problemas de incomunicación de comunidades completas, situación violaría los principios constitucionales de los usuarios". (El resaltado no es del original)

- 1.14. El 11 de junio de 2024, la UERN32 remite²¹ al Director Ejecutivo a.i. del CONAVI el "Aval al Informe obras estratégicas y estudios funcionales presentado en el oficio UE32C-002-2024-0129 (0365) de fecha 10 de junio de 2024", indicándose que "esta Gerencia avala la propuesta de modificación del contrato CONAVI-CHEC-001..." y además remite el borrador del documento base de la adenda N° 7 (OM N° 14) al Contrato CONAVI-CHEC-001, los estudios funcionales fase 1 y fase 3 y los avales técnicos emitidos por la DGIT del MOPT a dichos estudios funcionales.
- 1.15. El 19 de junio de 2024, el Director Ejecutivo a.i. del CONAVI remite²² al Consejo de Administración del CONAVI la "Propuesta de adenda a contrato CONAVI-CHEC, proyecto Ruta Nacional No. 32" como recomendación de la UERN32 y se anexan el Informe Obras Estratégicas y Estudios Funcionales RN-32" y el respectivo aval por parte de la Gerencia de la UERN32, los estudios funcionales Fase 1 y Fase 3, los avales técnicos de esos estudios funcionales emitidos por la DGIT del MOPT, así como el documento Base Adenda n.º 7 (OM-No.14).
- 1.16. El 23 de junio de 2024, la UERN32 solicitó²³ al Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles (DABI) del MOPT el desistimiento de expedientes de expropiación²⁴ señalando que "Esta Unidad Ejecutora ha realizado una reingeniería del proyecto, a fin de optimizar los recursos disponibles, sean técnicos, humanos y temporales, que coadyuven a la continuidad y conclusión del "Proyecto de Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (Cruce a Sarapiquí) – Limón", que incluían, entre otros, expedientes asociados al Paso Superior Vial (PSV) La Unión (1 expediente), Intercambio Moín (6 expedientes), PSV Matina (2 expedientes), PSV Sinaí (1 expediente), Intercambio Siquirres (7 expedientes) y PSV Jiménez (3 expedientes).
- 1.17. El 24 de junio de 2024, en la sesión ordinaria 028-2024 el Consejo de Administración del CONAVI acordó con respecto a la adenda n.º 7 al contrato CONAVI-CHEC-001, lo siguiente:

²¹ Oficio UE32-DRA-01-2024-0440 (0382) y Oficio UE32-DRA-01-2024-0442 (0382).

²² Oficio DIE-10-2024-0519 (0015).

²³ Oficio UE32-DRA-06-2024-0482 (0383).

²⁴ Se incluyeron 74 expedientes, entre otros, los siguientes vinculados al PSV La Unión: TMP-52D05PS; del Intercambio Moín: SABI-2023-17, SABI-2023-42, SABI-2022-188, SABI-2022-239, SABI-2022-244 y SABI-2023-13; PSV Matina: SABI-2022-240 y SABI-2022-50; PSV Sinaí: SABI-2019-207; Intercambio Siquirres: SABI-2021-159, SABI-2022-38, SABI-2023-06, SABI-2023-07, SABI-2023-08, SABI-2023-09 y SABI-2023-12, PSV Jiménez: SABI-2022-1, SABI-2022-103 y SABI-2021-344. La asociación de los expedientes con los PSV citados e Intercambio Moín se efectúa con base en el listado completo de expedientes administrativos remitidos mediante oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-204-2026 del 13 de marzo de 2026.

“ACUERDO 3. 1. Previo cumplimiento de todos los trámites legales, se autoriza la modificación del contrato suscrito entre el CONAVI y CHEC para la ejecución del “Contrato Para el Proyecto de Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (Cruce a Sarapiquí) – Limón” en los elementos puntuales de intercambio vehicular para realizar la construcción de rotondas en el proyecto y de giros derechos (Accesos a nivel). 2. Al incluir estas rotondas y giros derechos, se sustituirán temporalmente las construcciones de los elementos originales (...) Con la sustitución por rotondas y “giro derecho – acceso a nivel” (...) se realizarán las actividades incluidas en la orden de modificación adjunta al oficio número UE32-DRA-01-2024-0442 (0382) de fecha 11 de junio de 2024. ACUERDO FIRME”.

- 1.18. El 03 de julio de 2024, se firmó la Orden de Modificación n.º14 (documento base para la Adenda n.º7), en la cual se indicó que: “2. **Al incluir estas rotondas y giros derechos, se sustituirán temporalmente las construcciones de los elementos originales** indicados en la tabla No1./ (...) la administración se ha abocado a la **sustitución temporal de los pasos, por sistemas de intercambio a nivel, que puedan plasmarse dentro del derecho de vía.** Comprendemos que **los diseños óptimos de las rotondas, requieren de radios de externos que superan el derecho de vía**, sin embargo, esta acción pretende contar con áreas de trabajo liberadas, y no depender de la expropiación de los terrenos...”. Dicha OM incorpora el siguiente cuadro. (El resaltado no es del original).

“Cuadro No 1. Listado de obras puntuales a modificar”

No	Nombre	Obra Inicial	Estacionamiento	Cambio propuesto
1	La Unión	PSV	52+699	Rotonda
2	Sinai (La Trocha)	PSV	61+695	Giro Derecho – Acceso a nivel
3	Molino (Calle Uno)	PSV	64+578	Giro Derecho – Acceso a nivel
4	Herediana	PSV	90+332	Rotonda
5	Siquirres	Entronque a Siquirres	96+962	Rotonda
6	Barbilla	PSV	115+260	Rotonda
7	Matina	PSV	124+251	Rotonda
8	APM o TCM	Intercambio	147+179	Rotonda
9	Moín	Intercambio	148+912	Rotonda

- 1.19. El 10 de julio de 2024, la UERN32 remitió²⁵ al contratista CHEC los “Diseños finales Rotondas Ruta Nacional No. 32” e indicó: “Por medio de la presente **me permito enviar los diseños finales** de los siguientes puntos: 1. 00-**Rotonda APM** Km 147+179 / 2. 01-**Rotonda Batán** Km 115 (**Barbilla**) / 3. 02-Rotonda Mangales km 98 / 4. 03-**Rotonda Matina** km 124+200 / 5. 04-**Rotonda Siquirres** Km96+975 / 6. 05-**Rotonda La Unión** Km 52+700 / 7. 06. **Rotonda Herediana** Km 90+320 / 8. 07-**Rotonda Moín** Km 148+870...” (El resaltado no es del original).
- 1.20. El 19 de julio de 2024, el LanammeUCR comunicó²⁶ a la UERN32 el “Criterio técnico sobre estudios de rotondas en el proyecto Ampliación de Ruta 32” e indicó: “...en el caso de seleccionar intersecciones de tipo rotonda **se debe considerar que las principales**

²⁵ Oficio UE32-DRA-01-2024-0542 (0331).

²⁶ Oficio EIC-Lanamme-750-2024.

necesidades operativas y de seguridad en estas intersecciones se encuentran relacionadas con alertar a los conductores sobre la intersección inminente y proporcionar una amplia distancia para desacelerar cómodamente a la velocidad adecuada, **lo cual toma mayor relevancia al considerar que es una autopista con niveles de operación B y C con una velocidad de diseño de 100 km/h. (...) Se recomienda consultar NCHRP (2007) sobre el efecto** que podrían tener los **diferentes elementos de la rotonda en la seguridad vial.....**" (El resaltado no es del original).

- 1.21. El 07 de agosto de 2024, la UERN32 requirió²⁷ al DABI dejar parcialmente sin efecto la solicitud de desistimiento de expedientes de expropiación efectuada el 23 de junio de 2024 y continuar con el trámite de expropiación de varios de expedientes, 2 de los cuales están asociados al intercambio de Moín.
- 1.22. El 26 de agosto de 2024, el Coordinador del Proceso de Expropiaciones de la Dirección Jurídica del MOPT comunicó²⁸ a funcionarios de dicha unidad la siguiente instrucción acerca de los trámites de expropiación: **"...los casos que se hayan (sic) ordenado desistir en la ruta nacional No.32, se suspenderán, (...) la fase, o estatus (sic) postergara en tanto se dicte la condición para aplicar a cada caso en particular. Esta acción esta participada entre el DABI, MOPT, PGR y CONAVI, por ello no se hará movimiento alguno de estas instituciones hasta (sic) sean indicadas las formas en que se procederá cuando se (sic) debidamente examinado cada caso y se haga ver el elemento técnico motivador"**. (El resaltado no es del original).
- 1.23. El 09 de setiembre de 2024, el Ministro del MOPT comunicó²⁹ a la UERN32 que: "En razón de las disertaciones realizadas el día 22 de agosto en mi despacho y el día 23 de agosto en la Procuraduría General de la República, ambas en el año en curso, y de las cuales se conoció del tema de las solicitudes de desistimientos de los procesos expropiatorios promovidos por esa unidad ejecutora. Atendiendo lo conversado y pactado en ambas reuniones encuentro oportuno que, sean practicados los análisis caso por caso, para que **sean emitidos a la mayor brevedad los informes, con los cuales se dará la indicación final de cuales casos se deciden desistir y cuáles no, deberá acompañarse este indicación de manera detallada y taxativa dejando ver la valoración técnica que sustente la decisión, así mismo hacer ver las valoraciones legales, dejando ver la revisión de los casos conforme al avance y las implicaciones judiciales que pueda acarrear**, este informe deberá establecerse teniendo presente la recomendación de cuál será la mejor decisión para satisfacer el interés público, económico para el proyecto, debiéndose apegar a la legalidad" (el resaltado no es del original).
- 1.24. El 02 de octubre de 2024, la UERN32 comunicó³⁰ la aprobación de la Orden de Servicio n.º 21 (Inicio de actividades de la Adenda N° 7³¹). En la citada OS se ordenó al contratista

²⁷ Oficio UE32-DRA-06-2024-0628 (0383), expedientes asociados al intercambio Moín: SABI-2023-17 y SABI -2023-42.

²⁸ Correo electrónico del Coordinador de Proceso de Expropiaciones de la Dirección Jurídica del MOPT.

²⁹ Oficio DM-2024-2194.

³⁰ Oficio UE32-DRA-09-2024-0805 (0331).

³¹ El documento de la adenda n.º 7 fue remitido a la CGR mediante oficio CARTA-CONAVI-UE32-09-2025-0795 (0360) del 31 de octubre de 2025, sin embargo en dicha adenda no consta una fecha de suscripción.

CHEC: **“Iniciar todas las labores correspondientes a la Adenda No.7 del contrato.”** (El resaltado es del original).

- 1.25. El 28 de octubre de 2024, el CONAVI solicitó³² al DABI que se continúe con el proceso de expropiación de varios expedientes, de estos, 5 están asociados al PSV Matina, PSV Sinaí e Intercambio Siquirres. Sobre dichos expedientes se había requerido su desistimiento el 23 de junio de 2024.
- 1.26. El 26 de noviembre de 2024, el LanammeUCR comunicó³³ al Ministro del MOPT con copia al Director Ejecutivo del CONAVI y a la UERN32, su posición sobre la implementación de rotondas en el proyecto, concluyendo lo siguiente: **“Reiteramos que los estándares de diseño de un corredor como la Ruta Nacional N° 32 deben ser coherentes con su importancia logística y el volumen de tránsito que soporta. Un corredor que canaliza cerca del 80% de las importaciones y exportaciones del país mediante transporte pesado requiere un diseño funcional uniforme que garantice tanto la movilidad ágil como la seguridad de sus usuarios”**. (El resaltado no es el de original).
- 1.27. El 17 de diciembre de 2024, la DGIT señaló³⁴ en atención a solicitud de la UERN32 del 6 de diciembre de 2024³⁵, sobre su opinión de la **propuesta de señalización vial y demarcación en rotondas** que, **“...los diseños de señalamiento vial presentado para las rotondas, (...) se apegan a la normativa vigente en el país.”**
- 1.28. El 18 de diciembre de 2024, el LanammeUCR remite³⁶ al Ministro del MOPT y a la UERN32 el “Informe de Asesoría Técnica EIC-Lanamme-INF-1896-2024, en relación con las propuestas de rotondas en lugar de pasos a desnivel en la Ruta Nacional n°32, tramo Río Frío – Limón”, en el que efectuó un análisis de la seguridad vial, señalando, entre otros aspectos, condiciones de riesgo debido a la geometría rectilínea en algunos de los accesos de las rotondas así como **una geometría insuficiente para la circulación del vehículo articulado WB-20** para un recorrido a 30 km/h (velocidad máxima permitida en una rotonda según la Ley 9078: Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial) y recomendó implementar medidas complementarias de pacificación vial. Además indicó que:(...) **“Ante las limitaciones del derecho de vía y retos para realizar expropiaciones por parte de la Administración, las rotondas cuentan con una geometría reducida que no es compatible con la circulación del vehículo de diseño WB-20 a una velocidad de 30 km/h. Esta condición se validó para la maniobra de retorno en la Rotonda de Matina y para la maniobra de movimiento directo en la Rotonda Herediana, sin embargo, se replica en todas las rotondas en mayor o menor medida.”**
- 1.29. El 19 de diciembre de 2024, el LanammeUCR³⁷ indicó a la UERN32, con copia a la Dirección Ejecutiva del CONAVI, que: **“Los expertos en seguridad vial indican que las**

³² Oficio DIE-07-2024-0920 (0030), solicitando retomar los expedientes SABI-2022-240 del PSV Matina; SABI-2019-207 del PSV Sinaí y SABI-2021-159, SABI-2022-38, SABI-2023-12 del intercambio Siquirres.

³³ Oficio EIC-Lanamme-1297-2024.

³⁴ Oficio DVT-DGIT-OR-S-2024-795.

³⁵ Oficio UE32-DRA-09-2024-1020(0383).

³⁶ Oficio EIC-Lanamme-1418-2024.

³⁷ Oficio EIC-Lanamme-1420-2024.

rotondas **deben cumplir con los diámetros inscritos y con las trayectorias de movimiento de giro, esto para garantizar la transitabilidad segura de los vehículos de diseño** -por consiguiente- de los demás usuarios (...) Además, NCHRP (2010, p. 6-18) indica que, en una zona rural de mayor velocidad, una rotonda pueda tener un diámetro más grande, ya que es posible circulen camiones grandes, al tiempo que proporciona mayor visibilidad y control de velocidad. No obstante, **se debe revisar el cumplimiento de las trayectorias de movimiento de giro para la definición final de los radios. Para realizar estos análisis es de gran importancia determinar el rastreo de las trayectorias del vehículo de diseño a través de las maniobras de giro críticas**, para de este modo, **ajustar la geometría de la rotonda hasta alcanzar la velocidad y las condiciones de manejo óptimas para minimizar los accidentes**". (El resaltado no es del original).

