RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tuvo como propósito atender el Plan de Trabajo-2014 de la Auditoría Interna y lo establecido en el artículo 6º-Vigencia y prórroga del *"Reglamento para la Contratación especial de Organismos de Ensayo, para la obtención de los servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional Pavimentada";* el cual cita que esta Auditoría debe emitir un criterio desde el punto de vista de control interno, para que la Administración de CONAVI, gestione la nueva prórroga ante la Contraloría General de la República.

El objetivo fundamental es valorar el uso por parte de la Administración- Conavi, del sistema especial de contratación para la obtención de los servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional, con un alcance que cubre parcialmente el periodo de vigencia del sistema (12/10/2013 al 11/10/2014), estableciendo un corte tentativo al 31 de mayo 2014. A diferencia de períodos anteriores que la indagación se encauzó a puntos de control interno, en la ejecución de las actividades articuladas en el Reglamento; para este período se cubrirá además, aspectos específicos requeridos por la Contraloría General de la República.

Sobre los resultados del estudio se determinó que para la formalización de los contratos, se dieron una serie de acciones que muestran que se ajustaron razonablemente, a los procedimientos de contratación.

Los informes de labores del mes de marzo-2014 evidenciaron falta de uniformidad para incluir y justificar los trabajos ante un mismo escenario, en el renglón de pago respectivo, que tienen precios diferentes. Se dan demoras por el tiempo utilizado para reuniones, correos electrónicos para tratar de conciliar las cantidades de los informes con las facturas para pago. Los informes poseen los resultados técnicos de los ensayos y otros servicios, pero les faltarían la pertinencia, relevancia y suficiencia para ser utilizados por los distintos usuarios (revisor de la Unidad Ejecutora, Ingenieros de zona, Departamento Financiero, entes fiscalizadores, entre otros). Correspondería las valoraciones para una presentación uniforme, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario.

Por su lado, la Proveeduría Institucional que efectúa actividades para conformar el Registro de Elegibles, la obliga a ser vigilante en el cumplimiento de requisitos de los Organismos de Ensayo, para mantener la Base de Datos depurada y promover su adecuada administración. Que sea oportuna su intervención en caso de que se requiriera la exclusión de algún oferente. Ejemplo de ello es la evaluación *"Incumple"* obtenida en el primer trimestre 2014, por la empresa Castro & De la Torre y la posible reincidencia, según lo citado en el Artículo 61 del Reglamento. De las otras empresas su evaluación fue *"Cumple"*.

Con respecto a la facturación, al 30 de mayo 2014 se ha cancelado la suma de ¢419.295.061,49 autorizada por el Gerente de Conservación de Vías y Puentes, avalando con su firma los conceptos y montos de las facturas. Procede intensificar en la Unidad Ejecutora y Dirección de Finanzas la revisión y control de los montos cancelados por concepto de especies fiscales que presentaron diferencias de acuerdo con el detalle del Anexo 3 y lo expuesto en el punto 2.2.3 del informe, de las empresas Castro & De la Torre y de Cacisa.

Para una buena gestión organizacional, contar con los sistemas de información como son el Sistema Financiero Contable (SIFCO) y el Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO) son mecanismos que apoyan la gestión de la Administración de Conavi, por lo que precisa el desarrollo e implementación

Copia no Controlada

del módulo de (SIGEPRO), para fortalecer los controles de la ejecución de los trabajos de las Verificadoras de la Calidad (ensayos y otros resultados).

Finalmente para la atención al requerimiento Contralor para demostrar la eficiencia y beneficios económicos en la aplicación del sistema especial, no se encontró algún documento con los requisitos solicitados, este tema en apariencia se activa, con las acciones de la Auditoría Interna en la ejecución del estudio de control interno; establecido en el Reglamento.

Por consiguiente, se recomienda a la Dirección Ejecutiva: 1-Instruir a la Proveeduría Institucional del CONAVI y a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, el canal de comunicación que se implementará entre ambas, para que se informe de manera segura, correcta y oportuna sobre la ejecución de los contratos de las empresas, con el objeto de no afectar las prevenciones y otras actividades encomendadas a la Proveeduría en esta reglamentación.

