

Al contestar refiérase
al oficio N° **8798**

30 de mayo, 2022

DC-0105

Señor
Rodrigo Chaves Robles
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
rodrigo.chaves@presidencia.go.cr
zeydy.cedeno@presidencia.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Comunicación sobre condiciones del proyecto *“Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”* que ameritan su articulación al más alto nivel del Poder Ejecutivo.

De conformidad con las competencias asignadas a la Contraloría General en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en los artículos 4, 11, 12 y 21 de su Ley Orgánica Ley No. 7428, así como en consideración de lo establecido en el artículo 140 inciso 8) Constitucional y los numerales 26, inciso b), y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública Ley No. 6227, se pone en conocimiento una serie de situaciones que presenta el proyecto *“Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”*, que en criterio del órgano contralor, ameritan de la articulación y toma de acciones al más alto nivel del Poder Ejecutivo. Lo anterior, en procura de que se puedan superar tales condiciones, no se incurra en riesgos adicionales para este importante y estratégico proyecto, la Hacienda Pública, ni para el país, de manera que se logre su conclusión.

En primer término, cabe mencionar que la Ley No. 9293, que aprobó con el Export-Import Bank of China (EXIMBANK) el financiamiento para la ejecución del proyecto: *“Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”*, el contrato comercial y el memorando de acuerdo, se establece que el citado proyecto a cargo del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) se ejecutaría mediante la figura de Diseño y Construcción (sumaalzada), con la empresa China Harbour Engineering Company Ltd (CHEC).

Asimismo, en atención a la importancia y trascendencia que el referido proyecto tiene para el desarrollo del país, el artículo 12 de la citada ley dispuso declararlo como una obra de interés público y conveniencia nacional; esto aunado a que la ruta nacional 32 forma parte de la red de alta capacidad contemplada como estratégica en el Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035.

Dada la amplitud del derecho de vía que involucra el proyecto (aproximadamente 107 kilómetros), implica una intensa y variada interacción, coordinación y articulación con múltiples actores e instituciones públicas; a modo de ejemplo, existen alrededor de 25 dependencias del Estado centralizado, descentralizado y municipalidades con las que se debe coordinar para cumplir con las obligaciones adquiridas por el Estado en la relación contractual¹, siendo de particular interés en este momento la coordinación con el SINAC para la autorización de intervención de obras en el Humedal Sandoval, con el AyA para la solución respecto a la construcción del acueducto y alcantarillado sanitario de Limón que incide en el área de influencia del proyecto, así como las entidades relacionadas con procesos de gestión de expropiaciones (CONAVI, MOPT, PGR, Tribunales de Justicia), siendo indispensable tener en cuenta que estas obligaciones contractuales deben ser atendidas por cada una de las instituciones competentes del Estado para asegurar su cumplimiento.

Esta Contraloría General, en el marco de un proceso de auditoría relacionado con el citado proyecto de obra, identificó las situaciones que se comentan en el presente oficio y que se detallan en el **documento anexo**², con antecedentes relevantes, entre otros, relativos a la configuración del proyecto y su aprobación en el seno legislativo, igualmente sobre los diseños definitivos, la adquisición del derecho de vía, el programa de trabajo, el financiamiento del proyecto, la coordinación entre dependencias y las obras adicionales.

En dicha fiscalización el órgano contralor ha observado que hay condiciones originarias y complejidades del proyecto que se mantienen a lo largo de su ejecución, que obedecen a causas o elementos de base, que particularmente tienen que ver con las condiciones y forma en que la Administración presentó este proyecto, se gestionó, tramitó y aprobó en la Asamblea Legislativa, sin que se contara con un proyecto claramente definido a partir del cumplimiento de la etapa de preinversión, y además vinculado a una determinada modalidad contractual (diseño y construcción) y a un ejecutor en particular (CHEC); así como otros aspectos que responden a condiciones a nivel del sistema o como sector público (expropiaciones, permisos, relocalización de servicios públicos, definición de obras adicionales).

En ese sentido, esta Contraloría General expuso a los diputados en el 2013 y 2014³, en el marco de las consultas al proyecto de ley No. 18945 denominado “Aprobación del Financiamiento al Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional N°32 Sección Cruce Ruta 4-Limón”, una serie de riesgos sobre el alcance del proyecto, expropiaciones, reubicación de servicios públicos, financiamiento, diferencial cambiario, modalidad contractual, entre otros; no obstante lo anterior y pese a otras observaciones emanadas por

¹ Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 9 de marzo de 2022 de la Unidad Ejecutora Ruta Nacional 32 (UERN32). La UERN32 ha señalado que si bien la mayoría de las instituciones han cumplido con las solicitudes presentadas, no todos han respondido con prontitud; en particular se encuentran pendientes procesos de gestión de expropiaciones, la autorización para la intervención de obras en el Humedal Sandoval y la solución por parte del AyA respecto a la construcción del acueducto y alcantarillado sanitario de Limón que incide en el área de influencia del proyecto.

² CONDICIÓN DEL PROYECTO RELATIVO A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE DISEÑO, REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA RUTA NACIONAL NO.32 CARRETERA BRAULIO CARRILLO, SECCIÓN INTERSECCIÓN RUTA NACIONAL NO.4 (CRUCE SARAPIQUÍ) – LIMÓN.

³ Oficio 13654 (DCA-3168) del 10 de diciembre del 2013 y Oficio 02897 (DCA-0765) del 17 de marzo del 2014).

instancias con conocimiento técnico en la materia⁴, la Ley No. 9293 fue aprobada por la Asamblea Legislativa sin que el Proyecto cumpliera cabalmente con la fase de preinversión⁵, a pesar de la magnitud y complejidad del mismo. Aspectos que en su mayoría también han sido advertidos por la Contraloría General en otras oportunidades como al momento del refrendo del contrato⁶ en el año 2016 y en fiscalización posterior⁷ en el año 2019.

En esa línea, resulta necesario remarcar que tales condiciones de origen, dificultan la administración del proyecto y hacen más compleja su ejecución, por lo que es indispensable no repetirse en lo sucesivo, además se requiere la adopción de acciones que contribuyan a la disminución de retrasos en el proyecto y que la velocidad de su ejecución no se vea aún más limitada. Por ello, la articulación entre los diferentes actores y entidades públicas sigue siendo una condición crítica y necesaria para el proyecto, lo que supera el ámbito de una sola institución como el CONAVI para lograr los objetivos propuestos con el proyecto.

Por otra parte, también resulta necesario hacer mención sobre la naturaleza de la relación contractual, pues aun cuando CHEC como contratista se designó de forma específica a partir de lo propuesto por el Gobierno de la República Popular China⁸ (como condición al financiamiento) y avalado por el legislador mediante la Ley No. 9293, nos encontramos frente a un contrato administrativo, que obliga a las partes a cumplir con lo pactado y ejecutar el objeto de conformidad con el marco legal y técnico costarricense, debiendo superarse cualquier obstáculo o barrera propia del idioma o del desconocimiento de las regulaciones nacionales en materia de condiciones técnicas, ambientales y herramientas de control de la ejecución como el programa de trabajo, así como de la observancia a la autoridad de la gerencia de proyecto designada de acuerdo con la estructura organizativa del proyecto. Contrato administrativo que de acuerdo con lo que está establecido en la ley de crédito no posee ninguna prerrogativa a nivel diplomático.

Lo anterior, desde nuestra perspectiva son aspectos y aprendizajes que han de tenerse en cuenta para cualquier acción que se lleve a cabo con respecto a este proyecto u otros proyectos, a fin de no repetir los mismos errores y garantizar la conclusión del proyecto; se requiere un abordaje y acciones que van más allá de la fiscalización concreta del proyecto.

⁴ Entre otros el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica – MIDEPLAN.