- 1.30. El 20 de enero de 2025, la Dirección Jurídica del MOPT solicitó³⁸ al DABI "...que haga la solicitud con carácter de urgente donde se trasmita (sic) a la unidad ejecutora el requerimiento de un solo listado conforme a lo indicado supra, dejando ver los procesos en sede judicial que, no se seguirá el desistimiento y los que si se hará el desistimiento". Además, se indicó que **"...es vital generar ante la Procuraduría General de la República, la documentación acorde a lo pactado y con ello no se demore el proyecto de Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32**, siendo de igual importancia, el generar una indicación formal **para no seguir prolongando el tratamiento de los procesos en sede judicial y administrativa...**". (El resaltado no es del original).
- 1.31. El 10 de febrero de 2025, el DABI le indicó³⁹ a la UERN32: "...este departamento ha sido prevenido por parte de la Procuraduría General de la República, sobre la necesidad de contar a la mayor brevedad posible, con el listado definitivo de los expedientes administrativos a desistir, así como el listado definitivo de los expedientes administrativos que por medio de algún medio oficial, sea correo electrónico o mediante oficio, se solicitara desistir y sen (sic) la actualidad se desee continuar con el trámite administrativo de adquisición. / **En el caso del listado de los expedientes administrativos a desistir, se debe acompañar con el fundamento técnico para cada caso (individualizado); este fundamento tiene que estar bien estructurado y que, al leerse, se pueda deducir con facilidad las razones que llevan al desistimiento**". (El resaltado no es del original).
- 1.32. El 17 de marzo de 2025, el LanammeUCR comunicó⁴⁰ al Ministro del MOPT, a la Dirección Ejecutiva del CONAVI y a la UERN32 que, entre otros aspectos, en las Rotondas La Unión y Herediana se identificaron **"...a partir de vuelos con drones realizados el jueves 13 de febrero de 2025, conductas que fueron alertadas de forma oportuna por medio de reuniones y asesorías a la Administración en noviembre y diciembre de 2024. Estas conductas podrían replicarse en el resto de diseños al mantener las mismas posibilidades de mejora de las rotondas analizadas..."** (El resaltado no es del original). Al respecto, se incorpora el detalle de imágenes de vehículos pesados que muestran el ingreso

³⁸ Oficio DAJ-2025-0230.

³⁹ Oficio DAJ-ABI-2025-225.

⁴⁰ Oficio EIC-Lanamme-271-2025 en seguimiento al Informe de Asesoría Técnica EIC-Lanamme-INF-1896-2024.

rectilíneo utilizando los espaldones, el uso indebido de los carriles de circulación, tránsito en las zonas verde y montable de las rotondas, entre otros.

- 1.33. El 27 de marzo de 2025, el DABI le solicitó⁴¹ a la UERN32 ampliar el análisis de la justificación técnica de expedientes de expropiación, de los cuales 4 estaban vinculados al Intercambio Moín⁴² y 1 al PSV Matina⁴³. Al respecto se le indicó que "... la importancia de la justificación técnica, radica, en que la misma se insertará dentro de una resolución de "Adición y Aclaración", que se emitirá para cada caso a la Procuraduría General de la República y estos a su vez deberán presentarla en los procesos que se desarrollan en la vía judicial".
- 1.34. El 30 de abril de 2025, la UERN32 aportó la justificación para retomar el proceso de reapertura de 7 expedientes asociados al PSV Matina⁴⁴, PSV Sinaí⁴⁵, Intercambio Moín⁴⁶ e Intercambio Siquirres⁴⁷ sobre los que, en agosto y octubre de 2024, había solicitado al DABI continuar con el trámite de expropiación, expedientes que habían sido objeto de solicitud de desistimiento el 23 de junio de 2024. Adicionalmente, se aportó la justificación para retomar el proceso de reapertura de 1 expediente de expropiación asociado al PSV La Unión⁴⁸ cuyo desistimiento se había pedido el 23 de junio de 2024.
- 1.35. El 02 de mayo de 2025, la UERN32 aportó la justificación para continuar con el desistimiento de 5 expedientes de expropiación asociados al Intercambio Moín⁴⁹ y PSV de Matina⁵⁰, los cuales habían sido objeto de solicitudes de desistimiento el 23 de junio de 2024. Al respecto, tanto para el intercambio Moín como para el PSV de Matina se indicó que no se realizarán dichas obras originalmente ubicadas en ese sector, y que "...por ende, se ajusta la zona con las obras de la Adenda 7 (Rotonda), mismas que se encuentran dentro del derecho de vía sin requerir de más espacios adicionales a los existentes para tal desarrollo...".
- 1.36. El 09 de mayo de 2025, se firmó el documento base para la Adenda n.º8, en la cual se le comunica y ordena al Contratista lo siguiente: "Modificar los términos y condiciones del contrato, modificando elementos puntuales y cantidades del contrato" señalando al respecto "Al incluir estos rubros o elementos, se sustituirán temporalmente las construcciones de los elementos originales ...".

⁴¹ Oficio CARTA-MOPT-DAJ-ABI-2025-539 en respuesta al listado definitivo de los expedientes administrativos a desistir y reaperturar (aquellos que requieren reivindicar la declaración de interés público) remitido por la UERN32 mediante oficio CARTA-CONAVI-UE32-09-2025-0183 (0383) del 13 de marzo de 2025.

⁴² Expedientes SABI-2022-188, SABI-2022-239, SABI-2022-244 y SABI-2023-13.

⁴³ Expediente SABI-2022-50.

⁴⁴ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-065: expediente SABI-2022-240.

⁴⁵ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-047: expediente SABI-2019-207.

⁴⁶ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-067: expediente SABI-2023-17 y oficio UE-RN32-INF-009-2025-068: SABI-2023-42

⁴⁷ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-048: expediente SABI-2021-159; oficio UE-RN32-INF-009-2025-057: expediente SABI-2022-38 y oficio UE-RN32-INF-009-2025-066: expediente SABI-2023-12; en los cuales se justifica que ya no se consideran estrictamente necesarios debido a la implementación de una reingeniería que optimizó el trazado de este tramo de la vía, y que se vislumbra la potencial utilización de estos terrenos para la construcción de una vía marginal.

⁴⁸ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-070: expediente TMP-52D05PS, indicando que: *Actualmente, solo falta la expropiación de las dos franjas de terreno vinculadas a este expediente para concluir la obra.*

⁴⁹ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-0116: SABI-2022-239; oficio UE-RN32-INF-009-2025-0115: SABI-2022-188; oficio UE-RN32-INF-009-2025-0117: SABI-2022-244 y UE-RN32-INF-009-2025-0118: SABI-2023-13.

⁵⁰ Oficio UE-RN32-INF-009-2025-0111: expediente SABI-2022-50.

- 1.37. El 9 de junio de 2025, en la sesión ordinaria 30-2025 el Consejo de Administración del CONAVI acordó, con respecto a la adenda n.º 8⁵¹ al contrato CONAVI-CHEC-001, lo siguiente: “ACUERDO 3. 1. Autorizar, previo cumplimiento de todos los trámites legales, la modificación del contrato suscrito entre el CONAVI y China Harbour Engineering Company Limited (CHEC) S. A. para la ejecución del proyecto “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32, Carretera Braulio Carrillo, 673-2025 Sección Intersección Ruta Nacional No. 4 (Cruce a Sarapiquí) – Limón” (Adenda No. 8), en lo referente a la construcción de rotondas, pasos aéreos de fauna, obras de reingeniería, carriles de giro izquierdo y radial con la Ruta Nacional No. 10. / 2. Sustituir temporalmente las construcciones de los elementos originales...”.
- 1.38. El 7 de julio de 2025, se firmó la adenda n.º 8 al Contrato para el Proyecto: “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (Cruce a Sarapiquí) – Limón”. En dicha adenda se indicó “Esta Adenda No. 8 al contrato de obra pública referido tiene como fin variar términos y condiciones del contrato original, a través de la modificación de elementos puntuales del proyecto para realizar la construcción de rotondas, pasos aéreos de fauna, obras de reingeniería, carriles de giro izquierdo y la radial con la Ruta Nacional No. 10. Teniéndose que **al incluir estas obras se sustituirán temporalmente las construcciones de los elementos originales dispuesto en el contrato primigenio**”. (el resaltado no es del original). Al respecto, del cuadro de la “**CLÁUSULA TERCERA: DE LOS CAMBIOS PACTADOS:**” se indica que entre las obras a modificar, se encuentran: 4 retornos, de los cuales el ubicado en el km 86 se modifica a Giro doble, y los restantes 3 ubicados en el km 108, 120 y 141 indican “No ejecutar”, el PSV Jiménez indica “No ejecutar”, la rotonda Moín (adenda n.º7) pasa a “Giro sencillo” y dos rotondas ubicadas en el km 143 y 98 indican “Si ejecutar”.
- 1.39. El 14 de julio de 2025, el LanammeUCR remite al Ministro del MOPT con copia a la Dirección Ejecutiva, el informe final⁵² “Auditoría sobre el alcance de los estudios de las rotondas y aspectos de seguridad vial en el proyecto: Rehabilitación y Ampliación de Ruta Nacional No. 32, Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No. 4 (Cruce a Sarapiquí)-Limón”, el cual señala que: “**...sobre la geometría de las rotondas no se tiene evidencia de que se haya realizados(sic) el análisis del rastreo de las trayectorias del vehículo de diseño a través de las maniobras de giro críticas. Este tipo de análisis permite determinar si las rotondas permiten el tránsito seguro por esta durante el paso de vehículos pesados.** / Con respecto a los estudios que debieron ser realizados para determinar si la implementación de rotondas era el tipo de solución más adecuado para las intersecciones en donde se construyeron, es criterio de esta auditoría que **no se**

⁵¹ De conformidad con la adenda 8 y lo indicado en la CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-025-2026, se tiene que el retorno ubicado en el km 86+222 fue sustituido por giro izquierdo y 3 retornos ubicados en 108+286, 120+140 y 141+600 fueron sustituidos por la implementación de obras de reingeniería como cambios de línea, ajustes geométricos, carriles de giro, entre otras, y sobre el Intercambio de Moín en la adenda 8 se se sustituyó por giro sencillo, que previamente había sido modificado a rotonda en la adenda n.º7. Además, con respecto al PSV Jiménez por medio del oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-168-2026 la UERN32 indicó que decidió “...desistir temporalmente de esta obra del contrato con CHEC”.

⁵² Informe n.º EIC-Lanamme-INF-0287-2025 remitido mediante oficio EIC-Lanamme-673-2025.

proporcionan justificaciones técnicas suficientes que respalden la ejecución de esta solución, máxime si se considera que es una ruta con un marcado carácter de tránsito de larga distancia y de alta velocidad..." (El resaltado no es del original).

- 1.40. El 29 de julio de 2025, la UERN32 señaló⁵³ al LanammeUCR, entre otros aspectos, lo siguiente: "...se aclara que en la concepción de estas intersecciones se aplicaron los principios establecidos en la FHWA Roundabout Guide (2010) y el Manual de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras (SIECA, 2011), considerando radios de giro de entre 22 y 30 m, así como sobrecanchos y zonas montables internas para permitir el paso seguro de vehículos articulados como el WB-20. (...) Tal como se ha indicado, las rotondas fueron concebidas como soluciones geométricas de carácter temporal, debido a restricciones generadas por el atraso en el proceso de expropiación de los terrenos necesarios para la implementación de los PSV definitivos. Esta decisión está fundamentada en el principio de adaptabilidad funcional recomendado por la **FHWA** en su "Roundabouts: An Informational Guide" (FHWA-RD-00-067), el cual **permite emplear configuraciones temporales adaptadas al contexto, en tanto se garantice funcionalidad y seguridad en el corto y mediano plazo.** (...) Como parte del proceso de mejora continua, se han iniciado revisiones a las rotondas construidas y en ejecución, con el fin de optimizar radios de giro, ángulos de entrada/salida, tamaño de islas y reforzamiento de la señalización..." (El resaltado no es del original).
- 1.41. El 12 de agosto de 2025, la UERN32 comunicó⁵⁴ la aprobación de la Orden de Servicio n.º 23 (Inicio de actividades de la Adenda N° 8). En la citada OS ordenó al contratista CHEC: **"Iniciar todas las labores correspondientes a la Adenda No.8 del contrato."** (El resaltado es del original).
- 1.42. El 18 de agosto de 2025, el CONAVI indicó⁵⁵ a la CGR, respecto a las obras adicionales del Proyecto RN32 que "Tras una reevaluación de necesidades y la identificación de los aspectos fundamentales, se obtuvo este 2025 un total de 144 obras adicionales (...) que podría incluso variar según los resultados que se determinen a partir del estudio técnico a realizar con los recursos del BCIE / Para la aprobación de estas obras complementarias, se sigue un proceso que abarca identificación, estudios técnicos, selección y priorización. Gracias al apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con recursos necesarios para completar los estudios de preinversión que demostrarán la factibilidad del proyecto. El objetivo es cumplir con los requisitos para inscribir estas obras en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de MIDEPLAN y asegurar los recursos financieros para su ejecución".
- 1.43. El 12 de setiembre de 2025, la Sala Constitucional resolvió, mediante voto n.º 29197-2025, declarar con lugar el recurso de amparo, ordenando al Ministro del MOPT y al Director Ejecutivo del CONAVI "...que dispongan y coordinen lo necesario a efecto que en el plazo de **UN AÑO**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se implementen las medidas técnicas y recomendaciones emitidas por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos

⁵³ Oficio CARTA-CONAVI-UE32-01-2025-0548(0397) en atención al informe EIC-Lanamme-INF-0287-2025.

⁵⁴ Oficio CARTA-CONAVI-UE32-09-2025-0583 (0331).

⁵⁵ Oficio CARTA-CONAVI- DIE-01-2025-0998 (0118).

Estructurales, respecto de los estudios de las rotondas y aspectos de seguridad vial en el proyecto: “Rehabilitación y Ampliación de Ruta Nacional No. 32, Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No. 4 (Cruce a Sarapiquí)-Limón.” (Los destacados son originales).

- 1.44. El 6 de octubre de 2025, el LanammeUCR le señaló⁵⁶ a la UERN32 que “Tal y como se ha indicado en informes de auditorías y asesorías previas, las rotondas planteadas en la Ruta Nacional N° 32, en las **condiciones en que se diseñaron y ejecutaron, no cumplen con la normativa técnica vigente y representan riesgos significativos de seguridad vial y movilidad segura para los usuarios (...)** / En conclusión, el LanammeUCR mantiene su posición técnica original: dada las características operativas de la Ruta Nacional 32, las rotondas ejecutadas no resultan conformes con los estándares de seguridad y normativa aplicable, y corresponde avanzar hacia soluciones viales que sean técnica, económica y financieramente óptimas, con respaldo de estudios adecuados”. (El resaltado no es del original).
- 1.45. El 21 de octubre de 2025, el Director Ejecutivo a.i del CONAVI le asignó y solicitó⁵⁷ a la UERN32 el proceso de licitación, ejecución y supervisión legal, administrativa, técnica y financiera de: la construcción de 7 PSV, el diseño y construcción de 4 retornos, la construcción del tramo de conexión entre 153+500 km y 155+400 km, la construcción de un intercambio a desnivel de la RN32 y la RN36, el diseño y construcción de puentes peatonales y las obras contenidas dentro del Contrato CONAVI-CHEC-001 que no serán ejecutadas.
- 1.46. El 31 de octubre de 2025, la UERN32 indicó⁵⁸ a la CGR, con respecto a la no objeción o aprobación emitida a los diseños de las 7 rotondas autorizadas en la adenda n.º 7 que “...**a la fecha, el diseño no cuenta con una aprobación definitiva**, considerando que los elementos que lo componen **se encuentran en un proceso de mejora, ajuste y revisión**. Estas acciones se realizan con el propósito de garantizar que el diseño cumpla plenamente con los lineamientos técnicos, normativos y funcionales (...). / Una vez finalizado este proceso de ajuste y validación interna, se presentará la versión actualizada y la respectiva aprobación definitiva.” (El resaltado no es del original).
- 1.47. El 19 de noviembre de 2025, la UERN32 informó⁵⁹ al LanammeUCR, en atención a observaciones y recomendaciones realizadas por ese Laboratorio⁶⁰ y considerando la Resolución de la Sala Constitucional 29197-2025, que, “...esta **Unidad Ejecutora RN-32 ha realizado la revisión técnica de las rotondas construidas y en construcción, y**

⁵⁶ Oficio EIC-Lanamme-1025-2025.