2-Con el objeto de buscar la integralidad de los proyectos de Conavi, valorar a corto plazo, e instruir según proceda a la Dirección de Tecnologías de Información, el desarrollo e implementación de SIGEPRO como un mecanismo de apoyo en la ejecución y control del aseguramiento de la calidad; que permita ligarlo a la planificación, la evaluación y rendición de cuentas. Tal valoración conste documentalmente, para conocer la decisión que se tome sobre este asunto.

3-Instruir a la Dirección de Finanzas, revisar el porcentaje de pago del 0.25% de especies fiscales de las facturas que fueron tramitadas para pago a las empresas Cacisa, ITP y de Castro & De la Torre y se proceda al cobro o ajuste según corresponda, de la sumas consignadas en el Anexo 3. Informar y documentar a la Dirección Ejecutiva y a la Auditoría Interna sobre las gestiones realizadas sobre el particular. Verificar en los trámites de pago futuros que someta la Unidad Ejecutora, el cumplimiento de las disposiciones contractuales, según lo planteado sobre las especies fiscales y otros requisitos.

A la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes se recomienda: 1-Analizar e impulsar la simplicidad en los formatos de los informes, para que sean comprensibles, verificables y promuevan la uniformidad en los criterios para el registro de la información. Además, se logre una revisión expedita que evite demoras, donde conste la fecha, el nombre y la firma de quien revisa y avale que el contenido se ajusta a lo cobrado. Además valorar la realización de un estudio de los alcances de cada ítem de pago (por ejemplo renglones donde se incluya las muestras testigo), para establecer la procedencia del cobro en éstos, de tal manera que según los resultados de la indagación, se proceda ajustar bajo el mismo criterio técnico, los montos cancelados desde el inicio de la contratación. Adicionalmente a la información suministrada en el oficio GCSV-79-2014-2886 de la Unidad Ejecutoria, se sugiere fundamentar por escrito estos criterios con las memorias de cálculo, de las cuales se obtuvo la razonabilidad de precios, antes de proceder con las modificaciones indicadas.

2- Ejercer un control y supervisión puntual de todas actividades que le competen a los Organismos de Ensayo e involucrados en el proceso, para evitar atrasos en las formalidades, según lo requerido en esta reglamentación como son la presentación y aprobación de los Programas de verificación de la calidad, los Planes de muestreo, entre otros requerimientos. Así como constatar las obligaciones del contratista (CCSS, INS, especies fiscales entre otros) para la autorización de los pagos. Tales acciones deberán evidenciarse en los expedientes, para posteriores estudios.

A la Proveeduría Institucional implementar el mecanismo de control de la Base de Datos de los Organismos de Ensayo, así como de las labores relacionadas para mantener integrado y activo el Registro de Elegibles; haciendo uso de los medios tecnológicos y demás recursos que coadyuven a satisfacer dicho propósito. De manera que conste su actuación tanto en la Base de Datos como en el expediente respectivo de las contrataciones, como evidencia de su participación.

Copia no Controlada

AUDITORIA INTERNA
Tel: (506) 2202-5595
Email: reynaldo.vargas@conavi.go.cr

Auditoría Interna del Consejo Nacional de Vialidad

AUCI-03-14-0281

INFORME DE CONTROL INTERNO SOBRE LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES ARTICULADAS EN EL *"REGLAMENTO PARA LA CONTRATACIÓN ESPECIAL DE ORGANISMOS DE ENSAYO, PARA LA OBTENCIÓN DE LOS SERVICIOS DE VERIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS PROYECTOS DE CONSERVACIÓN VIAL DE LA RED VIAL NACIONAL"*

Copia no controlada

-Julio- 2014-

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 3

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO 3

1.2. OBJETIVO GENERAL 3

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO 4

1.4. METODOLOGÍA 4

1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS 5

2. RESULTADOS 6

2.1. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN RELACIÓN CON EL OBJETO CONTRACTUAL Y VERIFICACIÓN DE SU EJECUCIÓN, SEGÚN PARÁMETROS DE LA CONTRALORÍA GENERAL 7