⁵ En el Banco de Proyectos de Inversión Pública únicamente se registró la etapa de perfil.

⁶ Oficio 05262 (DCA-1062) del 26 de abril del 2016. En relación con la competencia de la Contraloría General para el refrendo del Contrato, en el citado oficio se señaló: *“en este caso particular la competencia que ostenta este órgano contralor para refrendar el Acuerdo de Contrato y sus Adendas procede del mandato legal regulado en el artículo 9.- “Eficacia del contrato comercial” de la Ley que “Aprueba financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional N° 32 sección cruce ruta 4-Limón”, n° 9293, el cual estipula lo siguiente: “El contrato comercial a suscribir con el contratista, con ocasión del proyecto aquí aprobado, será eficaz una vez emitido el respectivo refrendo por la Contraloría General de la República y sujeto a la aprobación del financiamiento para el proyecto. A partir de la eficacia de dicho contrato, el contratante estará facultado para emitir la orden de inicio para el proyecto. (...)”*

⁷ Oficio 08955 (DFOE-IFR-0266) del 28 de junio del 2019.

⁸ Véase referencia del punto 2 “Idoneidad de la empresa contratista” del oficio de refrendo del contrato 05262 (DCA-1062) del 26 de abril del 2016.

En lo que respecta a la fiscalización del avance del proyecto, aunado a lo expuesto en el presente oficio y en el **documento anexo**, esta Contraloría General concluyó el proceso de auditoría, mencionado líneas antes, abordando la planificación de las obras adicionales en el Proyecto Ruta Nacional No. 32 de acuerdo con la cláusula 4.10 del Contrato, mediante el Informe DFOE-CIU-IF-00005-2022 del 30 de mayo de 2022, que contiene disposiciones que procuran fortalecer el **proceso de definición de las obras adicionales** necesarias para la correcta satisfacción del interés público, la seguridad vial para todos los usuarios y el adecuado funcionamiento de la carretera, siendo imperativo que el CONAVI cuente con estudios completos y sustentados que orienten la toma de decisiones y que permita demostrar la viabilidad de dichas obras, así como definir su alcance, plazo y monto; para lo cual se debe tomar en consideración, entre otros, la legislación aplicable, los términos, condiciones y documentos contractuales, así como el tipo de contratación y modalidad de pago pactadas, lo anterior con el propósito de garantizar la protección de la Hacienda Pública.

En línea con este tema de las obras adicionales, valga mencionar desde ya, que en relación con el proyecto de ley recientemente presentado y que se tramita ante la Asamblea Legislativa mediante el *“Expediente No. 23037 Ley para completar el financiamiento de la rehabilitación y ampliación de la ruta nacional 32 sección: intersección con la ruta nacional 4 – Limón”*, si bien esta Contraloría General está consciente de que se requiere de recursos financieros para hacer frente a dichas obras, resulta indispensable se tome en consideración los resultados del citado informe DFOE-CIU-IF-00005-2022 remarcando la necesidad de que se cuente con la preinversión de las mismas y se sustenten en estudios técnicos, aunado a la obligación de cumplimiento de las disposiciones del informe por parte del CONAVI y del MOPT, toda vez que desde nuestra óptica, si esto no se garantiza, se corre el riesgo de que la situación de complejidad y retrasos del proyecto aumente, con los consabidos efectos en mayores costos y afectación a la Hacienda Pública, pues sería tanto como repetir el trámite original.

Ahora bien, acudiendo a las normas y principios constitucionales de coordinación y colaboración interinstitucional, así como de dirección política, se requiere la intervención del Señor Presidente de la República y de los Ministros del ramo y Presidencias Ejecutivas correspondientes, para una adecuada y oportuna articulación y coordinación entre todas las dependencias que tengan injerencia en los aspectos comentados en el presente oficio y el **documento anexo**, de modo que se asegure 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.

Finalmente, a modo de síntesis, cabe enfatizar que las condiciones mencionadas están relacionadas con elementos que han condicionado los resultados posibles del proyecto de mérito, incidiendo en su capacidad y posibilidades de ejecución dentro del alcance, costo y plazo fijado; si no se toman medidas prontas y adecuadas las condiciones persistirán y el proyecto va a continuar con una limitada capacidad de respuesta, poniéndose en riesgo su conclusión, de ahí la necesidad de informar a su Despacho lo que acontece con el propósito de que las medidas y necesaria articulación provengan del más alto nivel.

Atentamente,

Marta E. Acosta Zúñiga
Contralora General de la República



MAZ/MAS/kcj

Adjunto: Copia del Informe DFOE-CIU-IF-00005-2022

Ce: Señor Luis Amador Jiménez, Ministro de Obras Públicas y Transportes, Maydelin.Marin@mopt.go.cr
Consejo de Administración CONAVI, magally.mora@conavi.go.cr
Ingeniero Kenneth Solano Carmona, Gerente Unidad Ejecutora Ruta Nacional Nro. 32,
kenneth.solano@conavi.go.cr

G: 2022000117-10

ANEXO**CONDICIÓN DEL PROYECTO RELATIVO A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE DISEÑO, REHABILITACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LA RUTA NACIONAL NO.32 CARRETERA BRAULIO CARRILLO, SECCIÓN INTERSECCIÓN RUTA NACIONAL NO.4 (CRUCE SARAPIQUÍ) – LIMÓN****1. Antecedentes**

El desarrollo de infraestructura vial tiene como propósito mejorar la competitividad e impulsar el crecimiento económico y social del país, así como mejorar el nivel de servicio, seguridad y calidad de vida de la ciudadanía. Cabe destacar que la Red Vial Estratégica de Alta Capacidad de Costa Rica corresponde a aquellas carreteras de gran importancia por donde circula la mayor parte del tránsito tanto nacional como internacional de personas y mercancías.

En esa línea, el Plan Nacional de Transporte de Costa Rica 2011- 2035 (PNT), establece el corredor Interoceánico Central: Caldera—San José—Moín/Limón como parte de la Red de Alta Capacidad de la Red Vial Estratégica, red a la cual pertenece el Proyecto “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón” (en adelante Proyecto RN32).

En ese sentido, el Proyecto RN32 se desarrolla con el objetivo principal⁹ de ampliar la capacidad vial en el tramo Intersección con la Ruta Nacional No. 4-Limón para contribuir al desarrollo económico y al aumento de la competitividad de la zona, y como parte de ello, entre otros aspectos, disminuir los costos de operación vehicular y tiempos de recorrido, mejorar la seguridad vial y la regularidad de superficie de ruedo.

En virtud de lo anterior se evidencia la relevancia estratégica del Proyecto RN32, por lo que en el presente anexo se exponen una serie de situaciones que esta Contraloría General ha identificado respecto a la planificación y ejecución del mismo, aspectos notables por las posibles afectaciones en el logro del objetivo del citado proyecto y en la Hacienda Pública; algunos de estos aspectos habían sido advertidos en su momento por parte de la CGR, tanto a la Asamblea Legislativa como al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), según el recuento de hechos que se presenta a continuación.

Al respecto, en atención al expediente legislativo N°18945 sobre el Proyecto de Ley denominado “*Aprobación del Financiamiento al Proyecto de Rehabilitación y Extensión de la Ruta Nacional N°32 Sección Cruce Ruta 4-Limón*”, el Órgano Contralor atendió, en el

⁹ Informe de avance mensual del proyecto Rehabilitación y ampliación a 4 (cuatro) carriles de la Ruta Nacional No. 32, sección: intersección con la Ruta Nacional No. 4-Limón. (UE-DRA-RN32-004-2019-434 (697).

