

19 de marzo de 2019.

AUAD-05-19-0010 (219) (384)

Señor
Mario Rodríguez Vargas
Director Ejecutivo
Consejo Nacional de Vialidad

Señor **Edgar Meléndez Cerda**
Gerente Conservación de Vías y Puentes
Consejo Nacional de Vialidad

ASUNTO: Gestión de la intervención que se realiza en la Ruta Nacional N°2, Florencio del Castillo.

Estimados señores:

Con motivo de los trabajos de rehabilitación, que se realizan actualmente en la Ruta Nacional N°2, Florencio del Castillo, se solicitó a la Ingeniería del Proyecto el diseño de pavimento aprobado por la Administración, según se establece en el Manual de Especificaciones Generales para la Conservación de Caminos, Carreteras y Puentes, sección 1.2 (e):

“(...) El Contratista debe presentar los diseños pertinentes de acuerdo con el trabajo a ejecutar (estructural de pavimento, mezcla, muros de retención, Plan Integral de Manejo de Residuos, las medidas ambientales y controles o monitoreos, conforme al tipo de obras a ejecutar, etc.) que utilizará en el proyecto para la aprobación de la Administración (...)”

A tal consulta, la Ingeniería del Proyecto respondió:

“(...) la aprobación de la intervención se dio antes de asumir la suscrita el proyecto, en reunión con los jefes de la Institución (...)”

Ante la falta de documentación que respalde dicho acto administrativo, se evidencia incertidumbre en el proceso de elección de la estructura de pavimento, así como en la evaluación de la idoneidad de la alternativa escogida en cuanto al cumplimiento de las especificaciones técnicas y costo. Además, se imposibilitó la verificación del fiel cumplimiento de los términos contractuales.

Esto expone a la Administración activa a “Riesgos de operación”¹, “Riesgos de asignación de recursos”², “Riesgos de disponibilidad de la información”³, “Riesgos de proceso de planeación de proyectos”⁴, según

¹ “(...) **Operación:** se derivan de que las operaciones sean ineficientes e ineficaces en satisfacer a los usuarios y alcanzar los objetivos que la institución, exponiéndose a quejas, reclamos de garantía y daño a la imagen de la institución. (...)”

² “(...) **Asignación de recursos:** un proceso inadecuado de la distribución de recursos y de información que los respalde, puede impedir que cumpla con los objetivos establecidos. (...)”

³ “(...) **Disponibilidad de información:** información de planeamiento, presupuestaria, o de otra índole inexistente, poco realista, irrelevante y no confiable puede causar decisiones y conclusiones incorrectas. (...)”

⁴ “(...) **Proceso de planeación de proyectos:** se realiza el proceso de planificación, pero incompleto, no incorpora el Plan del Proyecto, la definición de aspectos sustantivos del proyecto es errónea (alcance, tiempo, costo, calidad, etc.), el control y seguimiento del proyecto es inadecuado, entre otros.

lo establece Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos del Consejo Nacional de Vialidad para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control interno y de los procesos de dirección.

Por otro lado, se constató la ausencia del laboratorio de verificación de la calidad, a lo cual, el inspector de Conavi (“voluntario”) asumió la responsabilidad al alegar falta de coordinación. Este funcionario no se encontró en el sitio de las obras entre las 11:00 p.m. y las 12:30 a.m.

En el cartel de licitación N° 2014LN-000018-0CV00, Capítulo III: Especificaciones Especiales, se estipula:

*“(…) La verificación de calidad compete directamente a la Administración, por medio de los laboratorios que para tal efecto sean designados. **La verificación de calidad será la base para el pago** y únicamente aquellos casos que por razones excepcionales dichos servicios no se estén ejecutando, entonces el pago será contra los resultados de control de calidad. (…)*” El texto subrayado no corresponde al documento original.

Así mismo, este apartado del cartel indica que, los responsables de coordinar y supervisar los muestreos de verificación de calidad deben ser el funcionario destacado por el laboratorio de verificación de calidad en primera instancia, o, el inspector designado por la Administración.

*“(…) Los muestreos serán coordinados y supervisados **por el funcionario destacado por el laboratorio de verificación de calidad**. Si no se hubiese designado tal representante, los muestreos serán coordinados **por el inspector designado por la Administración**, tanto en planta como en los frentes de obras, apoyado por el laboratorio de autocontrol del contratista. (…)*” El texto subrayado y resaltado en negrita no corresponde al documento original.