2.1.1. Sobre el Procedimiento de Contratación 7
2.1.2. Informes de Labores de los Organismos de Ensayo 9

2.2. SOBRE LA SUFICIENCIA Y LA VALIDEZ DE LOS CONTROLES APLICADOS Y LA CONGRUENCIA DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS QUE INTERVIENEN 15

2.2.1. Sobre las Gestiones de la Proveeduría 15
2.2.2. Sobre la Supervisión 16
2.2.3. Sobre los Pagos Efectuados 18
2.2.4. Sobre la Congruencia de los Sistemas Informáticos 20

2.3. SOBRE LA VALORACIÓN DE LA EFICACIA Y LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA 22

3. CONCLUSIONES 24

4. RECOMENDACIONES 26

ANEXOS 28

Copia no Controlada

AUCI-03-14-0281

INFORME DE CONTROL INTERNO

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El presente estudio se efectuó en atención al Plan de Trabajo-2014 y a lo que establece el artículo 6º-Vigencia y prórroga del *"Reglamento para la Contratación especial de Organismos de Ensayo, para la obtención de los servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional Pavimentada"*, el cual cita que la Auditoría Interna debe expedir un criterio desde el punto de vista de control interno, para que la Administración gestione la prórroga de dicho Reglamento ante la Contraloría General de la República.

La Dirección Ejecutiva con oficio DIE-03-13-2355 del 11 de julio el 2013, presentó ante la Contraloría General de la República la solicitud de prórroga del Reglamento de cita, gestión que fuera complementada con los oficios DIE-07-13-2407 del 16 de julio, DIE-07-13-2669 y DIE-07-13-2952 del 5 y 26 de agosto respectivamente. Esa gestión fue autorizada por el Órgano Contralor mediante oficio 09593 (DCA-2197 del 12/9/13), para ampliar su vigencia por doce meses a partir del 12 de octubre del 2013.

Adicionalmente, la Contraloría General con oficio 11058 (DCA-2541 del 11/10/13) respondió al Director Ejecutivo su consulta (DIE-07-13-3384 del 27/9/13), relacionada con el alcance de la autorización que se efectuó, que no exime según aclaró; de responsabilidad a la Administración del Conavi, sobre aspectos complementarios como son por ejemplo, los requisitos técnicos que deben contar los oferentes, la razonabilidad de las tarifas que se fijen por sus servicios, entre otros.

1.2. OBJETIVO GENERAL

El objetivo fundamental es valorar el uso por parte de la Administración- Conavi, del sistema especial de contratación para la obtención de los servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional.

Copia no Controlada

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO

El alcance del estudio cubre parcialmente el periodo de vigencia del sistema (12/10/2013 al 11/10/2014), estableciendo un corte tentativo al 31 de mayo 2014, considerando el tiempo necesario para el desarrollo del estudio de la auditoría y su respectiva presentación.[1]

A diferencia de períodos anteriores que la indagación se encauzó a puntos de control interno, en la ejecución de las actividades articuladas en el Reglamento que nos ocupa; para este período se cubrirá además, aspectos específicos requeridos por la Contraloría General de la República, según el siguiente detalle:

A) La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto contractual autorizado, así como la verificación de que no se ha empleado para otros supuestos.

B) Verificar que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la CGR.

C) La suficiencia y la validez de los controles aplicados en la operación del sistema especial de contratación y en la conducción de los procedimientos contractuales en que éste se utilice.

D) La congruencia de los sistemas informáticos que intervengan en la ejecución, el control y la documentación de las contrataciones que se realicen con base en el sistema especial de contratación autorizado.

E) La valoración de la eficacia y los beneficios económicos del sistema de contratación frente a los regímenes normales, que corrobore su validez, así como la posibilidad de que las circunstancias que originaron su génesis se mantengan y, por ende, la necesidad de su operación persista.

1.4. METODOLOGÍA

Como metodología de trabajo se consideró la información brindada por los involucrados en el proceso, la observación y la obtención de los documentos de soporte.