2013¹⁰ y 2014¹¹, dos consultas a la Asamblea Legislativa, en las cuales se expuso una serie de riesgos que a continuación se resumen:

- **Definición del alcance** del proyecto, de tal forma que se conociera con claridad las características técnicas y las condiciones de calidad mínimas que debía cumplir la obra, esto con el fin de minimizar eventuales riesgos a la Hacienda Pública asociados al incumplimiento del objeto contractual y a erogaciones mayores con respecto al valor real de la obra, generando por ejemplo el pago adicional de comisiones de compromiso.
- **Gestión de expropiaciones**, se expuso, la necesidad de que tengan una adecuada gestión de las mismas, no solo en la identificación de los terrenos sino en la planificación del proceso de adquisición; así como procurar una agilización de los procesos expropiatorios a efecto de que la tramitación de los mismos pueda concluirse dentro un período razonable para el cometido propuesto.
- **Reubicación de servicios públicos** igual que el punto anterior se indicó la necesidad de una adecuada gestión y planificación puesto que podía llegar a provocar una paralización en la ejecución del proyecto e implicar para la Administración eventuales consecuencias económicas.
- **Diferencial cambiario** se expuso el hecho de que dado que el préstamo concesional era en yuanes, conllevaba a un descalce entre la moneda de este crédito y la utilizada para efecto de valorar y desarrollar el proyecto, por lo que se manifestó que este tipo de operaciones requerían medidas necesarias para administrar este riesgo.
- **Contratación de suma alzada** se señaló que al ser el contratista responsable tanto del diseño como de la construcción del proyecto, sería igualmente responsable de asumir los costos futuros que ocurriesen en la etapa de ejecución contractual, derivados de errores en los diseños o de una mala administración del contrato en cualquiera de sus etapas, diseño y construcción.
- **Obras adicionales** se recomendó a los señores diputados de ese momento, valorar la posibilidad de definir con mayor precisión, lo que se entendería como obras adicionales, considerando la falta de información detallada del proyecto a ejecutar.
- **Contrapartida nacional**, se alertó sobre la disponibilidad de recursos económicos, por cuanto, la Administración debería garantizarlo para completar el financiamiento del proyecto (15%) y para el pago de las expropiaciones y la reubicación de servicios públicos.

Posteriormente, y a pesar de esos señalamientos, la Asamblea Legislativa aprobó el financiamiento *al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional N° 32 sección cruce ruta 4-Limón*, mediante la Ley No. 9293, publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial La Gaceta No. 84.

¹⁰ Oficio No.13654 (DCA-3168) del 10 de diciembre de 2013.

¹¹ Oficio No. 02897 (DCA-0765) del 17 de marzo de 2014.

Por su parte, en el 2016 la Contraloría General con sustento en la Ley No. 9293 otorgó¹² el refrendo al contrato CONAVI-CHEC-001¹³ (en adelante CDC) y a las Adendas 1, 2, 3 y 4, contrato que incluye el Memorando de Acuerdo¹⁴. Al respecto, en el CDC se estableció un plazo de 42 meses para el diseño (8 meses) y para la construcción del proyecto (34 meses), así como un monto total de US \$465,593,387.06, cuya inversión se financia en un 85% por medio de dos empréstitos con el Export-Import Bank of China (EXIMBANK) y el 15% restante con aporte de contrapartida nacional.

Cabe señalar, que en el citado refrendo se realizaron observaciones sobre el objeto contractual, idoneidad de la empresa contratista, el nivel de servicio del proyecto, los parámetros de diseño y construcción, las expropiaciones y reubicación de servicios públicos, coordinación de las instancias definidas en la estructura organizativa, entre otros aspectos.

Adicionalmente, la Contraloría General emitió una advertencia¹⁵ en junio de 2019 al Consejo de Administración del CONAVI que versó sobre una serie de situaciones identificadas durante la ejecución del CDC, sobre la adquisición del derecho de vía, diseño definitivo, obras adicionales, financiamiento del proyecto y seguimiento y control del proyecto; donde se le indicó sobre la responsabilidad de ese cuerpo colegiado de velar por el buen funcionamiento del sistema de control asociado a dicho Proyecto; para efecto de que se adoptaran las acciones necesarias para evitar la materialización de riesgos, así como de las posibles afectaciones en el alcance, plazo y costo del Proyecto; con la finalidad de garantizar el cumplimiento del objeto y fin público que el proyecto involucra, y el resguardo de la Hacienda Pública.

En el contexto anterior, persisten las situaciones expuestas, así como otros aspectos que han sido informados por la Unidad Ejecutora del CONAVI (en adelante UER32), lo cual se detalla a continuación.

¹²Refrendo otorgado mediante Oficio 05262 (DCA-1062) de 26 de abril de 2016. En relación con la competencia de la Contraloría General para el refrendo del Contrato, en el citado oficio se señaló: *“en este caso particular la competencia que ostenta este órgano contralor para refrendar el Acuerdo de Contrato y sus Adendas procede del mandato legal regulado en el artículo 9.- “Eficacia del contrato comercial” de la Ley que “Aprueba financiamiento al proyecto rehabilitación y extensión de la ruta nacional N° 32 sección cruce ruta 4-Limón”, n° 9293, el cual estipula lo siguiente: “El contrato comercial a suscribir con el contratista, con ocasión del proyecto aquí aprobado, será eficaz una vez emitido el respectivo refrendo por la Contraloría General de la República y sujeto a la aprobación del financiamiento para el proyecto. A partir de la eficacia de dicho contrato, el contratante estará facultado para emitir la orden de inicio para el proyecto. Si en el plazo máximo de seis meses, contado desde la publicación de la presente ley, no se logra la suscripción de dicho contrato comercial con la empresa nacional y en absoluto apego a esta ley, las partes podrán dar por concluida la negociación sin reclamo alguno para la contraparte y sin que se requiera la aceptación de esa contraparte.” (...)*”.

¹³Entre el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y la empresa China Harbour Engineering Company Limited (CHEC).

¹⁴El 18 de febrero de 2013 se firmó el documento denominado *“Memorandum de acuerdo para el proyecto de diseño, rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N°. 32 carretera Braulio Carrillo, sección intersección Ruta Nacional N°. 4 (Cruce Sarapiquí) - Limón”*, suscrito por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Hacienda y la empresa China Harbour Engineering Company Limited (CHEC). Este memorando definió una serie de condiciones particulares atinentes al proyecto en cuestión, así como la voluntad de las partes para una futura suscripción de un contrato, en tanto era discutido y aprobado en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley para su financiamiento. En dicho memorando se establecieron una serie de “condiciones esenciales” para el contrato de diseño, rehabilitación y ampliación de la RN32, entre las cuales se pueden mencionar: / Velocidad de diseño de 100 km/hora. / 107.24 km de ampliación a cuatro carriles sobre la base de siete secciones transversales típicas, incluyendo ciclovías y aceras. / 5 intersecciones de dos niveles. / Al menos 36 puentes nuevos y los puentes existentes a ser rehabilitados. / 23 puentes peatonales. / 176 bahías de autobuses. / 18 accesos a calles existentes. / 26 kilómetros de calles marginales de 4 m de ancho.

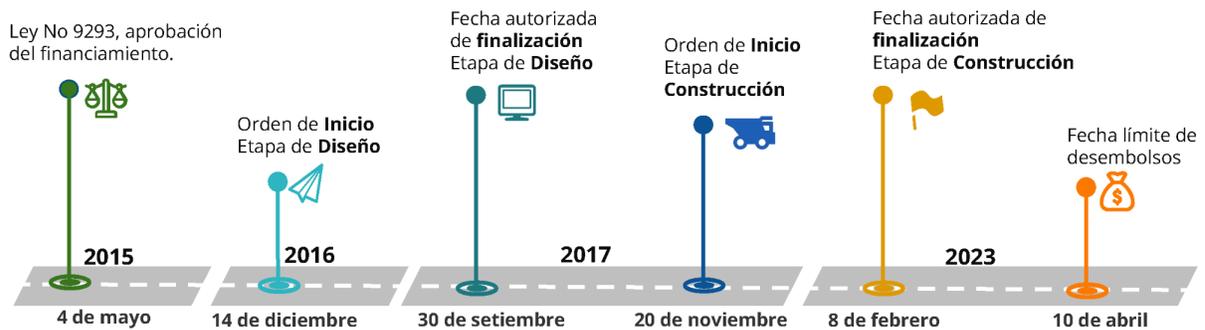
¹⁵ Mediante el oficio DFOE-IFR-0266 (08955) de 28 de junio de 2019.