⁵⁷ Oficio CARTA-CONAVI- DIE-01-2025-1338 (0151).

⁵⁸ Mediante CARTA-CONAVI-UE32-09-2025-0795 (0360), en atención al oficio DFOE-CIU-0480 (18224). Al respecto, mediante oficio IC-2026-018 del 6 de marzo de 2026, la empresa Intra Consultores indicó a la CGR: “...respecto a la existencia de un documento formal mediante el cual la Unidad Ejecutora de la Ruta Nacional N.º 32 hubiera otorgado la aprobación final de los diseños de las rotondas indicadas, se procedió a revisar los archivos disponibles del proyecto; sin embargo, no se logró identificar un oficio específico mediante el cual se haya comunicado formalmente la aprobación final de dichos diseños geométricos. En consecuencia, a la fecha no se dispone en los registros del proyecto de un documento con las características señaladas en la solicitud.”

⁵⁹ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-048-2025.

⁶⁰ Oficios EIC-Lanamme-INF-0287-2025, EIC-Lanamme-INF-1896-2024 y EIC-Lanamme-1297-2024.

producto de esta revisión se han planteado ajustes geométricos que incluyen las recomendaciones emitidas por ese Laboratorio, tales como, ampliación de radios de entrada, suavización de transiciones, la implementación de islas direccionales de aproximación que mejoran la canalización y reducen la velocidad de ingreso (evitar tramos rectilíneos), y **mejoras en las maniobras de los vehículos para evitar la invasión de carriles**. / A partir de lo anterior, como parte del proceso de mejora continua, y con el fin atender las recomendaciones presentadas a dichos elementos, se adjunta al presente documento, las **propuestas por implementar en las Rotondas de este proyecto**, lo anterior para contar con sus recomendaciones y/o observaciones al respecto, previo a su implementación.” (El resaltado no es del original).

- 1.48. El 9 de diciembre de 2025, la DGIT indicó⁶¹ a la CGR con respecto a la seguridad vial del diseño de las rotondas autorizadas en la adenda n.º7 que no fue solicitado ningún criterio o revisión desde ese punto de vista a esa Dirección, además señaló que: “Con respecto (...) a la **seguridad vial**, en un **análisis de este tipo para rotondas, lo que se revisa es el vehículo de diseño utilizado, valor propuesto del radio de la rotonda, ángulo de entrada a la rotonda, visibilidad de los accesos respecto a la forma y disposición de la rotonda, ancho de carriles y espaldón**.” (El resaltado no es del original); asimismo, indicó que “...en términos de seguridad vial, y especialmente si alguna rotonda presentaba una forma diferente a la convencional o una configuración particular de sus accesos y salidas, sí era requerido que la DGIT efectuara una revisión para que se emitieran recomendaciones en términos de seguridad vial, y por consecuencia, para que fueran consideradas dentro del diseño geométrico final. / **Es importante resaltar el hecho de que este tipo de criterios se pueden solicitar a la DGIT en el momento que, dentro de la etapa de diseño, se presenten dudas en temas que podrían afectar la seguridad vial, con el fin de tener el respaldo técnico del caso**. (...) (El resaltado no es del original).
- 1.49. El 17 de diciembre de 2025, el LanammeUCR indicó⁶² a la UERN32 lo siguiente: “...se reconoce que las propuestas presentadas por esa **Administración incorporan una serie de medidas** orientadas a mejorar la canalización, la operación y la seguridad vial en los accesos **a las rotondas**, tales como la ampliación de radios de entrada, la suavización de transiciones geométricas, la incorporación de islas direccionales y zonas montables internas, así como ajustes destinados a facilitar las maniobras de vehículos pesados.(...) Al respecto, las revisiones efectuadas por este Laboratorio a las trayectorias remitidas por esa Administración, **considerando un vehículo de diseño tipo WB-20, sugieren que estas maniobras fueron generadas para velocidades aproximadas del orden de los 20 km/h. Asumir velocidades tan bajas para el tránsito de vehículos pesados puede conducir a conclusiones erróneas sobre el desempeño real de la infraestructura, particularmente en un corredor donde los conductores circulan previamente por tramos rectilíneos de gran longitud y a velocidades significativamente mayores**. (...) / Adicionalmente, se reitera la preocupación técnica asociada a la violación de las expectativas de los conductores que transitan por la RN-32, condición que incrementa el riesgo de que los vehículos ingresen a las rotondas a velocidades superiores a las compatibles con

⁶¹ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2025-417 en atención al oficio DFOE-CIU-0541 (23015).

⁶² Oficio EIC-Lanamme-1285-2025 en atención al oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-048-2025.

la geometría disponible, aun cuando se refuerce la señalización y la demarcación. (...).” (El resaltado no es del original).

- 1.50. El 30 de diciembre de 2025, la UERN32 comunicó, mediante oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-164-2025, la aprobación de la Orden de Modificación n.º15 al contrato CONAVI-CHEC-001, mediante la cual se modificaron rubros del contrato. En la justificación de dicha OM se indica que: “...**se desea atender y cumplir con el mandato de la Sala Constitucional emitida mediante Resolución No. 202502919**, donde le instruye a la Administración proceder a implementar las mejoras recomendadas por Lanamme en las Rotondas construidas. /Lo anterior, **se requiere para que el Contratista realice las obras constructivas indicadas, que resultan ser indispensables para brindar una solución integral y funcional en el proyecto vial** y resguardar el principio de interés público, al ser obras que resulten esenciales a criterio de la Administración para el desarrollo económico y social de la zona.” (el resaltado no es del original).
- 1.51. El 6 de enero de 2026, la DGIT indicó⁶³ a la CGR lo siguiente: “**La clasificación de los tipos de vehículos que transitan por la zona** donde se desarrollará una intersección es vital desde el punto de vista geométrico y de seguridad vial; y dentro del grupo de vehículos pesados es fundamental establecer los tipos particulares de ellos en la zona por sus dimensiones y características de giro, para determinar el diseño óptimo de la intersección (...) todo esto considerando el tipo de vehículo pesado de máxima dimensión identificado en sitio o proyectado a circular en él”. (El resaltado no es del original).
- 1.52. El 7 de enero de 2026, la UERN32 indicó⁶⁴ a la CGR con respecto a los ajustes que fueron realizados a los diseños geométricos de las rotondas que “...**se mejoraron los principios establecidos en la FHWA Roundabout Guide (2010) y el Manual de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras (SIECA, 2011), considerando radios de giro, así como sobreanchos y zonas montables internas para permitir el paso seguro de vehículos articulados como el WB-20**” (El resaltado no es del original).
- 1.53. El 6 de febrero de 2026, la UERN32 indicó⁶⁵ a la CGR, lo siguiente: “Tal y como se conversó en la reunión virtual y se señaló en los correos enviados, seguimos recopilando toda la información de esta solicitud, dado a que corresponde a periodos anteriores donde hubo cambio de Gerencia, actualización del correo institucional y del archivo. / Además, dado que el Ministerio Público realizó una investigación a la Supervisión de ese momento, donde secuestraron toda la información que esta UE poseía. Sin embargo, se ha logrado recuperar mucha información para atender lo solicitado y se está requiriendo de la colaboración de la empresa para completar la documentación”.
- 1.54. El 27 de febrero de 2026, la UERN32 indicó⁶⁶ a la CGR, entre otros aspectos, que “Previo a someter la adenda 7 al Consejo de Administración del CONAVI, desde la Gerencia no se realizó un estudio complementario sobre la seguridad vial de las rotondas para ponderar el

⁶³ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2026-2 en atención al oficio DFOE-CIU-0571 (23956).

⁶⁴ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-007-2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0559 (23461).

⁶⁵ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-099-2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0054 (01282).

⁶⁶ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-168-2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0065 (01713).

riesgo de accidentes, sin embargo, posteriormente si se realizó una propuesta para mejorar la señalización y seguridad en las rotondas, de previo a su construcción”. Aunado a lo anterior, se reiteró en relación con la información pendiente de respuesta que “...tal y como se informó en otras ocasiones, seguimos recopilando información, dado a que corresponde a periodos anteriores donde hubo cambio de Gerencia, actualización del correo institucional y del archivo. Además, producto de la investigación que realizó el Ministerio Público a la Supervisión de ese momento, secuestraron toda la información que esta UE poseía. Sin embargo, se ha logrado recuperar parte de la información para atender lo solicitado”.

- 1.55. El 11 de marzo de 2026, la CGR solicitó⁶⁷ al Consejo de Administración del CONAVI, los acuerdos adoptados y la documentación de respaldo⁶⁸ asociada, en relación con el direccionamiento sobre cómo y cuándo se pasará de “soluciones provisionales” a “soluciones definitivas” de los Intercambios y Pasos Superiores Viales (PSV) que fueron excluidos del alcance contractual mediante las Adendas N.º 7 y 8 del contrato CONAVI-CHEC-001, siendo que en dichas adendas esas obras fueron sustituidas por rotondas o giros a nivel, modificaciones que fueron aprobadas por ese Consejo.
- 1.56. El 19 de marzo de 2026, el Consejo de Administración del CONAVI, mediante acuerdo 7.1 de la sesión 20-2026, instruyó: “1. Aprobar el borrador de respuesta solicitado en el oficio No. ACUERDO-CONAVI-CA-105-2026. 2. Delegar en el Presidente del Consejo de Administración la firma del oficio. 3. Instruir a la Secretaría de Actas a remitir dicho oficio a la Contraloría General de la República.(...)”. Además en el acuerdo 8⁶⁹ instruyó **“al Director Ejecutivo a planificar una hoja de ruta que permita la transición de las soluciones temporales desarrolladas en la Ruta Nacional No. 32 a obras definitivas, principalmente aquellas que no pudieron ser atendidas en el marco del contrato original.”** (el resaltado no es del original).
- 1.57. El 20 de marzo de 2026, el Consejo de Administración del CONAVI indicó⁷⁰ a la CGR: **“1. Sobre acuerdos del Consejo respecto a soluciones definitivas. A la fecha, no consta acuerdo específico del Consejo de Administración mediante el cual se haya definido formalmente la transición de las soluciones provisionales implementadas mediante las Adendas N.º 7 y 8 hacia soluciones definitivas para cada intercambio o paso superior vial en forma individualizada. / No obstante lo anterior, a través de la Dirección Ejecutiva y la Unidad Ejecutora RN-32, del CONAVI, han venido desarrollando acciones técnicas y administrativas orientadas a garantizar la continuidad funcional del corredor y la implementación progresiva de soluciones definitivas a desnivel, en resguardo del interés público, tal y como se ha informado en otras ocasiones. (...) / 3. Sobre procesos de expropiación. (...) tras análisis técnicos y manteniendo el concepto de pasos elevados, se ha considerado desarrollar soluciones definitivas optimizadas dentro del derecho de vía disponible, sin renunciar al estándar de solución a desnivel previsto para el**

⁶⁷ Oficio DFOE-CIU-0113 (02880).

⁶⁸ El análisis costo-beneficio, los estudios técnicos y financieros, así como el análisis jurídico efectuado respecto al estado de bienes inmuebles, entre otros.

⁶⁹ Se comunicó al Director Ejecutivo del CONAVI por medio del oficio ACUERDO-CONAVI-CA-125-2026 correspondiente a la sesión 20-2026 del 19 marzo de 2026.

⁷⁰ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-207-2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0113 (02880). El borrador del oficio fue aprobado mediante el acuerdo 7.1 de la sesión 20-2026 del 19 marzo de 2026.

corredor estratégico. (...) El Consejo de Administración ha sido informado sobre el estado de los procesos expropiatorios asociados al proyecto, mediante la Dirección Ejecutiva y la Unidad Ejecutora RN-32, en los cuales se han expuesto las limitaciones de espacio por expropiaciones, avances en adquisición de terrenos y alternativas técnicas para la ejecución de soluciones definitivas. (...) / **5. Sobre acciones futuras.** La Administración ha mantenido, de forma consistente, el criterio de que **las soluciones viales implementadas corresponden a una primera etapa de solución**, adoptadas ante la imposibilidad material de ejecutar, en su momento, las soluciones definitivas originalmente previstas, principalmente por la indisponibilidad efectiva del derecho de vía. / En ese contexto, **la Administración ha definido procesos de contratación adicionales al contrato original, como mecanismo para la transición hacia dichas soluciones definitivas**, orientados a garantizar la funcionalidad, seguridad vial y cumplimiento del interés público. (...) Como parte de ese plan de acción, adquiridos los terrenos necesarios, se logró completar el proceso de expropiación, lo que permitió a la Administración promover un primer proceso de contratación bajo la modalidad de “Construcción” (...) esto constituye una acción concreta orientada a la materialización de las soluciones definitivas. De igual forma, **para los demás elementos que aún no han sido construidos por temas de que las expropiaciones no están adquiridas al día de hoy, se está gestionando nuevas licitaciones en la modalidad de “Diseño y Construcción, llave en mano” para brindar la solución definitiva dentro del derecho de vía y considerando las soluciones viales implementadas a la fecha**, manteniendo el concepto original de pasos elevados, pero con una configuración geométrica optimizada..” (el resaltado no es del original).

- 1.58. El 23 de marzo de 2026, la UERN32 indicó⁷¹ con respecto a la documentación de respaldo para la ejecución de la orden de servicio n.º44, lo siguiente: “De previo, se hace constar que la Unidad Ejecutora realizó una revisión exhaustiva de los archivos físicos y digitales disponibles, adjuntando a la presente respuesta los documentos localizados a la fecha relacionados con el tema que nos ocupa. / Se aclara que, durante la etapa de desarrollo de los diseños, se efectuaron diversas coordinaciones técnicas, solicitudes de información y validaciones en espacios formales de seguimiento del proyecto, tales como reuniones técnicas de coordinación, sesiones de revisión de avances y mesas de trabajo entre la Administración y la empresa contratada. En algunos casos, dichas gestiones no derivaron en comunicaciones independientes individualizadas o minutas formales específicas, en tanto las instrucciones y acuerdos se integraban dentro del seguimiento técnico continuo del servicio, materializándose posteriormente en los productos entregados por la consultora y en los controles técnicos efectuados por la Administración...”.
- 1.59. El 25 de marzo de 2026, la DGIT indicó⁷² a la CGR, con respecto a los diseños geométricos de las rotondas autorizadas en la adenda n.º7, que “...no es procedente técnicamente el diseño efectuado con un vehículo WB-15 ya que el mismo refleja una carencia importante de análisis e investigación. El vehículo de diseño que debió utilizarse es el WB-20 que contempla hasta 22.4 metros de longitud...”.