De acuerdo con el programa de auditoría, se realizaron entrevistas a las Unidades de Conservación de Vías y Puentes, Proveeduría, Planificación Institucional y Dirección de Finanzas, que permitieran indagar sobre las coordinaciones para la valoración del Sistema especial, que promueve la contratación de los servicios brindados por los Organismos de Ensayo.

[1] La gestión de prórroga debe plantearla la Administración tres meses antes de su vencimiento.

Copia no Controlada

1.5. COMUNICACIÓN VERBAL DE RESULTADOS

En reunión celebrada el día jueves 3 de julio 2014 a la 11:00 A.M. se expuso los resultados del presente informe a los ingenieros (a) Christian Vargas Calvo, Edgar May Cantillano, Julio Carvajal Saborío, Sarita Monge Conejo, Sr. Michael Sibaja Rivas, de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, la Licda. Yorleny Hernández Segura, Jefe de Proveeduría Institucional y colaboradores de la Proveeduría, licenciadas Tatiana Ramírez González, Silvia Oviedo Rojas, Silvia Morales Salas y Lic. Gerardo Leiva Mora.

Sobre los temas desarrollados, se acogieron observaciones suscritas por la Proveedora Institucional, el Gerente de Conservación de Vías y Puentes y Director Ejecutivo, con el oficio DIE-07-14-2237 del 7 de julio 2014 (recibido el 9/7/14 en la Auditoría Interna), sobre los aspectos a corregir de forma. Relativo a otros puntos en los que existe disparidad de criterio, se expondrá seguidamente lo resuelto, tomando en cuenta el alcance del estudio de acuerdo con requerimientos del Ente Contralor, lo que dicta como imperativo el Reglamento y respectivos contratos (con la normativa y antecedentes que les aplica).

Sobre la uniformidad en el uso de los renglones de pago, citado en el apartado 2.1.2 anota el oficio DIE-07-14-2237 lo siguiente:

> *"[...] la falta de uniformidad para el uso de los renglones de pago influye en la calidad de la información que se recibe, sin embargo* ***nos encontramos completamente en desacuerdo con esta afirmación****, pues las inconsistencias que afectan a nivel administrativo el tratamiento de la documentación recibida no tienen relación alguna con la calidad de la información técnica suministrada, la cual no se ve menoscabada en ninguno de sus extremos. Es decir, los reportes de resultados de ensayos no se ven deteriorados en ninguna forma, ni se dificulta su aplicación por parte de las ingenierías de proyecto que requieren de esa información como respaldo para la valoración de obras y materiales utilizados en los proyectos de conservación vial"* (lo destacado pertenece al original).

Asimismo, las observaciones de los auditados apuntaron:

> *"Si bien en este proceso de auditoría se detectaron disparidades respecto al uso de los ítems de pago (1, 2, 5, 6, 7, 24 y 25) por parte de los organismos de ensayo, esa discrepancia no tuvo ninguna trascendencia respecto a la prestación de los servicios y su utilidad para las diferentes ingenierías de proyecto en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes. [...]"*

Copia no Controlada

En adición consigna el oficio GCSV-79-2014-2886 del 27 de junio (recibido el 30/6/14 en la Auditoría Interna) que el Departamento de Verificación de la Calidad, promovió una reunión con los laboratorios[2], con la que se confirmó que existen diferentes interpretaciones para algunas líneas de pago, generando que se les devolviera las facturas del mes de mayo 2014, para la modificación de cantidades y montos en la facturación en los meses de enero, febrero y marzo.

Esa apreciación técnica de la utilidad de la información para las ingenierías de proyecto, no sujeta de cuestionamiento en el informe de auditoría, sin embargo los hallazgos expuestos y recomendaciones se enfocan a los formatos y definición del alcance de los trabajos que se deben registrar en un renglón de pago u otro (con precios diferentes); de manera uniforme. El propósito de lo destacado es lograr oportunidades de mejora y la realización de cobros ajustados a lo que técnica y legalmente procede.