2. Gestión del Contrato de “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”.

En relación con la ejecución del Contrato, la UERN32 emitió la orden de inicio de la Etapa I de Diseño el 14 de diciembre de 2016, por medio de la orden de servicio No. 1¹⁶. Por su parte, el 16 de noviembre de 2017, mediante la orden de servicio No. 3, ordenó al Contratista iniciar las actividades de la Etapa II, referente a la Construcción de las obras, a partir del 20 de noviembre de ese mismo año¹⁷ estableciéndose la fecha de finalización del proyecto para el 4 de octubre de 2020.

Posteriormente, la orden de servicio No. 11¹⁸, trasladó la fecha de finalización de la fase de construcción del proyecto al 22 de mayo de 2022¹⁹ (ver Figura No. 1), y más recientemente, según lo indicado por la UERN32²⁰, se concedió el traslado de la fecha prevista de finalización del proyecto para el 8 de febrero de 2023²¹.

Figura N. ° 1
Línea de tiempo del Proyecto RN32



Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia las Órdenes de Servicios No. 1, 2, 3, 11, 13 y el oficio No. UE-DRA-RN32-009-2021-1817.

No obstante lo anterior, a abril de 2022 el CDC ha consumido aproximadamente el 73% del plazo contractual²² autorizado mediante la Orden de Servicio No. 13 y según lo reportado por la UERN32 se cuenta con un 59,9% de avance físico real para la etapa de construcción.

¹⁶ Cuyo comunicado de aprobación se realizó por medio del oficio No.UE-DRA-RN32-002-2016-054.

¹⁷ Comunicado de aprobación mediante el oficio UE-DRA-RN32-001-2017-363 (855) del 16 de noviembre de 2017.

¹⁸ Comunicado de aprobación mediante el oficio UE-DRA-RN32-002-2021-0448 del 11 de marzo de 2021.

¹⁹ Se recibió una tercera solicitud de prórroga de la empresa constructora que está siendo analizada por la administración (Informe Consecutivo UE-RN32-INF-004-2021-003 de fecha 13 de octubre del 2021).

²⁰ Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 09 de marzo de 2022.

²¹ Orden de servicio No.13 (Oficio UE-DRA-RN32-002-2022-0537 del 29 de marzo de 2022).

²² Se han consumido 765 días del plazo contractual de la etapa de construcción, con corte a abril de 2022, tomando en consideración la cantidad de días compensados mediante las órdenes de servicio No. 7, 11 y 13. (Informe mensual de avance N.° 44 de abril de 2022).

2.1. Diseños definitivos

El contrato comercial firmado para el “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional No.32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional No.4 (Cruce Sarapiquí) – Limón”, estableció en su cláusula 4.1.28, la responsabilidad del Contratista de entregar, en un plazo de dos meses a partir de la orden de inicio de la etapa de diseño, un diseño total provisional que debía contener el requerimiento de expropiaciones de toda la ruta e incorporar la propuesta de las vías marginales. Asimismo, según lo establecido en dicho contrato, cuatro meses después de la citada orden de inicio, el Contratista debía hacer una segunda entrega total definitiva en lo correspondiente al requerimiento de expropiaciones y la propuesta de marginales, y por último, cumplir con el término máximo de ejecución de las actividades de diseño de ocho meses, según la cláusula 8.2 del CDC.

Ahora bien, según la cláusula 4.22 del CDC, el diseño de las obras debió basarse en el alineamiento de la ruta existente manteniendo el derecho de vía existente, excepto las cinco intersecciones de dos niveles (descritas en el Memorando de Acuerdo); asimismo, el Contrato estableció que cuando el Contratista considerase que la ejecución de las obras debía extenderse más allá del derecho de vía, este debía justificarlo, conforme lo indica la cláusula 4.22, siendo sujeto de la “no objeción” por parte de la Unidad Ejecutora, sin que ello fuera a reducir la responsabilidad del Contratista sobre los diseños²³.

Complementariamente, la cláusula 4.22 del CDC estableció la responsabilidad del Contratista de elaborar el diseño y los trabajos de ingeniería en cumplimiento de las disposiciones del Contrato (incluida la normativa nacional vigente) o, cuando no se especificara así, de conformidad con las mejores prácticas de la ingeniería. De igual forma, dicha cláusula definió que el Contratista sería el responsable de toda discrepancia, error u omisión en las especificaciones, planos y otros documentos técnicos que haya preparado, excepto aquellos errores que fueran consecuencia de informaciones o indicaciones erróneas brindadas por el Contratante.

En lo que respecta a la ejecución de los términos contractuales anteriormente descritos²⁴, según se indicó líneas antes, mediante la orden de servicio No. 1, la UERN32 dictó el inicio de la etapa de diseño del proyecto a partir del 14 de diciembre de 2016, con un plazo de ejecución de 8 meses y por tanto, una fecha de finalización correspondiente al 13 de agosto de 2017. Posteriormente, mediante orden de servicio N°. 2 la fecha de finalización de la etapa de diseño se trasladó al 30 de setiembre de 2017. Finalmente, mediante orden de servicio N°. 3 del 16 de noviembre de 2017, se emitió la orden de inicio de la etapa de construcción, bajo el entendido de que el contratista se comprometió a completar todos los aspectos pendientes del diseño para el 15 de diciembre de 2017.

²³Cláusula 4.1.22 del Contrato.

²⁴Oficio UE-DRA-RN32-004-2019-0219(692) del 25 de febrero del 2019 y oficio UE-DRA-RN32-009-2019-1095(688) del 04 de setiembre de 2019.

No obstante, según lo informado²⁵ por esa Unidad Ejecutora, los diseños que se habían presentado por el Contratista tenían deficiencias y errores de forma y de fondo, lo que se ha constituido en un proceso de ir y venir de solicitudes, que ha incorporado además, temas como mal entendimiento entre idiomas, criterios técnicos encontrados, desconocimiento y falta de experiencia del contratista en la aplicación de normas y especificaciones del país, falta de atención de observaciones o correcciones solicitadas por la administración (gerencia de proyecto).

Al respecto, la UERN32 señaló lo siguiente:

1. *El diseño final entregado por el Contratista no estaba completo*
2. *El Contratista en los avances de diseño y en su diseño final entregado no había respetado lo establecido en la cláusula “4. El Contratista”, subcláusula “4.22 Diseño de las Obras e Ingeniería”, donde el Contratista se compromete a realizar ese diseño dentro del derecho de vía excepto en las intersecciones y que, de requerirse expropiaciones fuera de esas intersecciones, el Contratista debe realizar la respectiva justificación, misma que no debe tener una base financiera. Esto provocó un exceso de expropiaciones.*

Por lo cual, la UERN32 no le otorgó, en su momento, la “no objeción” a los diseños presentados por el Contratista, sino que dicha Unidad solicitó²⁶ una serie de correcciones y adiciones a los diseños presentados, para poder tener la información requerida para iniciar los procesos de expropiación necesarios en la vía.

En relación con el avance en la entrega y aprobación de los diseños definitivos, la UERN32 indicó²⁷ en febrero de 2019, que contaba con el 90% de los diseños con no objeción, posteriormente a setiembre de 2021 se informó²⁸ que el estado actual de dicha gestión presentaba un avance de 95%.