⁷¹ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-227-2026, en atención al oficio DFOE-CIU-0127 (03314).

⁷² Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2026-124, en atención al oficio DFOE-CIU-0121 (03047).

- 1.60. El 6 de abril de 2026, la Dirección Ejecutiva del CONAVI mediante circular⁷³ comunicó a todo el personal que, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley n.º 9293 y considerando que ha transcurrido el plazo de seis meses desde el último desembolso del crédito, se procede a la disolución de la UERN32 y dado que el Consejo debe asumir las funciones de la Unidad Ejecutora, la Dirección Ejecutiva asumirá el recargo de las funciones con el apoyo de los ingenieros adscritos a la Dirección Regional Huetar Atlántica de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.
- 1.61. El 19 de abril de 2026, finaliza el plazo del contrato para el Proyecto “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional N° 32 Carretera Braulio Carillo Sección Intersección Ruta Nacional N° 4 (Cruce a Sarapiquí)-Limón”, contrato n.º CONAVI-CHEC-001, suscrito entre el CONAVI y la empresa CHEC.
- 1.62. El 24 de abril de 2026, ante consulta de la CGR, la DGIT indicó⁷⁴ sobre los avales⁷⁵ técnicos emitidos por esa Dirección a los estudios funcionales presentados por la UERN32, lo siguiente para:
- **la alternativa de giro izquierdo en el Intercambio Moín 148+912:** “...no es procedente el desarrollo de una intersección de ALTO/CEDA con giro izquierdo, ya que, el mismo informe indica que no es seguro y que requiere del desarrollo de medidas complementarias”.
 - **la alternativa de giro izquierdo en el retorno 86+222:** “...no es procedente en ningún extremo, el cambio de diseño en este punto a un giro izquierdo, ya que el mismo es un retorno, y ese giro izquierdo ya no constituiría un retorno, afectando a una cantidad importante de usuarios y saliéndose del criterio establecido por la DGI”.
 - **configuraciones distintas a las soluciones de retornos ubicados en los km 108 y 120:** “No fue remitido ningún informe en el que se contemple eliminar algún retorno para convertirlos en giros izquierdos. (...) / Al respecto se aclara que, para el caso de retornos, el tema no es funcional por capacidad, sino más bien de analizar la cantidad de vehículos que lo utilizan con ese fin (como retorno) y las distancias a recorrer, para justificar su necesidad”.
 - **configuraciones funcionales adicionales a la solución de retorno ubicado en el km 141+600:** “...no fue remitido ningún informe en el que se contemple eliminar algún retorno para convertirlos en otro diseño.”
- 1.63. El 12 de mayo de 2026, el Director Ejecutivo a.i del CONAVI, indicó⁷⁶ a la CGR en relación con las 7 rotondas⁷⁷ autorizadas en la adenda n.º7 del contrato CONAVI-CHEC-001 que, para la versión **de planos enviados a la empresa CHEC el 10 de julio de 2024 para iniciar su construcción** “La velocidad del diseño utilizada fue de 20 km/hr, con el **tipo de vehículo conocido como WB-15**” (el resaltado no es del original). Por su parte, con respecto a los **ajustes y modificaciones realizados al diseño geométrico original de las rotondas**, se indicó que: “La velocidad del diseño utilizada fue de 20 km/hr, con el **tipo de vehículo**

⁷³ Oficio CIRCULAR-CONAVI-CA-DIE-022-2026.

⁷⁴ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2026-147 en atención al oficio DFOE-CIU-0159 (04574).

⁷⁵ Avales emitidos mediante el oficio DVT-DGIT-R-2023-314 (estudio funcional Fase 3) y oficio DVT-DGIT-R-2023-159 (estudio funcional Fase 1).

⁷⁶ CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-013-2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0152 (03860).

⁷⁷ La Unión, Herediana, Siquirres, Barbilla, Matina, APM o TCM y Moín, indicadas en el cuadro n.º1 del oficio DFOE-CIU-0152 (03860).

conocido como WB-20". (El resaltado no es del original). Además señaló que las rotondas ubicadas en La Unión, La Herediana, Siquirres, Batán (Barbilla) y Matina, iniciaron su construcción con la versión de planos remitida a la empresa CHEC el 10 de julio de 2024, mientras que la rotonda ubicada en APM inició su construcción con la versión que incorpora los ajustes y modificaciones al diseño geométrico original, y la rotonda ubicada en Moín no fue construida. Asimismo, señalaron que durante el proceso constructivo, se realizaron las adaptaciones posibles a las rotondas ubicadas en La Unión, La Herediana, Siquirres y Batán (Barbilla).

2. Criterio jurídico y técnico

El Proyecto RN32 fue concebido⁷⁸ con el objetivo de ampliar la capacidad vial en la Ruta Nacional N.º 32, específicamente en la sección: intersección con la ruta nacional n.º4 (cruce Sarapiquí) y Limón, con el propósito de contribuir al desarrollo económico y al aumento de la competitividad de la zona. Asimismo, como objetivos específicos, consideró además de la rehabilitación y la construcción de la sección, la disminución de los costos de operación del tránsito privado y de carga y el tiempo de recorrido, mejorar la seguridad vial en el tramo y la construcción de retornos, intersecciones y pasos a desnivel. En ese contexto, los esfuerzos del CONAVI deben dirigirse a que dichos objetivos sean cumplidos de manera eficiente en procura de la satisfacción de la necesidad pública que lo motivó y en resguardo de la Hacienda Pública, sin dejar de lado la normativa técnica y las buenas prácticas aplicables para garantizar condiciones adecuadas de seguridad vial y movilidad segura en procura y salvaguarda del interés público y del ordenamiento constitucional y legal.

El CONAVI a través de su Consejo de Administración, en su condición de jerarca institucional, tiene el deber legal e irrenunciable de ejercer una dirección superior con visión estratégica sobre los Proyectos y un seguimiento efectivo de la gestión que integre, de forma transversal, las responsabilidades y riesgos asociados a proyectos de gran magnitud e impacto país, como el de la RN32, de manera que se adopten oportunamente las decisiones ante los cambios y situaciones que, puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del proyecto, la seguridad vial y movilidad segura en la vía, así como el uso eficiente de los recursos públicos. En la gestión de proyectos (NCISP⁷⁹ 4.5.2) la Administración debe establecer y supervisar controles que aseguren su correcta planificación y ejecución, bajo la responsabilidad de un líder competente y el respaldo documental verificable.

Además, las actuaciones del CONAVI deben orientarse a que se establezca un sistema de control que permita ejercer de manera activa y eficiente la vigilancia necesaria y pertinente de la gestión del proyecto, las contrataciones asociadas y los recursos empleados. Al respecto, la Ley General de Control Interno, n.º. 8292 (LGCI), asigna responsabilidades sustantivas y de participación activa tanto a los jefes como a los titulares subordinados en lo que corresponde al sistema de control interno institucional y al logro de un adecuado ambiente de control. Ello implica una actitud vigilante y previsor en la determinación y aplicación de los mecanismos de control

⁷⁸ De acuerdo con el Estudio de perfil "Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No. 32 Sección: Intersección con la Ruta Nacional No. 4 – Limón por parte del CONAVI", del MOPT y CONAVI, enero de 2013 y el la motivación del proyecto de ley tramitado en el expediente legislativo n.º 18945, que da origen a la Ley n.º 9293.

⁷⁹ Normas de Control Interno para el Sector Público, n.º. N-2-2009-CO-DFOE y sus reformas.

necesarios, así como del ejercicio efectivo y regular de ese control. También, la Ley de Creación del CONAVI, n°. 7798, le establece responsabilidades de fiscalización sobre la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad (art. 4 inciso d) y de los contratos con terceros (art. 5 incisos h y j).

Aunado a lo expuesto, la normativa de contratación pública exige una rigurosa planificación (art. 37 y 72 de LGCP⁸⁰, arts. 86, 172, 178 al 182 del RLGCP⁸¹), obligando a definir integralmente el alcance, la calidad, los riesgos, los costos, los recursos y la administración del contrato, entre otros. En esta misma línea, resulta imperativo destacar que la elección del tipo de contrato y modalidad de pago debe sustentarse mediante un acto motivado desde la decisión inicial; dicha elección tiene que respaldarse expresamente en estudios jurídicos, técnicos, financieros y de gestión en función de la distribución de riesgos, la complejidad de la obra, de la satisfacción efectiva del interés público y de las consideraciones de valor por el dinero (arts. 174, 175 y 176 del RLGCP). Asimismo, resulta indispensable asignar personal idóneo para el control y fiscalización acorde a la magnitud, complejidad y valor público de la obra (arts. 37 y 106 LGCP, arts. 86 incisos d y h, y 186 del RLGCP).

En ese mismo sentido, bajo el marco de la LGCI, el CONAVI debe garantizar que la seguridad vial sea un componente central del sistema de control interno, asegurando que la protección de la vida y el interés público orienten cada etapa del ciclo de vida de los proyectos de infraestructura, bajo principios de transparencia, eficiencia, oportunidad y rendición de cuentas.

No puede perderse de vista que el Estado tiene como obligación⁸² objetiva el garantizar la vida de sus habitantes, y eso incluye la seguridad vial; sobre ello la Sala Constitucional al conocer un recurso de amparo respecto de los estudios de las rotondas y aspectos de seguridad vial en el proyecto: “Rehabilitación y Ampliación de Ruta Nacional No. 32, Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No. 4 (Cruce a Sarapiquí)-Limón” indicó⁸³ que “...en casos como el de estudio ha reconocido que el Estado se encuentra obligado a adoptar de manera oportuna todas aquellas medidas preventivas necesarias para enfrentar peligros inherentes a la vida en sociedad, reduciéndolos al mínimo posible (...). Al ser el tránsito una actividad necesaria de alto riesgo, el Estado tiene el deber de regular la circulación de peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las privadas que estén abiertas al uso y aprovechamiento común, de manera tal que se pueda garantizar un tránsito terrestre, vehicular y peatonal con el mínimo de peligro para la vida...”.

En línea con lo anterior, dado que la vida y seguridad de las personas constituye un bien jurídico fundamental cuya tutela resulta imperativa para el CONAVI, el componente de seguridad vial y movilidad segura de todos los usuarios constituye un aspecto técnico de primer orden, y una obligación fundamental de la institución, así como un pilar esencial de la gestión de riesgos y la planificación de los proyectos viales. Consecuente con ello, es necesario que las actuaciones administrativas cuenten con el respaldo pertinente y oportuno, de manera que el fundamento de las decisiones adoptadas quede suficientemente acreditado y documentado.

⁸⁰ Ley General de Contratación Pública, n°. 9986.

⁸¹ Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, n°. DE-43808-H.

⁸² Artículos 21 y 40 de la Constitución Política.

⁸³ Voto 29197-2025 relacionado con la ruta nacional 32.

La normativa técnica nacional en relación con la seguridad vial y movilidad segura de proyectos de infraestructura dispone⁸⁴, entre otras características fundamentales de las carreteras, que “El trazado geométrico debe cumplir con los parámetros establecidos y las normas” y que “Las características de la carretera no deben desligarse de las características de los vehículos”; además, se establece⁸⁵ “la incorporación obligatoria del componente de seguridad vial en todas las labores de planificación y construcción de obras viales” y de “...otras medidas complementarias para la seguridad vial de la obra, considerando a todos los posibles usuarios de la vialidad de previo a su ejecución”, constituyendo parámetros técnicos de acatamiento obligatorio que no pueden ser omitidos o flexibilizados por razones de mera oportunidad o conveniencia.

Es pertinente señalar que la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227 (LGAP), establece que toda actuación administrativa está sujeta a principios fundamentales de servicio público, elementos esenciales que afectan de manera directa y cotidiana a los receptores del servicio, por lo que los principios de continuidad, eficiencia y servicio al interés público (art. 4 y 5) se constituyen en rectores y orientadores de la actuación que el CONAVI está llamado a ejercer. Deben observar el ordenamiento jurídico integradamente (art. 7 y 158) y adecuar las funciones asignadas a lo establecido en el artículo 16 de la LGAP, que dispone que “en ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios de justicia, lógica o conveniencia”. Esta norma impone un límite a la discrecionalidad de la autoridad y obliga a que toda decisión administrativa exija y se fundamente en criterios técnicos y jurídicos verificables en logro de los objetivos institucionales, y en la observancia del compromiso adoptado legal y contractualmente, siempre a partir del supuesto de prevalencia del interés público sobre el interés de la Administración Pública (art. 113 LGAP). También, de acuerdo con lo señalado por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n.º 8422, debe dirigir su gestión a satisfacer el interés público manteniendo en todo momento, un comportamiento probo, identificando y atendiendo las necesidades colectivas prioritarias de forma planificada, regular, eficiente y continua (art. 3).

Con respecto a la gestión de una organización pública se debe garantizar el suficiente y oportuno sustento de sus decisiones y que el acceso a la información sea posible a partir de criterios de confiabilidad, oportunidad, utilidad, relevancia y competencia. Sobre ello, la LGCI y las NCISP, establecen claras responsabilidades de los jerarcas y titulares subordinados para permitir un efectivo y oportuno control sobre las actuaciones institucionales. En proyectos de alta complejidad y con una alta transitabilidad de vehículos y transporte de carga, como el de la RN32, estos controles deben garantizar el respaldo documental verificable y la trazabilidad de las decisiones, como elemento esencial para transparentar la actividad administrativa, permitir la rendición de cuentas y la oportuna toma de decisiones.

3. Análisis del Caso

I. Insuficiente direccionamiento estratégico para el Proyecto

⁸⁴ Manual para el desarrollo de proyectos de infraestructura desde la óptica de la seguridad vial (segunda edición). Mediante Decreto n.º 37347 vigente desde el 10 de octubre del 2012 se oficializa el “uso del Manual para el desarrollo de proyectos de infraestructura desde la óptica de la seguridad vial, en la formulación y ejecución de las obras públicas pertinentes contratadas por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (en sentido laxo) y por el Estado costarricense”.

⁸⁵ Decreto Ejecutivo n.º 40632-MOPT del 03 de julio de 2017.

Se evidenció un deficiente direccionamiento estratégico por parte del Consejo de Administración y de la Dirección Ejecutiva del CONAVI en el Proyecto RN32; por cuanto se adoptaron decisiones que modificaron el alcance original del contrato, introduciendo obras de carácter temporal y eliminando obras previamente pactadas, sin definirse oportunamente el cómo y cuándo se realizaría la transición hacia las soluciones definitivas; condiciones que llevaron al Proyecto a un estado de indeterminación que afecta la consecución de sus objetivos.