Por otro lado, la Proveeduría Institucional con respecto a lo recomendado sobre implementar el mecanismo de control de la Base de Datos, de los Organismos de Ensayo; para mantener integrado y activo el Registro de Elegibles señaló:

> *"Es criterio de la Proveeduría que la obligación de verificar que las empresas se encuentren al día con la CCSS y FODESAF es al momento de su inscripción. En el momento de la ejecución del contrato la Unidad Ejecutora es responsable de verificar estos dos aspectos para que determinada factura se traslada o no para pago por parte de la Dirección Financiera."*

Sobre ese particular el Artículo 19 del Reglamento establece la obligatoriedad de los Organismos de ensayo inscritos, de indicar en forma escrita si la información suministrada se mantiene invariable y presentar además, la certificación de la CCSS de mantenerse al día en el pago de las cuotas y copia del certificado de la acreditación y alcance. Y en caso de que no se aporten esos documentos, la Proveeduría realizará una única prevención.

Ese aspecto conlleva una serie de actividades (ingresos, custodia, actualización, exclusión) por parte de la Proveeduría que le fueron atribuidas por el Jerarca Institucional por medio del Reglamento, que obliga a coordinaciones y vigilancia aún en el proceso de ejecución contractual, para la adecuada administración de ese Registro de Elegibles. Circunstancia que hace válido lo expuesto en el informe de auditoría.

Copia no Controlada

[2] Con ocasión de lo expuesto en reunión del 17/6/14, por la Auditoría Interna a la Unidad Ejecutora.

2. RESULTADOS

2.1. APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN RELACIÓN CON EL OBJETO CONTRACTUAL Y VERIFICACIÓN DE SU EJECUCIÓN, SEGÚN PARÁMETROS DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Este Reglamento especial de contratación, regula el funcionamiento de un Registro de Elegibles para la obtención de servicios de verificación de la calidad, de los proyectos de conservación vial de la Red Vial Nacional.

Relativo a las Condiciones bajo las cuales el Órgano Contralor autorizó la prórroga del sistema[3], se hace referencia a varios aspectos, entre ellos: que su vigencia es por 12 meses a partir del 12 de octubre 2013 (que cubriría hasta el 11/10/14); sobre las medidas de control interno efectuadas o a promover, que serán tratadas en el siguiente Apartado y, particularmente, en el punto 3 del documento contralor, que anota que la Administración deberá nombrar con suficiente anticipación una instancia evaluadora que rinda un informe a ese Órgano Contralor, será expuesto en el punto 2.3.

2.1.1. Sobre el Procedimiento de Contratación

Se ubicaron las siguientes gestiones:

- ✓ Resolución de inicio del procedimiento R-DIE-519-12 para la Contratación Directa 2012CD-000256-0CV00 denominada *"Contratación de organismos de ensayo para la obtención de servicios de verificación de la calidad de los proyectos de Conservación Vial de la Red Vial Nacional pavimentada en ejecución"*; emitida por la Dirección Ejecutiva el 24 de octubre 2012.

- ✓ Se efectúa el señalamiento en dicha Resolución que la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del CONAVI, será la Unidad ejecutora como ha actuado en las contrataciones directas de años anteriores.

- ✓ El Gerente de Conservación de Vías y Puentes les solicitó a los Apoderados de las empresas Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería S.A. (CACISA), Vieto y Asociados S.A., Castro & De la Torre S.A., e Ingeniería Técnica de Pavimentos (ITP) S.A. su anuencia en la gestión de una nueva contratación directa con Conavi, para la obtención de los servicios de la calidad; según oficios GCSV-02-12-4015, 4016, 4017 y 4018 respectivamente, todos del 16 de octubre 2012.