Cabe señalar, según lo indicó²⁹ la UERN32 al 9 de marzo de 2022, el Contratista no había presentado los diseños correspondientes a la rehabilitación del puente sobre el río Chirripó y la estación de pesos y dimensiones de Búfalo. Lo anterior a pesar de que la fecha máxima para la entrega de los diseños por parte del Contratista correspondió al 30 de setiembre de 2017, según lo establecido en la orden de servicio N°. 2.

Por su parte, la UERN32 ha indicado³⁰ que se han realizado comunicaciones oficiales al contratista donde se le señala la falta de entrega del diseño completo y final, y las consecuencias por la falta de entrega de dichos diseños en la ejecución, procesos de expropiación, traslado de servicios públicos y el programa de trabajo del proyecto.

²⁵ Oficios UE-DRA-RN32-004-2019-0219 (692) y UE-DRA-RN32-009-2019-1095 (688) del 25 de febrero y 04 de setiembre de 2019 respectivamente.

²⁶ Según lo expuesto en los oficios UE-DRA-RN32-004-2019-0219 (692) y UE-DRA-RN32-009-2019-1095 (688) con fecha del 25 de febrero y 04 de setiembre de 2019 respectivamente.

²⁷ Oficio UE-DRA-RN32-004-2019-0219 (692) del 25 de febrero del 2019.

²⁸ Oficio UE-DRA-RN32-009-2021-1817 (177) del 19 de octubre de 2021.

²⁹ Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 09 de marzo de 2022.

³⁰ Oficio UE-DRA-RN32-001-2020-0713 (177) del 29 de abril de 2020.

2.2. Adquisición del derecho de vía

De los documentos legales aplicables, tales como el Memorándum de Acuerdo, el CDC y la Ley de aprobación del financiamiento al proyecto de rehabilitación y extensión de la Ruta Nacional 32, sección cruce ruta 4- Limón, No. 9293, se establece que la naturaleza jurídica del contrato es de sumaalzada, donde el Contratista asumió el riesgo del diseño y la construcción y el Estado asumió el riesgo de realizar las expropiaciones y la relocalización de los servicios públicos, además de los riesgos financieros que señalaremos más adelante.

Al respecto, el CDC estableció que:

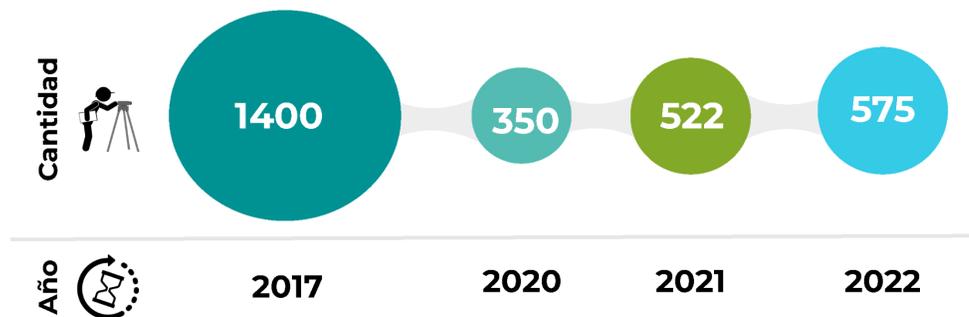
Cláusula 2.1 Derecho de acceso al lugar de las obras: El Contratante concederá al Contratista el libre acceso al derecho de vía donde se ejecutarán las obras de acuerdo con el programa de adquisición de terrenos; sin embargo, el Contratante podrá retener ese derecho hasta que el Contratista presente la Garantía de Cumplimiento./ Si el Contratista sufre alguna demora debido a que el Contratante no le ha concedido dicho acceso, el Contratista notificará de ello al Contratante y tendrá derecho a una prórroga en el plazo, si esa situación le ha generado un retraso en la terminación de las obras./ No obstante, si el incumplimiento del Contratante es consecuencia de algún error o demora del Contratista, este no tendrá derecho a la prórroga mencionada./ La recepción del acceso al Lugar de las Obras sucederá de forma progresiva luego de la Fecha de Inicio de Diseño, de acuerdo con los plazos definidos por el marco normativo aplicable y acordados en el Programa de Trabajo. Esta entrega progresiva no le genera al Contratista ningún derecho a reclamos por costos adicionales por los causales definidos en los incisos (a) y (d) de la cláusula 20.1 del Contrato, cuando dicha demora no haya sobrepasado más de tres meses según el plazo acordado y establecido en el Programa de Trabajo. Cláusula 8.3. “El Contratista debe ejecutar la obra de conformidad con su plan de trabajo, el cual debe ser elaborado en coordinación con el Departamento de Adquisición de Bienes Inmuebles del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y con las instituciones prestatarias de servicios públicos, a fin de que se tomen en consideración los plazos reales en que las áreas que constituyen parte del Lugar de las Obras y que deben ser liberadas por los mencionados entes, podrán ser entregadas para el proceso de construcción.”

Respecto a la adquisición del derecho de vía, en el 2019 se indicó³¹ que de acuerdo con los diseños que entregó el Contratista en setiembre de 2017, se habían identificado 1400 áreas que requerían expropiación, y en este sentido la UERN32 señaló que “a fin de cumplir con las cláusulas contractuales que obligan al Contratista a desarrollar su diseño dentro del derecho de vía a excepción de las intersecciones principales y que en caso de requerir expropiación debía justificar de manera técnica, se procedió a requerir del Contratista la reducción de expropiaciones o en su defecto la justificación técnica de las mismas.”.

³¹ Oficio UE-DRA-RN32-004-2019-0219 (692) del 25 de febrero de 2019.

En ese sentido, en la siguiente figura, se muestra el proceso de ajuste de la cantidad de expropiaciones identificadas en el tiempo, en función de los diseños definitivos entregados por el Contratista y de la respectiva no objeción.

Figura N. ° 2
Variación en la cantidad de expropiaciones identificadas en el CDC



Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los oficios UE-DRA-RN32-004-2019-0219, UE-DRA-RN32-001-2020-0713, UE-DRA-RN32-009-2021-181 y UE-DRA-RN32-009-2022-0420

Al respecto, la UERN32 indicó³² que se tienen identificados 575 terrenos necesarios a expropiar de conformidad con los diseños que cuentan con no objeción, sin embargo, según lo que se le ha informado al Órgano Contralor, no es la cantidad definitiva, al estar pendiente la entrega, revisión y no objeción de los diseños correspondientes a la rehabilitación del puente sobre el río Chirripó y la estación de pesos y dimensiones de Búfalo, además, según lo indicó esa Unidad, se está en proceso de revisión de algunas alcantarillas, con lo cual, se podría incrementar la cantidad de adquisiciones que requiere el proyecto.

Lo anterior cobra relevancia, dado que con respecto al avance en la adquisición del derecho de vía, la UERN32 indicó³³, que se cuenta con el área disponible para la ejecución de las obras en un total de 285 terrenos³⁴, lo cual representa el 49,5% de los terrenos identificados que requieren expropiación. En relación con lo anterior, la Administración había indicado³⁵ que para la ejecución de los trabajos asignados al Contratista se dispone de "... 91.5 km disponibles de los 107 km que conforman el tronco principal del proyecto. De igual forma, en las obras mayores como los intercambios (IC) y los pasos superiores vehiculares (PSV), si bien no se cuenta con la totalidad de las expropiaciones, el contratista puede trabajar en forma parcial e, incluso, en el IC de Río Frío y en el IC de Guápiles tiene

³² Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 09 de marzo de 2022.

³³ Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 09 de marzo de 2022.

³⁴ De las 575 propiedades identificadas a marzo de 2022, 87 son propiedades inscritas, 35 son propiedades con Entrada en Posesión Efectiva y 163 son propiedades con Entrada en Posesión Voluntaria.