De esta manera, en junio de 2024 se autorizó la adenda n.º 7 y con ello la **sustitución de 9 obras permanentes⁸⁶** (específicamente **3 intercambios y 6 pasos superiores viales -PSV-**) diseñadas mediante el contrato CONAVI-CHEC-001, por **“soluciones temporales”** que comprenden **7 rotondas y 2 accesos a nivel** con giro derecho. Dicha decisión se fundamentó, según lo consignado en la citada adenda, en el desestimiento temporal de algunas de las obras que contaban con mayor cantidad de expropiaciones, asimismo el documento base de dicha adenda (Orden de Modificación n.º 14) justificó la necesidad de efectuar modificaciones puntuales dentro del proyecto, considerando las limitaciones de espacios de trabajo para la realización de los intercambios contemplados en el diseño inicial. Cabe señalar que, la planificación de expropiaciones y la oportuna adquisición de los terrenos fueron aspectos señalados y advertidos por este órgano contralor en diversas ocasiones: en 2013, cuando se emitieron observaciones al proyecto de ley de financiamiento del Proyecto; en 2016, con el refrendo del contrato; en 2019, mediante una advertencia emitida sobre ese Proyecto; y en el 2022, a través de una comunicación oficial para una adecuada y oportuna articulación y coordinación entre todas las dependencias que tuvieran injerencia en su atención.

Con la suscripción de esa adenda n.º 7 se modificó el objeto original del contrato, el cual había sido técnicamente concebido para la ejecución de un proyecto de una vía de alta capacidad destinada a agilizar el tránsito seguro y continuo de mercancías y personas, puesto que actualmente, el corredor vial opera con intersecciones a nivel tipo rotonda que degradan la efectividad del corredor, por cuanto se generó una disminución en la velocidad de diseño original del proyecto, ya que la velocidad de diseño establecida para dichas rotondas es de 20 km/h, lo cual contrasta con los 100 km/h bajo los cuales fue pactado, diseñado y financiado el proyecto original, además se compromete directamente la seguridad de los usuarios que transitan por ese corredor vial y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En línea con lo anterior, la Dirección General de Ingeniería de Tránsito (DGIT) del MOPT señaló a este órgano contralor que, con la incorporación de rotondas en la vía se modificó su función, que era la de permitir el traslado expedito del transporte de carga hacia las terminales portuarias del Caribe; además indicó que, con la inclusión de las rotondas, la Administración priorizó los accesos y conectividades de las comunidades locales en detrimento de la velocidad de operación y la continuidad de los viajes directos, lo que a su vez tiene implicaciones en la seguridad para todos los usuarios de la vía.

A pesar de la naturaleza y el impacto de dicha modificación, el Consejo de Administración del CONAVI, tanto en la sesión de autorización de la adenda n.º 7 como en las deliberaciones sucesivas de ese órgano colegiado, no adoptó acuerdos orientados a delimitar la temporalidad de

⁸⁶ “Son las obras Permanentes diseñadas y ejecutadas por el Contratista en virtud del Contrato, mismas que se encuentran descritas y limitadas en el Memorando de Entendimiento” (Cláusula 1.1.5.5 del contrato CONAVI-CHEC-001).

las rotondas y de los giros sencillos, calificados por la Administración como provisionales, en la ruta nacional n.º32. Esta inobservancia vulnera el control a cargo de la máxima autoridad, con capacidad de adoptar acuerdos, instrucciones y demás decisiones, necesarias para garantizar una adecuada planificación y ejecución de las soluciones definitivas, perpetuando una infraestructura que contraviene la necesidad pública, que podría generar riesgos en la seguridad de los usuarios e impedir el cumplimiento de los objetivos bajo los cuales fue concebido el proyecto original.

Ahora bien, en junio de 2025 se autorizó la adenda n.º 8, con la cual se incrementó la incertidumbre sobre la temporalidad de las soluciones provisionales autorizadas en la adenda n.º7, por cuanto se incorporaron al contrato dos rotondas (El Mangal, km 98+500⁸⁷ y Limón 2000, km 143+500), se eliminó un retorno (km 86+222) sustituyéndolo por un giro sencillo, se eliminaron otros 3 retornos⁸⁸ (km 108+286, 120+140 y 141+600) sustituyéndolos por la implementación de obras de reingeniería como cambios de línea, ajustes geométricos y carriles de giro, se eliminó el PSV de Jiménez, se sustituyó la rotonda Moín por un giro sencillo a nivel, la cual había sido modificada en la adenda n.º7 a rotonda como sustitución a la solución original del Intercambio Moín y se incorporó la Radial con la RN10.

La gravedad de esta condición radica en que el Consejo de Administración del CONAVI no adoptó, con la autorización de las adendas n.º7 y 8, acuerdos o lineamientos de control que delimitaran la temporalidad, vigencia y transición de los cambios suscritos hacia soluciones definitivas, con el debido respaldo de los análisis costo-beneficio, estudios técnicos, financieros y jurídicos, entre otros. En ese contexto, al carecer el Proyecto RN32, de ese direccionamiento estratégico para garantizar la planificación oportuna de las acciones que concreten las soluciones definitivas, que se observó al emitir la adenda n.º 7 en junio de 2024 y agravarse esa situación con la autorización de más modificaciones por medio de una nueva adenda en junio de 2025, se genera una omisión institucional que impacta directamente en la seguridad de los usuarios, en la satisfacción de la necesidad pública, en el resguardo de la Hacienda Pública y en el cumplimiento de los objetivos específicos formalmente concebidos para el Proyecto RN32.

En línea con lo anterior, el Consejo de Administración del CONAVI indicó que no consta acuerdo específico mediante el cual se haya definido formalmente la transición de las soluciones provisionales implementadas mediante las Adendas n.º 7 y 8 hacia soluciones definitivas, y no fue sino hasta en la sesión del 19 de marzo de 2026, que ese Consejo instruyó a la Dirección Ejecutiva a “planificar una 'hoja de ruta' que permita la transición de las soluciones temporales desarrolladas en la Ruta Nacional No. 32 a obras definitivas, principalmente aquellas que no pudieron ser atendidas en el marco del contrato original”. No obstante, esta Contraloría identifica el riesgo de que la citada hoja de ruta se limite exclusivamente a la transición de las obras provisionales, omitiendo la valoración e inclusión de las obras eliminadas del contrato original y de las obras complementarias indispensables; esta omisión en la gestión integrada del alcance limita el control,

⁸⁷ CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-029-2026 indicó que: “mediante la Orden de Modificación No. 15, se modificaron algunas actividades, incluyendo la Rotonda ubicada en El Mangal (k98+450), por lo cual no se procedió con su construcción.”

⁸⁸ Como solución vial inmediata para los retornos ubicados en 108+286, 120+140 y 141+600. Dichos retornos fueron excluidos del Contrato CONAVI-CHEC-001, de acuerdo con la Adenda No. 8. (CERTIFICACIÓN-CONAVI-CA-DIE-025-2026 del 3 de agosto de 2026).

la definición, la priorización y la planificación integrada de las soluciones viales requeridas para la funcionalidad, operación y seguridad vial del Proyecto RN32.

Además, lo anterior evidencia que al menos en 1 año y 9 meses desde que se autorizó la adenda n.º 7, el Proyecto ha carecido del direccionamiento estratégico por parte del Jefe del CONAVI que sustentara o acompañara las decisiones que se adoptaron con las adendas emitidas, constatándose además que el acuerdo en torno a la elaboración de la hoja de ruta para el Proyecto no respondió a una acción oficiosa, preventiva u oportuna del órgano colegiado, sino que fue adoptada en el contexto de la atención de consultas realizadas por este Órgano Contralor.

A modo de ejemplo, como consecuencia en esa omisión de direccionamiento estratégico y oportuno en el Proyecto, en octubre de 2025 se le asignó y solicitó a la UERN32 el proceso de licitación, ejecución y supervisión de la construcción de 7 PSV, el diseño y construcción de 4 retornos, la construcción del tramo de conexión entre 153+500 km y 155+400 km, la construcción de un intercambio a desnivel de la RN32 y la RN36, el diseño y construcción de puentes peatonales y las obras contenidas dentro del Contrato CONAVI-CHEC-001 que no serán ejecutadas⁸⁹, sin embargo, dicha Unidad Ejecutora, fue disuelta 5 meses después. Las funciones de la UERN32, serían asumidas como recargo por la Dirección Ejecutiva con el apoyo de los ingenieros adscritos a la Dirección Regional Huetar Atlántica de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

Lo anterior, permite observar una debilidad en la estructura de gobernanza del Proyecto RN32 que sumado a la falta de una “hoja de ruta” estratégica incrementa los riesgos asociados a la gestión integral del Proyecto RN32 y su control. Esta deficiencia compromete la adecuada planificación de las contrataciones y la gestión de expropiaciones, la coordinación y la toma de decisiones oportunas, la definición del alcance, el monto, el plazo y los recursos necesarios, contraviniendo los principios de eficacia y eficiencia.

Además de los riesgos expuestos por motivo de las modificaciones autorizadas en la adenda n.º 7 y 8 y por la falta de direccionamiento estratégico en el Proyecto RN32, también se observó que otro aspecto que incrementa la incertidumbre en este Proyecto corresponde a la definición de las obras complementarias (obras adicionales), las cuales según lo indicó el CONAVI, están siendo planificadas y estima concluir sus estudios técnicos en el segundo semestre de 2027. Lo anterior cobra relevancia, siendo que desde mayo de 2022, este Órgano Contralor evidenció⁹⁰ que se encontraba pendiente la conclusión de los estudios técnicos integrales necesarios para definir cuáles obras complementarias son indispensables en ese corredor vial, siendo que para ese momento se tenían identificadas 89 obras adicionales, y en agosto de 2025 ese Consejo reportó un incremento para un total de 144 obras, haciendo la salvedad de que dicha cantidad podría variar según los resultados de los estudios técnicos. Esta falta de definición incrementa la incertidumbre sobre el alcance del Proyecto, su presupuesto y plazo requerido para asegurar que dicha infraestructura cumpla con los objetivos para los cuales fue concebida.

⁸⁹ De acuerdo con lo informado mediante el oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-207-2026, a marzo de 2026, se han promovido contrataciones de 4 PSV como mecanismo para la transición hacia dichas soluciones definitivas, y que además se estaban gestionando nuevas licitaciones en la modalidad de diseño y construcción y llave en mano “para brindar la solución definitiva dentro del derecho de vía y considerando las soluciones viales implementadas a la fecha, manteniendo el concepto original de pasos elevados, pero con una configuración geométrica optimizada.”

⁹⁰ Informe n.º DFOE-CIU-IF-00005-2022.

II. Debilidad en el componente de la seguridad vial y movilidad segura en el Proyecto

Como punto de partida, el COSEVI desde el 2017, señaló⁹¹ que “El principal conflicto desde la seguridad vial en relación con la ruta 32 es la gran cantidad de vehículos de carga que circulan principalmente entre los puertos y los patios de aduanas y almacenaje de contenedores que se distribuyen en los márgenes de carretera y generan un tránsito diario que alcanza niveles muy elevados en días de carga/descarga de barcos en los muelles, ocasionando un aumento en accidentes”.

Ahora bien, con respecto a la seguridad vial y movilidad segura del Proyecto RN32, se evidenció que la Administración ponderó la ejecución de rotondas en el espacio disponible del derecho de vía por encima de la observancia obligatoria de parámetros técnicos y de la normativa pertinente para garantizar la circulación de todos sus usuarios con el mínimo peligro para la vida, trasladando el riesgo operativo a quienes hacen uso de la vía y contraponiéndose al deber de garantizar la seguridad en una de las rutas estratégicas nacionales. Como consecuencia de esa omisión, las rotondas autorizadas en junio de 2024 en la adenda n.º 7 fueron construidas con deficiencias técnicas en sus diseños geométricos originales, por cuanto el vehículo de diseño⁹² utilizado (WB-15) no se ajusta a la realidad operativa de los vehículos pesados de mayor longitud que circulan en la Ruta Nacional n.º 32.

Específicamente, se constató que los diseños originales de las rotondas, que fueron suministrados a la empresa contratista para su construcción, utilizaron como parámetro en su diseño el tipo de vehículo WB-15, el cual cuenta con una longitud de 16,8 metros, pese a que el parámetro técnico que correspondía aplicarse obligatoriamente para contar con un adecuado diseño geométrico de las rotondas, era el tipo de vehículo camión WB-20 (cabezal con semirremolque), cuya longitud es de 22,4 metros. Esta discrepancia de 5,6 metros en la longitud del vehículo de diseño utilizado, incidió en el establecimiento de parámetros en el diseño geométrico original que no son acordes con las dimensiones de los vehículos de carga pesada de mayor longitud que circulan en la ruta, generando riesgos en la seguridad vial para todos los usuarios.

Al respecto, la DGIT fundamentó⁹³ la obligatoriedad de haber utilizado como parámetro de diseño para rotondas el vehículo de carga pesada tipo WB-20, a partir de tres enfoques: el primero, basado en los registros oficiales de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT para las estaciones de conteo temporal ubicadas en las cercanías a las rotondas autorizadas en la adenda n.º 7, esa Dirección indicó que la “cantidad de vehículos de carga pesada con 5 y 6 ejes es considerable”⁹⁴, a modo de ejemplo en 3 estaciones de conteos del año 2025, se reportan

⁹¹ En febrero del 2017, la Dirección de Proyectos del COSEVI, emitió el documento denominado “Construcción y análisis de perfiles de riesgo en Seguridad Vial y movilidad segura de la Ruta 32: estado actual y escenarios ante una posible ampliación entre la intersección con la ruta nacional 4 y el centro urbano de Limón (cantón)”.

⁹² “En el diseño de cualquier obra vial, el diseñador debe considerar el vehículo de diseño más grande, que probablemente use la obra con mayor frecuencia, o un vehículo de diseño con características especiales que deben tomarse en cuenta en el dimensionamiento de la vía. Este vehículo se usa para determinar el diseño de características críticas tales como radios en las intersecciones y radio de rampas de giro.” Manual Centroamericano de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras (SIECA, 2011).

⁹³ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2026-124 del 25 de marzo de 2026.

⁹⁴ Estación 799, año 2007, reportó 31,09% de camiones de 5 ejes; estación 957, año 2025, reportó 20,55% de camiones de 5 ejes; estación 248, año 2015, reportó 10,04 % de camiones de 5 ejes y 7,69 de 6 ejes; estación 701, año 2015, reportó 0,13 % de camiones de 5 ejes y 0,15% de 6 ejes; estación 811, año 2015, reportó 0,69 % de camiones de 5 ejes; estación

porcentajes de 20,55%, 15,3% y 20,43% respecto a la cantidad del tipo de camión de 5 ejes. El segundo enfoque, sustentado en los datos del Departamento de Pesos y Dimensiones del CONAVI correspondientes a la estación de pesaje de Búfalo⁹⁵, constatando que, durante el periodo 2025, un total de 9.816 vehículos pesados superaron los 20 metros de longitud, de los cuales 3.463 (35,3%) se ubicaron en el rango de 22 a 25,68 metros, dimensiones que se asocian directamente al camión WB-20. Asimismo, el artículo 9 “Dimensiones máximas permitidas” del Reglamento de Circulación por Carretera con Base en el Peso y las Dimensiones de los Vehículos de Carga, dispone que el vehículo de mayor dimensión permitido en la red vial es de 21 metros. Por su parte, en su tercer enfoque, la DGIT recurrió al análisis de los manuales técnicos vigentes, demostrando que según el Manual Centroamericano de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras (SIECA),⁹⁶ para determinar el ancho de giro requerido para vehículos pesados en una rotonda normal se utilizan dos vehículos tipo, el vehículo WB-18 de 19.8 metros de largo total, según la clasificación de la AASHTO, y el autobús. Adicionalmente indicó, que el SIECA⁹⁷ establece que el camión WB-20 debe ser el vehículo mínimo de diseño a considerar en las rampas de salida de autopistas, en intersecciones con carreteras arteriales y en vías colectoras o calles que conducen a zonas industriales con altos volúmenes de tráfico o que proveen acceso local para camiones grandes.