[3] Mediante el oficio 09593 (DCA-2197 del 12/9/13)

Copia no Controlada

- ✓ Con oficio S/N del 16 de octubre 2012 el Sub-Gerente de Castro & De la Torre, S.A. indicó su anuencia para gestionar la contratación de las verificadoras de calidad, en atención al oficio GCSV-02-12-4017 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

- ✓ Con oficio 559-2012 del 18 de octubre 2012, el Apoderado de CACISA manifestó su anuencia de gestionar la contratación de las verificadoras de calidad, en atención al oficio GCSV-02-12-4015 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

- ✓ La Representante legal de Vieto & Asociados, S.A. con oficio 12-N-0457 del 18 de octubre 2012, indicó su anuencia a tramitar una nueva contratación directa con Conavi para la verificación de la calidad, en atención al oficio GCSV-02-12-4016 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

- ✓ El Gerente y Apoderado General de la empresa Ingeniería Técnica de Pavimentos (ITP) S.A con oficio ITP-CV-050-2012 del 18 de octubre 2012, otorgó su anuencia para gestionar la contratación de las verificadoras de calidad, en atención al oficio GCSV-02-12-4018 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

- ✓ Oficio GCSV-02-12-4145 del 29 de octubre 2012, con el cual el Gerente de Conservación de Vías y Puentes comunicó al Proveedor Institucional sobre las gestiones efectuadas para llevar a cabo una nueva contratación de las verificadoras de la calidad.

- ✓ En la Sesión 956-12 del 1° de noviembre 2012 con acuerdo firme el Consejo de Administración adjudicó la Contratación Directa 2012 CD-000256-0CV00 (ACA-01-12-0869) a las empresas Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería S.A. (CACISA), Vieto y Asociados S.a., Ingeniería Técnica de Pavimentos (ITP) S.A. y a Castro & De la Torre.

- ✓ El Proveedor Institucional trasladó (oficio PRO-01-11-4126 del 5/11/12) a la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos, el expediente administrativo para que se procediera con la elaboración de los contratos.

- ✓ Con oficios GAJ-04-12-2390, 2391, 2392 y 2393 todos del 15 de noviembre 2012 de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos, se solicitó a las empresas adjudicadas aportar varios documentos para la formalización de los contratos y señalaron que posteriormente se les estaría remitiendo el borrador del contrato para sus observaciones y concluir con la firma.

- ✓ Enmienda a la Garantía de cumplimiento 55879-C (20120744-1) por USD $5.000,00 presentada por ITP, S.A., con fecha de vencimiento 23 de enero 2015.

Copia no Controlada

- ✓ Enmienda a la Garantía de cumplimiento GTC 13592 por USD$5.000,00 presentada por CACISA, con fecha de vencimiento 24 de enero 2015.

- ✓ La empresa Vieto & Asociados S.A. presenta Garantía de cumplimiento CEDC-347-2013 por USD$5.000,00 con fecha de vencimiento 15 de enero del 2015.

- ✓ Enmienda a la Garantía de cumplimiento 4226765 (20120752-1) por USD$5.000,00 presentada por la empresa Castro & De la Torre, con fecha de vencimiento 25 de enero 2015.

- ✓ El Director Financiero el 18 de diciembre 2013, emitió Certificación de fondos (Nº 13-794), como respaldo de la Contratación Directa 2012CD-000256-0CV00. Esta certificación fue la tercera emitida, siendo que las Nº 12-722 y 12-805 del período presupuestario 2012, perdieron vigencia.

- ✓ La abogada encargada de Asuntos Jurídicos remitió (oficio GAJ-12-13-2961 del 20/12/13) a la Proveeduría Institucional, el expediente administrativo de la contratación directa 2012CD-00256-0CV00, una vez realizados los contratos con la correspondiente aprobación interna[4].

Asimismo para la formalización de los contratos se dieron una serie de acciones que evidencian que se ajustaron razonablemente a los procedimientos de contratación, participaron en las revisiones las Gerencias de Gestión de Asuntos Jurídicos y de Conservación de Vías y Puentes cada una brindando aportes, según sus competencias.

A nivel técnico el Ente de Costarricense de Acreditación (ECA) declara que las empresas han cumplido con el procedimiento de evaluación y acreditación de sus laboratorios, se establecieron los precios unitarios de ensayos determinados como razonables por parte de la Gerencia de Contrataciones, además se presentaron las garantías de cumplimiento y enmiendas cuyos montos y plazos concuerdan con el plazo contractual, más los 90 días naturales señalados.