³⁵ Oficio UE-DRA-RN32-009-2021-1817 (177) del 19 de octubre de 2021 y oficio UE-DRA-RN32-001-2022-0471 (177) del 21 de marzo de 2022.

todo el espacio disponible para trabajar. De esto se hacen recordatorios constantes al contratista, por parte del equipo de esta Unidad Ejecutora (Unidad Ejecutora y Consorcio Supervisor)...”.

2.3. Programa de Trabajo

El programa de trabajo se constituye como una de las herramientas esenciales para el seguimiento y control del proyecto, esto por cuanto, tal como lo establece la disposición PP-01-2020³⁶, es un plan detallado que indica el momento en que el proyecto entregará los productos, servicios y resultados definidos en su alcance, sirviendo de esta manera como una herramienta para la comunicación y como base para informar el desempeño.

En línea con lo anterior, la UERN32 le ha señalado³⁷ al contratista que el programa de trabajo actualizado es una importante herramienta para el seguimiento periódico de ejecución de tareas, revisar e informar el avance a fin de cumplir con los objetivos de desempeño, permitir a los interesados comprender el estado actual del proyecto, reconocer las medidas adoptadas para abordar los problemas de desempeño y tener visibilidad del estado futuro del proyecto.

Al respecto, el CDC establece, en las cláusulas 4.1.26 y 4.1.27, que el contratista debe ejecutar la etapa de diseño y construcción conforme el programa de trabajo actualizado y aprobado por parte del Gerente de Proyecto. Por su parte, la cláusula 8.3 del mismo cuerpo legal establece que *“El Contratista en la reunión de pre-inicio, presentará al Gerente de Proyecto un programa de trabajo debidamente detallado; el cual debe ser actualizado y presentado al Gerente de Proyecto para su estudio y aprobación”*, asimismo se indica que *“El Contratista notificará sin demoras al Gerente de Proyecto acerca de cualquier posible acontecimiento o circunstancia futura que pueda afectar el trabajo de manera adversa, demorando la ejecución de las Obras. El Gerente de Proyecto podrá exigir al Contratista que presente una propuesta para la corrección de esa situación”*.

Además la cláusula 8.3 del CDC, establece que el programa de trabajo debe contener, un informe de apoyo que incluya i) una descripción general de los métodos que prevé adoptar el Contratista y de las etapas principales en la ejecución de las Obras, y ii) detalles que reflejen el cálculo estimativo razonable del Contratista en cuanto al número de cada clase de Personal del Contratista y de cada tipo de Equipos del Contratista que se requerirán en el lugar de las Obras para cada etapa principal, no obstante, según lo indicó la UERN32³⁸, el informe de apoyo señalado no ha sido aportado por el contratista en ninguno de los programas de trabajos presentados a la Administración, a pesar de que ha sido solicitado³⁹ en varias ocasiones por esa Unidad.

³⁶Disposición PP-01-2020 “Planeamiento, programas, informes, programas de trabajo” del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Agosto 2020).

³⁷Oficio UE-DRA-RN32-014-2022-0291 (595) del 17 de febrero de 2022 emitido por la UERN32 al contratista.

³⁸Oficio UE-DRA-RN32-009-2021-2088 (177) del 03 de diciembre de 2021.

³⁹Por medio de oficios UE-DRA-RN32-002-2018-175(855) del 2 de abril de 2018 y UE-DRA-RN32-014-2020-1602 (142) del 7 de septiembre de 2020.

Al respecto, en la ejecución del CDC se ha carecido de un programa de trabajo actualizado, ello por cuanto, según lo ha señalado⁴⁰ la UERN32, el Contratista ha adolecido de la experiencia necesaria para la elaboración de programas de trabajo adecuados y completos, siendo que los presentados no han cumplido con la totalidad de los requisitos estipulados en el Contrato y la normativa técnica, además han presentado inconsistencias con respecto a fechas y porcentajes de avance.

Aunado a lo anterior, según lo indicó⁴¹ la UERN32, la ejecución de las labores por parte del Contratista no se han desarrollado de acuerdo con el programa de trabajo, dado que deja actividades pendientes aun cuando dichas actividades cuentan con los terrenos disponibles para ejecutar las obras, por lo que no existe justificación razonada para no desarrollar el proceso constructivo.

Lo anterior cobra relevancia puesto que la cláusula 8.5 del CDC establece que si el avance real es muy lento para concluir dentro del plazo de terminación, o si el avance se ha rezagado (o se rezagará) con respecto al programa de trabajo, el Gerente de Proyecto podrá requerir al Contratista que presente un informe complementario en el que se describen los métodos modificados que el contratista tiene previsto adoptar para acelerar el progreso y terminar las Obras dentro del Plazo de Terminación, sin embargo, la UERN32 ha destacado que no se ha tenido respuesta a las solicitudes realizadas para que se aporte dicho informe complementario por parte del contratista⁴².

2.4. Financiamiento del proyecto:

El contrato de préstamo entre ambos gobiernos fue pactado por un monto de USD \$465,593,387.06, de los cuales un 85% es financiado bajo dos empréstitos con el Export-Import Bank of China (EXIMBANK), uno correspondiente al préstamo concesional en yuanes (CNY 628.000.000,00) y otro de un contrato comercial en dólares (USD \$296.000.000,00); y el 15% restante del monto corresponde a un aporte de contrapartida nacional. Respecto al préstamo comercial (dólares) se tiene un pendiente de desembolso de \$154.157.282,2⁴³; el préstamo concesional (Yuanes) ya fue ejecutado en su totalidad y la contrapartida nacional presenta un saldo pendiente de aporte de \$28.297.695,60⁴⁴.

⁴⁰Oficio UE-DRA-RN32-009-2019-1095 (688) del 04 de setiembre de 2019.

⁴¹ Mediante oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 09 de marzo de 2022.

⁴²Informado mediante UE-DRA-RN32-009-2021-1817 (177) del 19 de octubre de 2021, en el cual se mencionan oficios en los cuales la UERN32 indica se ha pedido la presentación del informe complementario, señalando que desde diciembre de 2019 se realizan advertencias y ese tipo de solicitudes. Por su parte, de conformidad con los oficios UE-DRA-RN32-014-2022-0296 (595) y UE-DRA-RN32-014-2022-0297 (595), el 17 de febrero de 2022 la UERN32 realizó la solicitud del informe complementario al contratista, para que fuera entregado a más tardar el 28 de febrero de 2022, no obstante no se ha tenido respuesta.

⁴³Oficio DM-0241-2022 de 4 de marzo de 2022, considerando como último desembolso el realizado el 11 de enero de 2022.

⁴⁴ Oficio DM-0241-2022 de 4 de marzo de 2022, considerando como último pago realizado a diciembre de 2021.

Con respecto a la programación del pago de la comisión por compromiso del crédito comercial, las estimaciones durante la aprobación del crédito fueron de USD \$1.299.718,42. Sin embargo, al 4 de marzo de 2022, se ha pagado USD \$1.455.865,41 por este concepto, lo cual supera en un 12% el monto estimado total, con la salvedad que este préstamo aún se encuentra en proceso de desembolsos⁴⁵, siendo que únicamente se ha desembolsado el 47,9%, situación derivada de los retrasos en la ejecución del proyecto.

Como factor adicional, dado que el préstamo concesional se pactó en yuanes y los desembolsos se realizaron en dólares, se reporta por concepto de diferencial cambiario entre ambas monedas (yuan-dólar) un monto de USD \$9,211,605.81, el cual tendrá que ser asumido por el Estado como parte de los recursos de contrapartida nacional. Al respecto el Ministerio de Hacienda señaló⁴⁶ que dichos recursos deberán ser presupuestados por el CONAVI, y de esta manera, se atiende sin contratiempo, los compromisos adquiridos con el contratista, y con la ejecución de las actividades del proyecto.