En línea con lo anterior, la DGIT determinó que no es procedente técnicamente el diseño efectuado con un vehículo WB-15 ya que refleja una carencia importante de análisis e investigación, y que el vehículo de diseño que debió utilizarse era el camión WB-20 que contempla hasta 22.4 metros de longitud. Asimismo, dicha Dirección señaló que la limitante de espacio (derecho de vía disponible) no es una justificación aceptable para modificar los parámetros de diseño cuando se compromete la seguridad de los usuarios.

Lo anterior cobra importancia, toda vez que tal y como lo señala la DGIT, “**La clasificación de los tipos de vehículos que transitan por la zona donde se desarrollará una intersección es vital desde el punto de vista geométrico y de seguridad vial**; y dentro del grupo de vehículos pesados es fundamental establecer los tipos particulares de ellos en la zona por sus dimensiones y características de giro, **para determinar el diseño óptimo de la intersección**; que en este caso al ser rotonda incluía el radio de la misma, cantidad de carriles internos de circulación y su ancho, disposición de las entradas y salidas (ángulos de entrada, separación entre salidas y entradas), entre otras; **todo esto considerando el tipo de vehículo pesado de máxima dimensión identificado en sitio o proyectado a circular en él.**” (El resaltado no es del original)⁹⁸

Además, conforme con lo expuesto por la DGIT⁹⁹ “es obligación del diseñador aplicar todos los criterios existentes que garanticen el funcionamiento óptimo de su propuesta; por lo que, en temas de diseño de carreteras, resulta aún más relevante la revisión de guías y aplicación de sus recomendaciones, sobre todo por el hecho de que los elementos de diseño geométrico son

903, año 2025, reportó 15,3 % de camiones de 5 ejes; estación 956, año 2025, reportó 20,43 % de camiones de 5 ejes y estación 310, año 2015, reportó 1,87 % de camiones de 5 ejes y 1,05% de 6 ejes.

⁹⁵ Ubicado en el Km 141, Ruta Nacional No. 32, Limón.

⁹⁶ Sección 5.11 DISEÑO DE INTERSECCIONES GIRATORIAS O ROTONDAS, apartado 5.11.6 Ancho de Giro requerido para Vehículos Pesados.

⁹⁷ CAPÍTULO 2. CONTROLES Y CRITERIOS DE DISEÑO. Apartado 2.2 VEHÍCULOS DE DISEÑO y 2.2.1 Características Generales.

⁹⁸ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2026-2 del 6 de enero de 2026.

⁹⁹ Oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2025-417 del 09 de diciembre de 2025.

determinados en gran medida por la presencia de tipos particulares de vehículos pesados en la zona, que por sus dimensiones y características de giro, requieren ser incluidos en la modelación para valorar su desarrollo en sitio y su efecto sobre la sombra del proyecto; ya que el no hacerlo puede generar que el vehículo pesado invada la zona de tránsito de otro usuario, llámese: peatón, ciclista o vehículo automotor.”

A pesar de lo anterior, en julio de 2024 se firmó el documento base para la adenda n.º7 (Orden de Modificación n.º.14), en el cual se consignó de forma expresa que “los diseños óptimos de las rotondas, requieren de radios de externos que superan el derecho de vía, sin embargo, esta acción pretende contar con áreas de trabajo liberadas, y no depender de la expropiación de los terrenos...”. Lo anterior, evidencia que las rotondas que serían autorizadas en la adenda n.º7 no contaban con diseños óptimos en términos de seguridad vial, aspecto del cual la Administración tuvo conocimiento.

Por su parte, el LanammeUCR señaló a la UERN32 en julio de 2024 que, en el caso de seleccionar intersecciones de tipo rotonda **se debía considerar las principales necesidades operativas y de seguridad en estas intersecciones, considerando que es una carretera con una velocidad de diseño de 100 km/h**. Además, recomendó consultar otras normas técnicas para verificar el efecto que podrían tener los diferentes elementos de la rotonda en la seguridad vial.

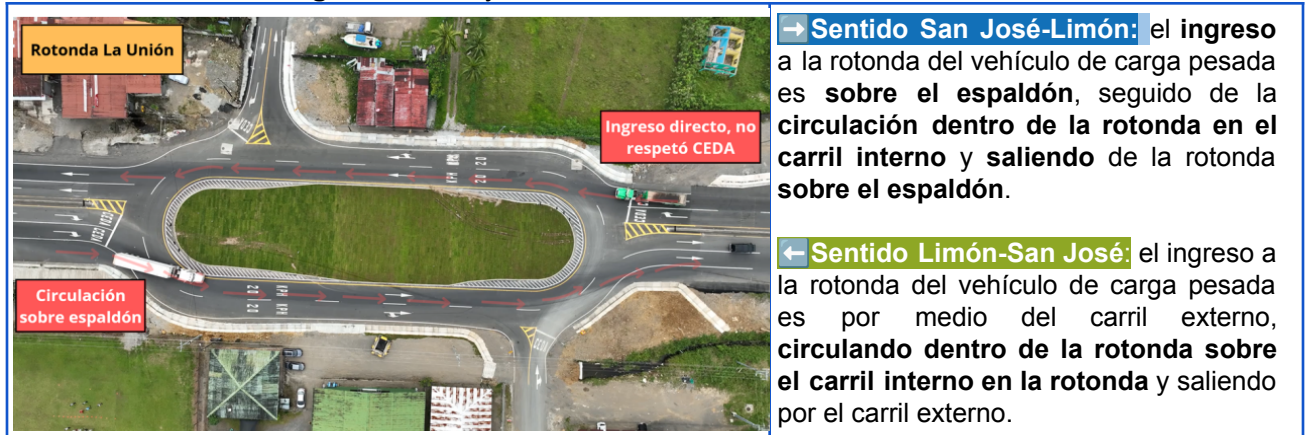
En octubre de 2024, se ordenó a la empresa contratista iniciar la construcción de las rotondas, de conformidad con los diseños geométricos originales que le fueron aportados en julio de 2024, a pesar de las limitaciones técnicas de esos diseños.

Posteriormente, el LanammeUCR, en noviembre de 2024, resaltó que los estándares de diseño de un corredor como la Ruta Nacional n.º 32 debían ser coherentes con su importancia logística y el volumen de tránsito que soporta, y que dado que este corredor canaliza cerca del 80% de las importaciones y exportaciones del país mediante transporte pesado requería un diseño que garantizara tanto la movilidad ágil como la seguridad de sus usuarios. En diciembre de 2024, advirtió deficiencias críticas en el diseño geométrico de las rotondas de Moín, Batán, Matina y Siquirres, específicamente determinó que algunos de sus accesos presentaban alineamiento rectilíneo, condición que aumentaría la probabilidad de ingreso a la rotonda a alta velocidad de operación, así como de accidentes. Asimismo, constató que las rotondas contaban con una geometría reducida que resultaba incompatible con la circulación segura del vehículo de diseño camión WB-20 a la velocidad normativa de 30 km/h¹⁰⁰ y también señaló que las rotondas debían cumplir con los diámetros inscritos y con las trayectorias de movimiento de giro, para garantizar la transitabilidad segura de los vehículos de diseño, y por consiguiente de los demás usuarios, resaltando la importancia de determinar el rastreo de las trayectorias del vehículo de diseño a través de las maniobras de giro críticas, para ajustar la geometría de la rotonda hasta alcanzar la velocidad y las condiciones de manejo óptimas para minimizar los accidentes.

En complemento, en febrero de 2025 mediante vuelos de drones realizados por ese Laboratorio en las rotondas de La Unión y Herediana, se identificaron una serie de comportamientos inadecuados de circulación, aspectos que fueron alertados a la UERN32 en marzo de 2025, los cuales se ejemplifican en las siguientes imágenes.

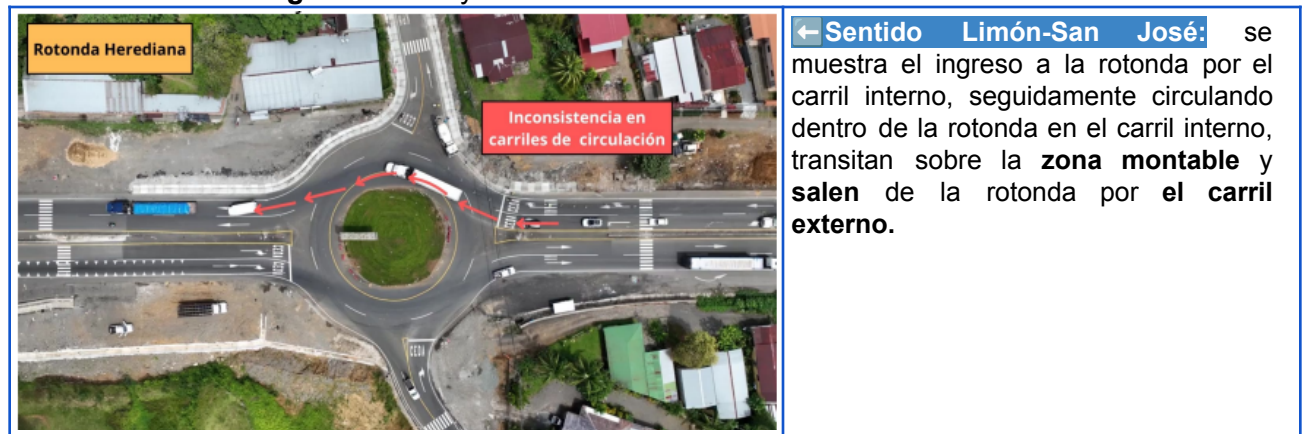
¹⁰⁰ Art.106, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, n.º 9078.

Imagen n.º1. Trayectoria de vehículos en rotonda La Unión



Fuente: Elaborado con base en el oficio EIC-Lanamme-271-2025

Imagen n.º2: Trayectoria de vehículos en rotonda la Herediana



Fuente: Elaborado con base en el oficio EIC-Lanamme-271-2025

En complemento con lo señalado, diseñar las rotondas con base en el tipo de vehículo de diseño WB-15, con dimensiones inferiores al requerido en ese corredor (cabezal con semiremolque, WB-20) genera riesgos en términos de seguridad vial, tales como los señalados por LanammeUCR y la DGIT, invasión de carriles contrarios por parte del vehículo pesado de mayores dimensiones, choques o accidentes de tránsito por la diferencia de velocidades de los distintos vehículos que ingresan a la rotonda, volcamiento de los vehículos de mayor dimensión, invasión de zona de tránsito de peatones o ciclistas por parte del vehículo pesado de mayores dimensiones, imposibilidad de realizar todos los movimientos desde los distintos accesos a la rotonda cuando el vehículo pesado sea de una longitud mayor a los 16,8 metros (WB-15).

En junio de 2025, la Auditoría Interna del CONAVI también advirtió¹⁰¹ sobre una serie de **riesgos**, cuya materialización **podría desencadenar afectaciones en la seguridad vial de la ruta y ocurrencia de accidentes de tránsito**. Asimismo, en julio de 2025, LanammeUCR señaló que

¹⁰¹ Oficio AUAD-11-2025-0006(1129) emitido a la UERN32 con copia a la Dirección Ejecutiva del CONAVI, "Servicio preventivo de advertencia acerca de la seguridad vial en las rotondas de la Ruta Nacional N°32".

(...) ocho de las nueve rotondas indicadas tienen un diámetro inferior a los diámetros inscritos típicos para rotondas y en el caso de la normativa FHWA (2000) se determina que ninguna rotonda posee un diámetro superior al mínimo establecido. (...) sobre la geometría de las rotondas no se tiene evidencia de que se haya realizados (sic) el análisis del rastreo de las trayectorias del vehículo de diseño a través de las maniobras de giro críticas. Este tipo de análisis permite determinar si las rotondas permiten el tránsito seguro por esta durante el paso de vehículos pesados.

La gravedad de la situación expuesta llevó a plantear el problema de la seguridad vial de la Ruta nacional n° 32, ante la Sala Constitucional, que en setiembre de 2025, mediante el Voto N.º 29197-2025 declaró con lugar el recurso de amparo. Al respecto, el Tribunal Constitucional consideró que las medidas preventivas adoptadas para evitar el riesgo que representa el diseño de las rotondas, no son apropiadas para garantizar la integridad y vida de los transeúntes y conductores, ordenando la implementación de medidas técnicas y recomendaciones emitidas por el LanammeUCR, respecto de los estudios de las rotondas y aspectos de seguridad vial en el proyecto, convirtiendo las recomendaciones técnicas del LanammeUCR en un mandato constitucional vinculante y de acatamiento para el CONAVI y el MOPT. Posteriormente, en octubre de 2025, el LanammeUCR reiteró de manera categórica que las rotondas planteadas en la Ruta Nacional n.º 32, bajo las condiciones en que fueron originalmente diseñadas y ejecutadas, no resultan conformes con los estándares de seguridad y la normativa aplicable y que representan riesgos significativos para la seguridad vial y la movilidad segura de los usuarios de la ruta.

Con respecto a lo anterior, se evidenció por parte del CONAVI la implementación de ajustes y modificaciones al diseño geométrico original que fue remitido a la empresa CHEC en julio de 2024. Sobre el particular, la UERN32 indicó que dichas modificaciones consistieron en: *“Ampliación de radios de entrada, suavización de transiciones, la implementación de islas direccionales de aproximación que mejoran la canalización y reducen la velocidad de ingreso (evitar tramos rectilíneos), y mejoras en las maniobras de los vehículos para evitar la invasión de carriles. / Ampliación de los ángulos de entrada/salida, tamaño de islas (zona montable), instalación de elementos de protección vehicular (flex beam) y reforzamiento de la señalización./ Además, se mejoraron los principios establecidos en la FHWA Roundabout Guide (2010) y el Manual de Normas para el Diseño Geométrico de Carreteras (SIECA, 2011), **considerando radios de giro, así como sobreanchos y zonas montables internas para permitir el paso seguro de vehículos articulados como el WB-20.**”* (El resaltado no es del original).

Sobre dichos ajustes y modificaciones, el LanammeUCR indicó, en diciembre de 2025, que corresponden a medidas de mitigación y corrección de carácter parcial, que atienden aspectos operacionales inmediatos, pero que no resuelven de manera integral las deficiencias geométricas y funcionales asociadas a la incorporación de rotondas en una vía de alta demanda y altas velocidades de operación como la Ruta Nacional 32.