2.1.2. Informes de Labores de los Organismos de Ensayo

Con la intención de constatar que la ejecución del sistema no ha sido empleada para otros supuestos, en atención a los parámetros señalados por la Contraloría General, se recurrió a la revisión de los informes del mes de marzo 2014 presentados por las empresas; de los que se obtuvo la siguiente información:

[4] Exentos del refrendo contralor, según el punto 5 (página 4) del oficio 09593 (DCA-2197 del 12/9/13).

Copia no Controlada

Informe de CACISA-marzo 2014

El informe de CACISA es presentado al Gerente de Conservación de Vías y Puentes el 7 de abril 2014, con oficio 272-2014 (no contiene un foliado ni numeración). Con los documentos al alcance, se ubicó un plazo de 9 días hábiles[5] para la revisión del informe tomando como premisa que el trámite de la factura 15811 por ¢61.155.533,14 de CACISA, no podía darse sin la revisión previa del informe de labores. Esa gestión de trámite de pago la realizó la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes con el oficio GCSV-17-2014-1759 del 25 de abril 2014 (recibido en Financiero el 25/4/14).

Se introduce el informe mensual con una plantilla (Anexo 1A) que incluye los resultados de los ensayos realizados a la mezcla asfáltica en caliente (MAC) aunque se vuelve casi ilegible por el tamaño de la letra; luego en otros apartados, se da un detalle de los procesos llevados a cabo para obtener dichos resultados. Por ejemplo se reflejan en el formulario *"Resultados de Evaluación de Pago en Función de la Calidad" los ensayos de MAC, los resultados de compactación, los porcentajes (vacíos en campo, asfálticos),* el registro de muestras de 12 zonas, entre otros datos.

También se encuentran otras secciones del informe con resultados de los cilindros de concreto moldeados, cuya fecha de falla en ocasiones se completan en el mes siguiente (estos no se cobran en marzo-14); además se encuentran muestreos de agregados y chequeos de compactación.

De lo anterior, se observa que dichos cilindros de concreto se registran en el ítem 24-*"Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye muestreo)"* y el 25-"*Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye cura y coronamiento)"* incluyen extracción y falla de núcleos de concreto.

A pesar de contar con esa información, no se identifica claramente el renglón que se está cobrando, lo que dificulta el conteo de las cantidades para corroborar la información registrada en las facturas. El documento carece de foliado y de un vínculo que asocie la descripción de una actividad, con los documentos incluidos en los diferentes apartados.

Informe de Vieto & Asociados-marzo 2014

El informe es recibido en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes el 8 de abril 2014, con el oficio 14-N-0255 del que anota una contratación directa que no corresponde a la vigente[6]. Al respecto con los documentos al alcance, se ubicó 21 días hábiles[7] para la revisión del informe (compuesto de 3 zonas) tomando como

[5] Se obtienen 15 días entre el recibo del informe y el envío de la factura, menos 6 días de Semana Sta. y feriados.
[6] Señala la contratación 2011LN-000194-CV
[7] Se obtienen 29 días entre el recibo del informe y el envío de la factura, menos 8 días de Semana Sta., feriados y asueto.

Copia no Controlada

premisa que el trámite de la factura 34600 por ¢32.863.024,87 de Vieto, no podía darse sin la revisión previa del informe de labores. Esa gestión para el trámite de pago la realizó la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes con el oficio GCSV-17-2014-1943 del 7 de mayo 2014 (recibido en Financiero el 16/5/14).

Se introduce el informe mensual con datos generales de la contratación y procedimientos de los muestreos y ensayos realizados por la Empresa, posteriormente la plantilla que incluye los resultados de los ensayos realizados a la mezcla asfáltica en caliente (MAC), se encontró en los folios 41 y 42 (Ver Anexo 1-B). También se dificulta la lectura de la información.