Por otra parte, sobre los recursos destinados para cubrir los costos asociados a la adquisición de los terrenos, relocalización de los servicios públicos, a la Unidad Ejecutora y del Gestor del Proyecto, se tiene asignado un monto de USD \$55.578.792,79 del cual se ha ejecutado, a enero de 2022, un monto de USD \$41.705.838,98⁴⁷. Al respecto, cabe señalar que de los recursos asignados para la gestión de expropiación ya se ha ejecutado un 81% de dicho monto, aun cuando se tiene pendientes pagos correspondientes a los procesos de expropiación, por tal razón se debe garantizar que se cuente con los recursos suficientes en el momento requerido.

Tal como se expuso anteriormente, en el CDC y la Ley No. 9293, el Estado costarricense debe garantizar los recursos para la contrapartida nacional, para cubrir el monto correspondiente al diferencial cambiario, así como el pago por concepto de adquisición de terrenos, relocalización de servicios públicos, Unidad Ejecutora y Gestoría del Proyecto.

2.5. Coordinación entre dependencias públicas involucradas en el proyecto

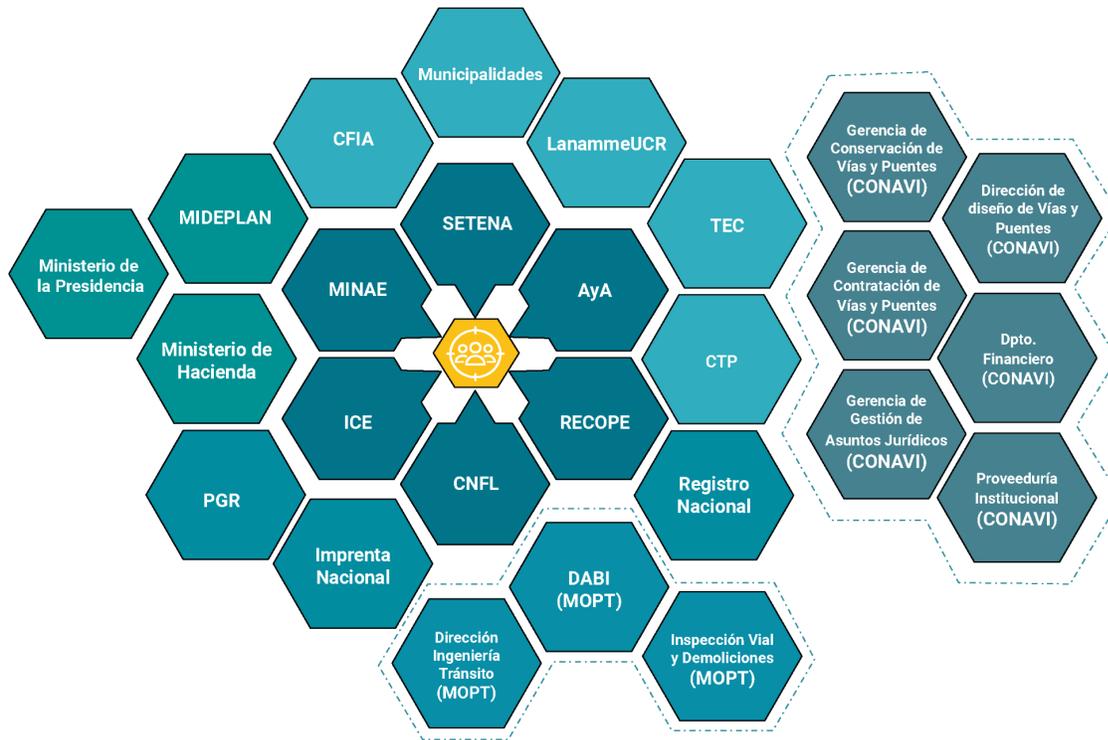
De acuerdo con lo expuesto por la UERN32, en el oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 9 de marzo de 2022, existe alrededor de 25 dependencias del Estado centralizado, descentralizado y municipalidades con las que se debe coordinar para cumplir con las obligaciones adquiridas por el Estado en el CDC. Al respecto, esa Unidad indicó que los órganos, instituciones y municipalidades con las que se han tenido o se tienen gestiones abiertas son:

⁴⁵ Datos obtenidos del oficio DM-1269-2021 del 23 de noviembre de 2021, oficio DM-0241-2022 de 4 de marzo de 2022 y correo electrónico del 22 de marzo de 2022 emitido por la Dirección de Crédito Público.

⁴⁶ Oficio DM-1269-2021 del 23 de noviembre del 2021

⁴⁷ Oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 9 de marzo de 2022.

Figura N. ° 3
Algunas dependencias del Estado involucradas para cumplir con las obligaciones adquiridas en el CDC



Fuente: Elaboración propia con base en lo indicado por la Unidad Ejecutora en el oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 9 de marzo de 2022.

Cabe señalar que las obligaciones contractuales adquiridas por el CONAVI en el CDC, deben ser atendidas por cada una de las instituciones competentes del Estado para con ello garantizar el adecuado cumplimiento contractual. Es por lo anterior, que resulta relevante resaltar el deber de cumplir los principios de coordinación, de cooperación y colaboración⁴⁸ de las Administraciones Públicas, tanto las que conforman el Poder Ejecutivo como las autónomas o descentralizadas.

En concordancia con lo expuesto, el artículo 140 inciso 8 de la Constitución Política establece como atribución del Poder Ejecutivo vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Asimismo, los numerales 26, inciso b, y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) prescriben que pertenece al ámbito del Presidente de la República la tarea de coordinar el Gobierno y la Administración, y hacer lo propio con la Administración descentralizada; y es competencia del Poder Ejecutivo dirigir y coordinar la Administración central y descentralizada.

⁴⁸ Véase al respecto los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República: C-145-2009 del 25-05-2009, C-272-2011 del 07-11-2011, C-075-2014 del 10-03-2014. Además el Voto 2012-08892 de la Sala Constitucional sobre el principio de coordinación interadministrativa y las sentencias 19896-10 y 1344-12.

El deber de coordinación que vincula a las Administraciones Central y Descentralizada, ha sido admitido en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado el deber de coordinación entre Agencias Públicas como un medio para preservar y garantizar los derechos fundamentales de las personas, a través de una acción administrativa bien orientada y eficaz. Específicamente, citamos los votos No. 5445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999 y No. 5871-2005 de las 15:50 horas del 17 de mayo de 2005.

Este deber de coordinación se encuentra estrechamente relacionado con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia que deben ordenar la organización y actividad administrativa, siendo que estas se deben estructurar en función de alcanzar el fin público propuesto y la optimización de los recursos públicos⁴⁹.

Al respecto, la Sala Constitucional⁵⁰ indicó lo siguiente:

Principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativas. La Constitución Política, en su parte orgánica, recoge o enuncia algunos principios rectores de la función y organización administrativas, que como tales deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer. Dentro de tales principios destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad (artículos –todos de la Constitución Política- 140, inciso 8, en cuanto le impone al Poder Ejecutivo el deber de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4, en la medida que incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 al recoger el principio de “eficiencia de la administración”). Estos principios de orden constitucional, han sido desarrollados por la normativa infraconstitucional, así, la Ley General de la Administración Pública los recoge en los artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°, y manda que deben orientar y nutrir toda organización y función administrativa. La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, lo cual debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros. La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos obtusos que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados. Por su parte, la celeridad obliga a las administraciones públicas a cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar

⁴⁹ Procuraduría General de la República, dictamen C-145-2009.