Cabe resaltar que, la atención de las deficiencias en los diseños geométricos originales provocó que posteriormente se ejecutarán trabajos adicionales vinculados a los ajustes y modificaciones al diseño geométrico de 4 rotondas: La Unión, La Herediana, Barbilla y APM/TCM, y consecuentemente un pago adicional de \$1.408.617,46 con respecto al monto autorizado en la adenda n.º 7 para la construcción de las rotondas, configurando un daño patrimonial directo a la Hacienda Pública derivado de la defectuosa planificación y mala práctica técnica. Al respecto, sobre

la rotonda Matina se indicó que, a pesar de que fue necesario realizar ajustes y modificaciones al diseño geométrico original, estas mejoras no fueron incorporadas en esa rotonda construida mediante el contrato CONAVI-CHEC-001, manteniendo el riesgo operativo al circular en dicha rotonda.

Además, la UERN32 precisó que las rotondas ubicadas en La Unión, Herediana, Siquirres y Barbilla iniciaron su construcción con la versión de los diseños originales, requiriendo durante el proceso constructivo la ejecución de los ajustes y modificaciones correspondientes a su diseño geométrico; por su parte, se indicó que la rotonda APM/TCM inició su construcción con la versión de planos que incluía los ajustes y modificaciones al diseño geométrico original; y en lo que respecta a la rotonda ubicada en Moín se indicó que esta no se construyó. A continuación, en el cuadro 2, se detalla el monto adicional pagado de manera individual para cada rotonda con respecto al monto de \$900.000,00 autorizado, mediante la adenda n.º7, para la construcción de cada una de ellas.

Cuadro n.º2. Monto adicional individual para cada rotonda respecto al monto autorizado, adenda n.º7

Rotonda	Estación (km)	Monto Pagado (Adenda n.º 7)	Monto adicional pagado por ajustes y modificaciones.	Monto total por la construcción
La Unión	52+699	\$900.000,00	\$126.750,00	\$1.026.750,00
Herediana	90+332	\$900.000,00	\$112.125,00	\$1.012.125,00
Siquirres	96+962	\$900.000,00	\$0,00*	\$900.000,00
Barbilla(Batán)	115+260	\$900.000,00	\$541.125,00	\$1.441.125,00
Matina	124+251	\$900.000,00	\$0,00**	\$900.000,00
APM/TCM	147+179	\$900.000,00	\$628.617,46	\$1.528.617,46
TOTAL		\$5.400.000,00	\$1.408.617,46	\$6.808.617,46

* "En el caso de este elemento de Siquirres, posterior al diseño inicial de la rotonda, se logró concluir el proceso de expropiaciones que permitió ejecutar y habilitar la nueva radial hacia la RN-10. (...) La propuesta de modificación de la solución permite optimizar la funcionalidad del sistema vial, aprovechar la inversión ya ejecutada y maximizar el beneficio social de la infraestructura construida. Esta combinación de factores, radial habilitada y **rotonda inconclusa**, configura una condición excepcional que no se presenta en otros casos." (CARTA-CONAVI-CA-DIE-1061-2026).

**Para la rotonda de Matina no se construyeron las mejoras señaladas en los diseños con las adaptaciones o mejoras.

Nota: La rotonda de Moín no fue construida.

Fuente: elaboración propia con base en oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-960-2026, CERTIFICACIÓN-CONAVI-CA-DIE-025-2026, CARTA-CONAVI-CA-DIE-1061-2026 y CERTIFICACIÓN-CONAVI-CA-DIE-029-2026.

III. Deficiencia en la gestión documental y en la fundamentación de la toma de decisiones

La complejidad e importancia que reviste el Proyecto RN32 exige una gestión documental que actúe como garante de la trazabilidad, oportunidad y transparencia de la documentación que sustenta las actuaciones y actos administrativos. En contraste con este deber se identificaron algunas actuaciones, específicamente en lo relativo a la autorización de las adendas n.º7 y n.º8, que configuran una vulneración a la fundamentación y respaldo técnico en la toma de decisiones y

las actividades de control exigidas en la emisión de actos de la Administración; además, se observaron situaciones en que no se actuó bajo un esquema donde las decisiones de impacto técnico, contractual y financiero contaran con el correspondiente respaldo documental formal que exige la normativa de control interno. Ambas condiciones afectan los principios de rendición de cuentas, la seguridad y objetividad de la información para la toma de decisiones.

Como evidencia de esta limitación en la fundamentación, durante la etapa de desarrollo de los diseños de las rotondas, se adquirieron servicios adicionales de estudios y diseños que no estaban contemplados dentro del alcance y la oferta que respaldaba la Orden de Servicio n.º44 del contrato del Gestor del Proyecto¹⁰². Al respecto, la CGR requirió información vinculada a la solicitud de cotizaciones de esos otros servicios y estudios, análisis de razonabilidad de precios, aceptación de precios, así como la orden de la ejecución de esos servicios por parte de la UERN32, a lo cual se respondió¹⁰³ que “se aportaba la documentación localizada a la fecha” y que “En algunos casos dichas gestiones no derivaron en comunicaciones independientes individualizadas o minutas formales específicas, en tanto las instrucciones y acuerdos se integraban dentro del seguimiento técnico continuo del servicio, materializándose posteriormente en los productos entregados por la consultora...”, sin aportarse la totalidad de la documentación solicitada.

Por otra parte se constató que, la UERN32 remitió a la empresa contratista los planos de las rotondas autorizadas en la adenda n.º7 para iniciar su construcción, prescindiendo del acto de aprobación técnica de esos diseños; esa aprobación debió ser emitida mediante un acto administrativo como manifestación formal de la voluntad administrativa y que se constituía en una validación como punto de control para garantizar, entre otros aspectos, que el diseño geométrico de las rotondas cumpliera con los parámetros técnicos y la normativa aplicable en salvaguarda de una movilidad segura para todos sus usuarios, en razón de las implicaciones que en términos de seguridad vial tiene la incorporación de estas rotondas en un corredor estratégico caracterizado por su alta capacidad operativa, una velocidad de diseño de 100 km/h y la circulación de vehículos de carga pesada, particularmente el camión WB-20.

En consecuencia, la ausencia de esa aprobación técnica oportuna derivó en un diseño geométrico y en la construcción¹⁰⁴ de las rotondas bajo parámetros no procedentes, utilizando como vehículo de diseño el tipo WB-15 en lugar del WB-20 exigido para esa ruta nacional, comprometiendo la seguridad vial de todos los usuarios, y consecuentemente la ejecución trabajos constructivos adicionales vinculados a ajustes y modificaciones del diseño geométrico original de las rotondas, cuyos detalles se exponen en el apartado “II. Debilidad en el componente de la seguridad vial y movilidad segura en el Proyecto” de la presente orden. Aunado a lo señalado, la UERN32 indicó que tampoco se realizaron estudios complementarios de seguridad vial de las rotondas que evaluaran el riesgo de accidentes derivados de limitar los diseños al derecho de vía existente.

¹⁰² Mediante OS44 se le ordenó: “...cubrir todos los costos necesarios que ordene la Ingeniería de Proyecto para realizar los Diseños de varias Rotondas en sitios claves del proyecto...”

¹⁰³ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-227-2026 del 23 de marzo de 2026 en atención DFOE-CIU-0127 (03314) y oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-960-2026 del 3 de agosto de 2026.

¹⁰⁴ A excepción de la rotonda ubicada en TCM que inició su construcción con la versión con ajustes y modificaciones al diseño geométrico original, según se indicó en la CERTIFICACION-CONAVI-CA-DIE-013-2026 del 12 de mayo de 2026.

En línea con lo anterior, la UERN32 no efectuó las verificaciones correspondientes asociadas a la seguridad vial de dichos diseños geométricos, ni tampoco recurrió a la DGIT, en la etapa de diseño de las rotondas, como órgano con competencia en la materia. Esta omisión técnica cobra relevancia considerando que la DGIT ya había sido involucrada previamente en el proyecto, emitiendo en su oportunidad avales técnicos a las recomendaciones suscritas en los informes “Estudio Funcional de Intercambios y Retorno - obras del diseños original Proyecto Diseño, Rehabilitación y Ampliación Ruta Nacional No.32” (fase 1 y fase 3), los cuales fueron aportados por la UERN32 para **evaluar la capacidad funcional** de una serie de intersecciones y compararlas con configuraciones operativas más sencillas y menos costosas, dentro de las cuales se destacaba la solución de rotonda como medida provisional.

De manera particular, puede observarse que, tal como lo señaló¹⁰⁵ la DGIT, respecto al estudio funcional, en ese tipo de análisis lo que se revisa es el tema de capacidad y demoras¹⁰⁶; a diferencia del análisis de la seguridad vial para las rotondas, donde lo que se verifica es el vehículo de diseño utilizado, valor propuesto del radio de la rotonda, ángulo de entrada a la rotonda, visibilidad de los accesos respecto a la forma y disposición de la rotonda, ancho de carriles y espaldón.

De acuerdo con lo anterior no resulta equiparable el aval técnico, emitido por la DGIT, a las recomendaciones del estudio funcional frente a la verificación de la seguridad vial en la etapa de diseño de las rotondas, ya que ambos controles atienden variables, alcances y riesgos diferentes.

Por otro lado, las debilidades en la fundamentación técnica también se identificaron en el acto de autorización de la adenda n.º8, al incorporarse al contrato dos rotondas, de las cuales una de ellas (rotonda El Mangal) corresponde a una obra complementaria¹⁰⁷; es decir, a diferencia de las rotondas autorizadas en la adenda n.º7, esta no sustituye un elemento constructivo contemplado en el contrato original ni responde a alguna problemática en cuanto a la disponibilidad de inmuebles asociados a los diseños originales que impedía su construcción. Adicionalmente, para la rotonda Limón 2000, se indicó¹⁰⁸ que “corresponde a una solución vial inmediata dado a que el proceso de las expropiaciones del Retorno ubicado en k141+600 no ha sido completado”. Sin embargo, tanto en el documento base de la adenda n.º 8, como en la respectiva adenda, se carece del estudio y sustento técnico y justificación financiera que respalde la necesidad de haber incorporado las citadas rotondas en el contrato¹⁰⁹.

Asimismo, en la citada adenda n.º 8, se autorizó la sustitución del retorno ubicado en el km 86+222 por un giro sencillo, ignorando la conclusión del estudio funcional de Fase 1, el cual establecía que **“Eliminar el retorno ubicado en el kilómetros (sic) 86+222 no se recomienda, ya**

¹⁰⁵ CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2025-417 del 9 de diciembre de 2025.

¹⁰⁶ Al respecto, en los estudios funcionales se indica que “En el caso de las intersecciones tipo rotonda, estas son analizadas mediante el “Método para Estimar la Capacidad y Demoras en las Intersecciones Tipo Rotonda de Costa Rica”, desarrollado por el ingeniero Mario Duran; metodología comúnmente utilizada en el país.” Sobre ello, la DGIT indicó, mediante oficio CARTA-MOPT-DVT-DGIT-R-2025-417, que: “El procedimiento del método se divide en dos módulos, el primero permite estimar la capacidad de cada acceso de una rotonda, mientras que el segundo estima la demora media total y la longitud de cola media en función del grado de congestión (V/C obtenido en el primer módulo), a partir de los cuales será posible determinar la funcionalidad de la intersección, así como la longitud mínima requerida para los carriles.”

¹⁰⁷ Según lo indicado en el oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-1061-2026.

¹⁰⁸ CARTA-CONAVI-CA-DIE-1061-2026.

¹⁰⁹ Contrato CONAVI-CHEC-001.

que se identificó que sí existe una demanda sustancial para estas maniobras, y que no existen opciones (sic) alternativas para la conectividad vial con una longitud de recorrido menor a los 5 km.” (el resaltado no es del original). Con respecto a los 3 retornos ubicados en el km 108+286, km 120+140 y 141+600 que fueron eliminados del contrato¹¹⁰ y sustituidos por obras de reingeniería como cambios de líneas, ajustes geométricos, carriles de giro, entre otras¹¹¹, tampoco consta ningún análisis que justificara técnicamente tal modificación. Asimismo, se sustituyó el intercambio de Moín, que previamente había sido modificado a rotonda en la adenda n.º7, por un giro sencillo a nivel, a pesar que el estudio funcional en que se analizó dicha intersección concluyó que, “...una intersección tipo ALTO-CEDA tiene como desventaja que realizar las maniobras de giro izquierdo resulta muy inseguro, debido a que las condiciones de la vía permiten el tránsito de alta velocidad. Por lo tanto, no se recomienda esta alternativa, si no es posible asegurar medidas de reducción de velocidad”.

En relación con la gestión de expropiaciones también se evidenciaron debilidades derivadas de la ausencia de fundamentación por parte de la UERN32. Al respecto, se identificó que un día antes de la sesión 28-2024 del 24 de junio de 2024, en la que el Consejo de Administración del CONAVI acordó autorizar la adenda n.º7, la UERN32 sin aportar el fundamento técnico solicitó¹¹² al DABI, desistir de 13¹¹³ expedientes de expropiación vinculados a los diseños originales de 3 PSV (Sinaí, La Unión, Matina) y 2 Intercambios (Siquirres y Moín), a pesar de que, tal como se señaló en el “Informe Obras Estratégicas y Estudios Funcionales RN-32” elaborado por la UERN32, con solo una expropiación pendiente no permitía el desarrollo completo de la obra.

Esta situación se agrava debido a que, entre agosto y octubre de 2024, la Administración solicitó la reactivación de 7 de los mismos expedientes desestimados en junio de 2024, vinculados al diseño original del PSV Sinaí (1 expediente), PSV Matina (1 expediente), Intercambio Moín (2 expedientes) e Intercambio Siquirres (3 expedientes), incurriendo nuevamente en la falta de justificación para sustentar dicho cambio de criterio, provocando que la tramitación de los expedientes de expropiaciones quedara suspendida a la espera de la remisión de la justificación de cada caso, que le fue solicitado por el entonces ministro del MOPT, a raíz de coordinaciones con la PGR y además solicitada en diferentes oportunidades por el DABI; no obstante, no fue sino hasta abril de 2025, 10 meses después de la solicitud del desistimiento inicial, que la Administración envió al DABI la justificación para cada uno de los 7 expedientes que se estaban solicitando reactivar; por su parte, para los restantes 6 expedientes de expropiación en los que se decidió continuar con el desistimiento, su justificación fue remitida hasta mayo de 2026, es decir, 11 meses después de la solicitud de desistimiento inicial.

A modo de ejemplo, en expedientes que se habían solicitado desestimar en junio de 2024, posteriormente en abril de 2025 se indicó, para el PSV La Unión que la reactivación del expediente optimizaría los recursos ya invertidos y facilitaría la continuidad del proyecto conforme al diseño original, para el PSV Matina se indicó para un expediente que este era indispensable para posibilitar la construcción de ese PSV y para el PSV Sinaí se citó, para un expediente, que la obtención del terreno era una necesidad imperante para garantizar la funcionalidad, la seguridad y la eficiencia

¹¹⁰ Contrato CONAVI-CHEC-001.

¹¹¹ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-960-2026 del 3 de agosto de 2026.

¹¹² Oficio UE32-DRA-06-2024-0482 (0383) del 23 de junio de 2024.