Por otra parte, el cartel también enfatiza la responsabilidad del contratista de coordinar con los laboratorios de autocontrol y verificación de calidad el programa de la toma de muestras en campo, tal y como se especifica a continuación:

*“(…) Los encargados de obra del Contratista **están en la obligación de coordinar tanto con el laboratorio de autocontrol como con el laboratorio de verificación de calidad, el programa de la toma de muestras** con el fin de correlacionar estos datos para la determinación de los porcentajes de compactación en campo. (…)*” El texto subrayado y resaltado en negrita no corresponde al documento original.

Las ausencias tanto del Inspector de la Administración como de la Verificadora de la Calidad en el sitio de las obras, exponen a la Administración a “Riesgo de Recurso Humano”⁵, “Riesgo de Condiciones de Calidad”⁶, “Riesgo de Dirección del Proyecto”⁷ y “Riesgo de Fiscalización y Supervisión del Proyecto”⁸,

⁵ “(…) **Riesgo de Recurso Humano:** falta de conocimientos, habilidades, experiencias, valores (compromiso, identificación, actitud, responsabilidad) requeridas entre el personal clave de la institución amenaza la ejecución del logro de sus objetivos. (…)”

⁶ “(…) **Riesgo de Condiciones de Calidad:** durante el proceso se comprueba que los materiales o la obra no cumple con las especificaciones técnicas (calidad) definidas en los términos contractuales, o que las condiciones establecidas en relación a la calidad son insuficientes. (…)”

⁷ “(…) **Riesgo de Dirección del Proyecto:** Se presentan debilidades en la coordinación general e integral para la ejecución de los proyectos institucionales. Se puede presentar casos en que existan varios responsables del proyecto en diferentes etapas del mismo (…)”

⁸ “(…) **Riesgo de Fiscalización y supervisión de proyectos:** la supervisión y fiscalización del avance del proyecto es débil, no permite regular el progreso y el desempeño del proyecto para identificar áreas en las que sean necesarias acciones correctivas y cumplir con los objetivos en el Plan de Dirección del Proyecto. (…)”

según lo establece Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos del Consejo Nacional de Vialidad para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control interno y de los procesos de dirección.

Adicional al análisis efectuado, esta Auditoría Interna presencié la demolición de una sección de la losa de concreto, y, posteriormente, el volumen que ocupaba el concreto se rellenó por completo con mezcla convencional de asfalto. Según se indicó por parte del inspector del Conavi, el siguiente paso del proceso constructivo, consiste en la colocación de una capa de asfalto de pre nivelación de 4 cm, sobre la cual se coloca una geomalla y una capa final de 10 centímetros de asfalto. Sobre ese particular, llama la atención que no se encontró normativa o especificaciones técnicas que respalden el buen comportamiento de la nueva estructura de pavimento. Además, habrá secciones que cuenten con capas rígidas al lado de secciones con capas flexibles, lo que puede generar interacciones que estimulen la generación y propagación de grietas.

Por lo anterior, se advierte sobre la necesidad de asegurar la continuación de los trabajos con un diseño de pavimento aprobado por la Administración. Además, se requiere la implementación de las medidas y acciones suficientes para controlar la permanencia de la inspección por parte de la Administración durante la totalidad del tiempo en que se ejecuten los trabajos, así como también, garantizar el cumplimiento de las condiciones cartelerías y contractuales respecto a la Verificación de la Calidad.

Cabe señalar que la presente advertencia tiene como propósito fundamental el prevenir a la Administración para que esta no se vea expuesta a riesgos innecesarios en los procesos administrativos y en el incumplimiento de la normativa respectiva, en las contrataciones con personas físicas o jurídicas y para su respectiva valoración en la toma de las acciones que estimen pertinentes.

Para efectos de nuestro seguimiento, le agradeceremos mantenernos informados de cualquier acción que se realice sobre este tema.

Atentamente.

Lic. Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno
AUDITORIA INTERNA

Berny Quirós Vargas
Coordinador/Supervisor

Manrique Aguilar Oreamuno
Analista- Auditoría

Joshimar Tejeda Valverde
Analista- Auditoría

MAO

CC. Consejo de Administración
Archivo / copiadador

Conavi