⁵⁰ Resolución No. 6195-2007 de las 18:39 del 8 de mayo de 2007.

retardos indebidos. Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular

Por su parte la Procuraduría General de la República⁵¹ ha indicado que:

“(...) es obligación del Poder Ejecutivo mantener la unidad de la acción estatal, y por ello, tiene la facultad de dirigir y coordinar dicha acción, independientemente de quién sea el sujeto dirigido. El artículo 140, incisos 6) y 8) de la Carta Magna, establece como atribución del Poder Ejecutivo, mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas, y vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas(sic). De lo anterior se deriva una competencia constitucional que le permite a dicho Poder tomar las acciones necesarias, a través de los instrumentos que legalmente se le otorguen, para buscar que la Administración cumpla, dentro del marco de los principios constitucionales, con la satisfacción de los fines públicos que justifican su existencia. Dicha competencia no se limita constitucionalmente a los órganos del Poder Ejecutivo, sino que abarca todo el sector estatal, máxime si se relaciona lo anteriormente señalado con los principios contenidos en los artículos 1 y 9 constitucionales, de los que se desprende el principio de unidad estatal.

Como complemento de los textos constitucionales citados, se debe señalar que la potestad de dirección va implícita en la relación Estado- entes descentralizados, y está inspirada en los principios de unidad e integridad del Estado costarricense, y como parte de las funciones de orientación política asignadas al Poder Ejecutivo. Recuérdese la primacía funcional del Poder Ejecutivo, y por ello, la atribución constitucional del poder de dirección, y su deber de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, así como de tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas (...). A manera de comparación, puede decirse que el Poder Ejecutivo es el director de una gran orquesta que es el Estado, en donde la mezcla de sonidos e instrumentos da lugar a una armoniosa sinfonía. (...) Interesa especialmente, para efectos de este estudio, la relación de dirección y coordinación del Poder Ejecutivo frente a los entes autónomos. Debe recordarse(sic) que las funciones que cumplen las instituciones autónomas son propias del Poder Ejecutivo, pero que se consideró, por disposición expresa de la propia Constitución, que era conveniente descentralizarlas, o bien ésta permitió que mediante ley, aprobada por mayoría calificada, se descentralizaran.(...)”

De conformidad con lo anterior, la Ley No. 9293 de aprobación del financiamiento al proyecto de rehabilitación y extensión de la Ruta Nacional N 32, recalcó la importancia del proyecto de diseño y construcción, sección cruce ruta 4-Limón, donde a partir de dicha trascendencia para el desarrollo del país estableció, en el artículo 12, plazos para que las dependencias del país que deben participar en alguna etapa de gestión y ejecución del proyecto, resuelvan lo procedente. Al respecto, la literalidad de la norma establece:

⁵¹ Procuraduría General de la República dictamen No. C-078-1999 de 23 de abril de 1999.

*“En atención a la importancia y trascendencia que el proyecto aprobado con la presente ley tiene para el desarrollo del país, se declara este proyecto como una obra de interés público y conveniencia nacional./ **En atención a ese interés y conveniencia, las dependencias públicas que deban participar en determinada etapa de la gestión y ejecución del proyecto, o en etapas posteriores a la construcción de este, deberán otorgarle trámite prioritario y preferente. Esas dependencias deberán señalar en una única prevención los requisitos que resulten faltantes en la gestión presentada ante ellas y el acto final deberá ser emitido en un plazo máximo de dos meses después de recibida la información completa para el proceso. / El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley acarreará responsabilidad disciplinaria al funcionario responsable, por el eventual incumplimiento de deberes acaecido. /El Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) tendrá la potestad de realizar cualquier trabajo que sea necesario en el derecho de vía, debiendo notificar solamente de las acciones a ejecutar a cualquier otro ente público que puede tener que ver en la materia correspondiente.”***
(La negrita no corresponde al original)

Al respecto, la UERN32 indicó, en el oficio UE-DRA-RN32-009-2022-0420 (177) del 9 de marzo de 2022, que si bien la mayoría de las instituciones han cumplido con las solicitudes presentadas, no todos han respondido con prontitud, en este momento se tiene pendiente procesos relacionados con la gestión de expropiaciones, la autorización para la intervención de obras en el Humedal Sandoval y la solución respecto a la construcción, por parte del AyA, del acueducto y alcantarillado sanitario de Limón, que incide en el área de influencia del proyecto.

Es por lo anterior, que se estima necesaria la intervención del Presidente de la República junto a los Ministros competentes, como el más alto nivel del Poder Ejecutivo, a fin de que se realicen acciones de articulación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones contraídas y una pronta resolución de los trámites pendientes, para que el Estado de Costa Rica cumpla con las obligaciones adquiridas con la firma del CDC y el interés público; todo ello en resguardo de la Hacienda Pública.

3. Obras Adicionales

El CDC en la cláusula 4.10⁵² establece la posibilidad de determinar obras adicionales que sean indispensables para la correcta satisfacción del interés público y para el adecuado funcionamiento de la vía; para ello se faculta al Contratante realizar un acuerdo con el contratista o bien contratar dichas obras con una empresa independiente, ambos conforme lo establezca el Ordenamiento Jurídico.

En ese sentido, la Contraloría General ha efectuado una auditoría sobre la planificación de dichas obras adicionales. Al respecto, en el Informe emitido No. DFOE-CIU-IF-00005 del 30 de mayo de 2022, se exponen los resultados y disposiciones giradas a la Administración vinculada a este tema (CONAVI y MOPT), las cuales procuran fortalecer el proceso de definición de las obras adicionales necesarias para el funcionamiento de la carretera, sobre todo en términos de seguridad de los distintos usuarios.

Al respecto, es imperativo, que el CONAVI cuente con estudios completos y sustentados que orienten la toma de decisiones y que permita demostrar la viabilidad de dichas obras, así como definir su alcance, plazo y monto; para lo cual, la administración también debe tomar en consideración, entre otros, la legislación aplicable, los términos, condiciones y documentos contractuales, así como el tipo de contratación (Diseño y Construcción) y modalidad de pago (sumaalzada) pactadas, lo anterior con el propósito de garantizar la protección de la Hacienda Pública.

JCC/SDQ/AMS/APHC/JCAV/MQM
Gestión: 202100074-1
Ci: Archivo auditoría

⁵² “(...) El Precio del Contrato, significa que durante el plazo contractual, el monto del Contrato de Diseño y Construcción a suscribir por las Partes es una suma fija e inalterable, por lo que no estará sujeta a ningún tipo de aumento o rebaja por razones de variaciones de cantidades durante el diseño y ejecución del Proyecto. / Las Partes declaran que el Precio del Contrato ha sido calculado basado en los hechos técnicos observados por el Contratista, determinado en las múltiples visitas de reconocimiento de campo de las obras existentes de la Ruta No.32 realizadas por ingenieros y especialistas del Contratista, la experiencia del Contratista en este tipo de obras, las reuniones de trabajo realizadas entre los representantes del Contratista y profesionales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) de Costa Rica y del Consejo Nacional de Vialidad, y los informes y datos entregados al Contratista, lo que incluye el documento denominado “Revisión del Anteproyecto de la Ampliación de la Ruta No.32”, de febrero de 2012, realizado por la consultora especialista en ingeniería Cal & Mayor y Asociados, realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Ese documento establece, entre otros puntos, que en el citado Anteproyecto sólo se cuenta con información parcial o mínima (...), lo que es conocido por el Contratista, por lo que el cálculo del costo total del Proyecto ha sido efectuado bajo una condición de riesgo para el Contratista, asociado a los aspectos técnicos indicados previamente y que es congruente con la modalidad contractual de suma alzada. / El Contratante estará facultado para solicitar, aquellas obras adicionales que durante la ejecución del proyecto, se determinen como indispensables para la correcta satisfacción del intereses (sic) público y para el adecuado funcionamiento de la vía (...).”