¹¹³ De los cuales, 7 se solicitó reactivar el expediente de expropiación y 6 continuaron con la desestimación del expediente.

del paso superior vehicular, especialmente en lo que respecta al tránsito pesado que previsiblemente utilizará esta infraestructura. En mayo de 2025, se remitió la justificación de 5 expedientes del Intercambio de Moín para continuar con el proceso de desistimiento, indicando que no se realizaría el intercambio originalmente previsto en ese sector. Por su parte, para el PSV de Matina se evidencia una contradicción, ya que en abril de 2025, se justificó continuar con el trámite de una expropiación para poder construir ese PSV conforme al diseño original, pero un mes después se justificó desistir de otro expediente vinculado a ese PSV bajo el argumento que dicha estructura no se realizaría.

Ese actuar en torno a la decisión sobre qué inmuebles eran o no requeridos, refleja decisiones sin la suficiente fundamentación que podría estar asociada a la falta de direccionamiento estratégico para el Proyecto RN32 con respecto a las soluciones definitivas, tal como fue señalado en el apartado I de la presente orden, lo que pudo haber incidido negativamente en el proceso de adquisición de los terrenos requeridos para la construcción de las obras definitivas, así como en los costos técnicos, administrativos y legales asociados a la ineficiencia de dicho proceso.

Ante esta situación, es imperativo recordar que desde el 2019, la Contraloría advirtió al Consejo de Administración del CONAVI sobre su responsabilidad de velar por el buen funcionamiento del sistema de control asociado al Proyecto RN32 y a la adopción de acciones para garantizar el cumplimiento del objeto y fin público que el proyecto involucra, así como el resguardo de la Hacienda Pública; particularmente, sobre la gestión de expropiaciones, se evidenció que la UERN32 no tenía definida la totalidad de las áreas requeridas, destacando que la falta de adquisición oportuna constituía un riesgo que podía afectar la entrega del proyecto en el plazo contractualmente definido. Posteriormente, en mayo de 2022, este órgano contralor puso en conocimiento al Presidente de la República, al Ministro del MOPT, al Consejo de Administración y a la UERN32, entre otras condiciones del Proyecto, sobre el persistente rezago en la adquisición del derecho de vía, y concretamente en la disponibilidad de terrenos indispensables para la construcción de los intercambios y pasos superiores vehiculares, todo ello con el fin de propiciar una articulación y toma de decisiones al más alto nivel, de modo que se asegurara una adecuada ejecución y control en el Proyecto.

En lo que corresponde a la gestión documental, en atención a diversas solicitudes de información realizadas por este órgano contralor a la UERN32, se evidenciaron debilidades en cuanto al resguardo de la información, sobre el respaldo de las entregas de los diseños de las rotondas y el listado de expedientes correspondientes a la adquisición de los terrenos requeridos para ejecutar las obras originalmente pactadas en el contrato, se indicó¹¹⁴ que por motivo de: cambio de gerencia, actualización del correo institucional y del archivo, el secuestro de información por parte del Ministerio Público, e incluso esa UERN32 señaló que tuvo que recurrir a la empresa contratada para el diseño de las rotondas para completar la documentación técnica solicitada.

En ese sentido, debe considerarse que la Ley General de Control Interno exige la documentación y registros de las actuaciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, así como su gestión y mantenimiento apropiado. La omisión de la documentación de los actos y demás actuaciones administrativas incide negativamente en el acceso oportuno a la

¹¹⁴ Oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-099-2026 del 6 de febrero de 2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0054 (01282), CARTA-CONAVI-CA-DIE-UE32-168-2026 del 27 de febrero de 2026 en atención al oficio DFOE-CIU-0065 (01713).

información, su calidad y el resguardo sobre su objetividad e integralidad, así como el control y transparencia de la actividad, aspectos que resultan esenciales en la gestión administrativa y en Proyectos de la complejidad como el de la RN32.

Este órgano contralor desde el 2019 había advertido al Consejo de Administración sobre su responsabilidad de velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno asociado al Proyecto, lo cual fue reforzado en 2022 en el oficio remitido al Presidente de la República, con copia Consejo de Administración y a la UERN32 al comunicarse, entre otros aspectos, la necesidad de asegurar un riguroso control del expediente administrativo de la gestión del contrato así como de garantizar el cumplimiento de los elementos técnicos necesarios para una adecuada ejecución y control del proyecto.

4. Conclusión

Si bien las modificaciones en el Proyecto, se justificaron según se indicó en las adendas n.º 7 y n.º 8, en la falta de disponibilidad de los terrenos requeridos para ejecutar las obras diseñadas mediante el contrato, cabe señalar que la planificación de expropiaciones y la oportuna adquisición de los terrenos han sido aspectos señalados y advertidos por este órgano contralor en diversos momentos: en 2013, cuando se emitieron observaciones al proyecto de ley de financiamiento del Proyecto; en 2016, con el refrendo del contrato; en 2019, mediante una advertencia emitida sobre ese Proyecto; y en el 2022, a través de una comunicación oficial para una adecuada y oportuna articulación y coordinación entre todas las dependencias que tuvieran injerencia en su atención, aparte de ser un tema común y siempre presente en la intervención de carreteras.

Con las autorizaciones de dichas adendas n.º 7 y n.º 8 se sustituyeron pasos superiores viales, intercambios y retornos por soluciones provisionales como rotondas y giros sencillos, así como la exclusión de obras originalmente pactadas en el contrato CONAVI-CHEC-001, decisiones que no fueron acompañadas de un direccionamiento estratégico para el Proyecto RN32 por parte del Consejo de Administración del CONAVI de manera que impulsara la planificación oportuna y la definición de una hoja de ruta que delimitara formalmente la temporalidad, vigencia y transición de los cambios suscritos hacia las soluciones definitivas requeridas para la culminación del Proyecto y el cumplimiento de sus objetivos.

Esta desatención sumió al Proyecto en una condición de indeterminación prolongada con impacto en la seguridad vial y la movilidad segura para todos los usuarios, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la regularidad del control jerárquico indispensable para salvaguardar los objetivos bajo los cuales fue concebido el Proyecto. Estas modificaciones provocaron un cambio en la función de la vía y como consecuencia se produjo una degradación en los parámetros de diseño iniciales, reduciendo la velocidad de circulación en las intersecciones a nivel tipo rotonda a 20 km/h, lo cual contrasta con los 100 km/h bajo los cuales fue originalmente diseñada la vía, situación que traslada el riesgo operativo a todos los usuarios de esta ruta estratégica nacional, comprometiendo su seguridad vial, particularmente de los usuarios más vulnerables.

Cabe destacar que la seguridad de las personas constituye un bien jurídico fundamental cuya tutela resulta imperativa por estar en juego su integridad física, sin embargo, el CONAVI priorizó el espacio disponible del derecho de vía por encima de la rigurosidad de los parámetros técnicos y de la normativa pertinente, lo que derivó en deficiencias geométricas que incrementaron

el riesgo en la seguridad vial de todos usuarios, provocó la ejecución y pago de trabajos adicionales vinculados a los ajustes y modificaciones de los diseños geométricos originales de las rotondas, a pesar de que, dichos ajustes y modificaciones, constituyen, tal como lo señaló LanammeUCR, en medidas de mitigación de carácter parcial que atienden aspectos operacionales inmediatos sin resolver de manera integral las deficiencias geométricas y funcionales asociadas a la incorporación de rotondas en una vía de alta demanda y altas velocidades de operación como la Ruta Nacional 32.

Asimismo, en la gestión del Proyecto RN32 se identificaron algunas actuaciones que configuran una afectación a la fundamentación y respaldo técnico en la toma de decisiones, por cuanto la Administración remitió los planos de los diseños originales de las rotondas a la empresa contratista para iniciar su construcción omitiendo los actos de aprobación técnica de dichos diseños, omisión que eliminó el punto de control indispensable para validar, entre otros aspectos, el cumplimiento de los parámetros técnicos requeridos, particularmente en términos de seguridad vial y movilidad segura. A esta inobservancia se sumó la exclusión de consultas oportunas durante la etapa de diseño a dependencias competentes como la DGIT, pretendiendo equiparar el aval técnico de estudios funcionales donde lo que se revisa es el tema de capacidad y demoras frente a la verificación de la seguridad vial en la etapa de diseño de las rotondas, es decir, ambos controles atienden variables, alcances y riesgos totalmente diferentes.

Además, se identificó que, al momento de autorizarse la modificaciones de obras en la adenda N.º 7, se solicitó paralelamente el desistimiento de expedientes de expropiación asociados al diseño de los intercambios de Moín y Siquirres, así como de los pasos superiores de Sinaí, La Unión y Matina, sin contar con la debida justificación técnica, incluso en algunos casos se solicitó posteriormente la reactivación de los expedientes, provocando la paralización de la tramitación en sede judicial y administrativa. Asimismo, se evidenció la falta de sustento técnico en algunas de las modificaciones promovidas en la adenda N.º 8. Estas falencias, junto con un deficiente resguardo documental, debilitan la trazabilidad de la toma de decisiones y el principio de rendición de cuentas.

5. Órdenes

El CONAVI posee la obligación inherente de adoptar de manera oportuna todas las medidas necesarias para garantizar la adecuada funcionalidad, operación y seguridad vial, así como de cumplir con los objetivos del Proyecto de rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N.º32, sección: Intersección con la ruta nacional n.º4 (Cruce Sarapiquí) y Limón, en procura del interés público y al uso eficiente de los recursos; además, el Consejo de Administración, en su calidad de jerarca máximo, tiene el deber indelegable de establecer la dirección estratégica y fomentar un adecuado ambiente de control.

De conformidad con lo anteriormente señalado, este órgano contralor actuando en protección de la seguridad de los usuarios de la ruta nacional 32, los fondos públicos, del interés público y del sistema de control interno, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428 y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno (Ley n.º 8292), emite las siguientes órdenes al Consejo de Administración del CONAVI en virtud de su rol estratégico, a la Dirección Ejecutiva en el rol

operativo al más alto nivel y al ministro del MOPT en su calidad de representante del Estado en la titularidad de los inmuebles expropiados.

Se ordena al Consejo de Administración del CONAVI:

1. Adoptar las acciones necesarias para asegurar la planificación, ejecución y culminación de las obras requeridas en el Proyecto RN 32, de manera que se garantice su adecuada funcionalidad, operación, seguridad vial y movilidad segura de todas las personas usuarias. Dichas acciones deberán incluir, al menos, la definición y aprobación de una estructura de gobernanza del Proyecto, que establezca los roles, responsabilidades, niveles de decisión; así como la hoja de ruta con la identificación, definición y priorización de las obras y las acciones requeridas para encauzar el Proyecto hacia el cumplimiento de sus objetivos, sus responsables, plazos y costos estimados, fuentes de financiamiento y gestión de riesgos. Todo lo anterior deberá sustentarse, según corresponda, en lecciones aprendidas, análisis y estudios técnicos, financieros, administrativos y jurídicos, de conformidad con el marco normativo vigente. Asimismo, deberá establecerse el mecanismo y periodicidad con que el Consejo de Administración dará seguimiento al avance del Proyecto.

Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Consejo de Administración deberá proporcionar:

- a) A más tardar el 30 de octubre de 2026, copia del acuerdo mediante el cual se instruyan las acciones necesarias para atender lo dispuesto anteriormente.
 - b) A más tardar el 30 de marzo de 2027, copia del acuerdo mediante el cual el Consejo de Administración apruebe las acciones necesarias para asegurar la adecuada priorización, planificación, ejecución y culminación de las obras requeridas en el Proyecto de la Ruta Nacional N.º 32, incluida la estructura de gobernanza, la hoja de ruta y el mecanismo y periodicidad de seguimiento por parte de ese órgano colegiado.
2. Adoptar, en coordinación con las instancias competentes del MOPT, las acciones requeridas sobre el estado de las expropiaciones del Proyecto RN 32, conteniendo al menos: i) el mosaico de expropiaciones según los diseños originales de aquellas obras que fueron modificadas y/o excluidas del contrato mediante adenda 7 y 8, y un informe que consigne el número de expediente del SABI, área, estado (inscrito a nombre del Estado, etapa administrativa o judicial) y montos erogados; ii) valorar los resultados del inciso anterior, como insumo para planificar, definir y priorizar las soluciones definitivas acordadas en lo ordenado del punto 1, iii) delimitación de las áreas tanto las que serán requeridas como las que no se utilizarán para la construcción de esas soluciones definitivas, realizando la gestión oportuna con el MOPT de aquellas áreas que no serán utilizadas pero que se encuentran en trámite de expropiación; y iv) remitir un informe al MOPT con la identificación y justificación de los terrenos adquiridos a nombre del Estado que se haya determinado que no serán utilizados para la construcción de obras en el Proyecto, para que ese Ministerio establezca las acciones necesarias para su adecuado uso, custodia y destino.

Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Consejo de Administración deberá proporcionar:

a) A más tardar el 30 de octubre de 2026, copia del acuerdo mediante el cual se instruyan las acciones necesarias para atender lo dispuesto anteriormente.

b) A más tardar el 30 de julio de 2027, copia del acuerdo mediante el cual el Consejo de Administración remite al ministro del MOPT el informe indicado en el inciso iv.

3. Adoptar las acciones necesarias para que: i. se establezcan las medidas necesarias para que se fundamenten y documenten las acciones y decisiones vinculadas a la definición, planificación y ejecución de las soluciones definitivas y obras complementarias requeridas para la culminación del Proyecto y el cumplimiento de sus objetivos y; ii. se definan los mecanismos que permitan contar con la disponibilidad efectiva y completa de la información ante riesgos asociados a cambios de personal, actualización o cambios de sistemas institucionales, requerimientos o secuestro de la información por parte de instancias externas, entre otros.

Para acreditar el cumplimiento de esta orden, el Consejo de Administración deberá proporcionar:

a) A más tardar el 30 de octubre de 2026, copia del acuerdo mediante el cual se instruyan las acciones necesarias para atender lo dispuesto anteriormente.

b) A más tardar el 30 de marzo de 2027, copia del acuerdo mediante el cual el Consejo de Administración apruebe las acciones necesarias para asegurar las medidas y mecanismos establecidos en el inciso i y ii.

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a esta Contraloría General, en los plazos indicados, la información solicitada para atender lo requerido, con indicación de las fechas previstas y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes; lo cual se debe remitir al correo electrónico contraloria.general@cgrcr.go.cr, mediante documento digital firmado o presentarlo en la plataforma de servicios de este Órgano Contralor, ubicada en el primer piso.

En ese sentido, se comunica que el Área de Seguimiento de la Mejora Pública dará seguimiento al cumplimiento de lo ordenado, para lo cual se requiere a los miembros del Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva el correo electrónico que será utilizado como medios oficiales para notificaciones en el referido proceso de seguimiento. Además, se debe designar y comunicar los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se les solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre las personas a las que se les dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

DFOE-CIU-0430

41

11 de setiembre, 2026

No se omite señalar que el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia, una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

De conformidad con lo establecido en los artículos 343, 346 y 347 de la Ley n.º 6227, contra la presente orden caben recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, y carecen de efecto suspensivo, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Yorleny Rojas Ortega
Asistente Técnica

Marilú Aguilar González
Fiscalizadora

Alejandra Morice Sandoval
Fiscalizadora

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

//fjc

Ce: Sra. Milagro Alvarado Cruz, Secretaria de Actas-CONAVI
G: 2025002241-2