Como ilustración, en esa factura 34600 se registra una cantidad de 60 u. en el ítem 1-*"Muestreo de mezcla asfáltica y muestra testigo"* ejecutadas en la Planta productora de mezcla CONVISUR, mientras que con el conteo de los datos del informe solamente se alcanzó precisar unas 25 muestras, no se hace ninguna referencia sobre el cobro de las muestras testigo, hasta que se efectúa las consultas de Auditoría.

También Vieto registra en el ítem 24-*"Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye muestreo)"* y 25-"*Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye cura y coronamiento)"* la misma cantidad de ensayos, dando a inferir que corresponden a los mismos especímenes de concreto, según el análisis comparativo efectuado con otros laboratorios; generando duda sobre lo ejecutado.

El informe de Vieto & Asociados se compone de 571 folios.

Informe de Castro & De la Torre-marzo 2014

Recoge el informe de marzo (sin contener un foliado ni numeración) remitido con oficio CCSTL-0014-16 del 25 de abril 2014, información de ocho zonas. Con los documentos al alcance, se ubicó 22 días hábiles[8] para la revisión del informe tomando como premisa que el trámite de la factura 82897 por ¢41.005.102,10 de Castro & De la Torre, no podía darse sin la revisión previa del informe de labores. Esa gestión para el trámite de pago la realizó la Gerencia de Vías y Puentes con el oficio GCSV-17-2014-2257 del 26 de mayo 2014 (recibido en Financiero el 28/5/14).

Castro & De la Torre inicia su informe con datos generales y una descripción del objeto de la contratación, luego presenta *"Gráficos de control Mes de Marzo 2014"* y posterior a estos, se ubicó la plantilla (Anexo 1-C) con los resultados de los ensayos realizados a la mezcla asfáltica en caliente (MAC); igual que las otras empresa se dificulta su lectura.

[8] Se obtienen 24 días entre el recibo del informe y el envío de la factura, menos 2 días por feriado y asueto.

Copia no Controlada

En semejanza con los informes de las anteriores empresas, no se logra conciliar con exactitud las cantidades reportadas para pago. De un total de 25 ítems incluidos en la factura, 14 no se logran empatar, por ejemplo del ítem 5-*"Gravedad específica bruta de mezcla compactada"* se reporta el cobro de 382 u. equivalentes a ¢5.231.188,22 y en el informe se localizan 69 u. En el renglón 7- *"Extracción de núcleos en capas asfálticas (corresponden a núcleos procesados)"* se cobran 306 u. por un monto de ¢6.466.707,18 no obstante se ubicaron 162 u. en el informe. Luego aclararon con la intervención de la Auditoría Interna, que registraron muestras del mes anterior, que no se señala en el informe de marzo 2014.

Además, la decisión de utilizar el ítem 3- *"Extracción cuantitativa de bitumen en mezclas bituminosas (reflujo)* y el 3.a-*"Extracción cuantitativa de bitumen en mezclas bituminosas (ignición)* según lo indicado por la Unidad Ejecutora, radica en el equipo de la verificadora que se disponga al momento de llevar a cabo la actividad, pero queda la inquietud del criterio o instrucción que brinda los encargados de la Administración; considerando los precios entre uno y otro. El ítem *3* en la Planta de Abangares tiene un precio de ¢92.537,33, mientras que el *3.a* en esa Planta es de ¢29.586,25.

Sobre el registro de los ítems 24-*"Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye muestreo)"* y 25-"*Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye cura y coronamiento)"* se aprecia que las cantidades del primero coinciden en 96 u., pero en el segundo ítem se ubica 7 núcleos en el informe, contra 147 que fue facturado. Al determinarse que las cantidades de estos dos ítems son distintas, no parecen corresponder a un mismo espécimen de concreto, tal y como se observa en otros laboratorios.

Informe de ITP-marzo 2014

El informe ITP-281-14 es recibido el 8 de abril 2014 en la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, se ubicó 16 días hábiles[9] para la revisión del informe, tomando como premisa que el trámite de las facturas 5252-53-54-55 por ¢22.937.921,18, no podía darse sin la revisión previa del informe de labores. Esa gestión para el trámite de pago la realizó la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes con el oficio GCSV-17-2014-1834 del 30 de abril 2014 (recibido en Financiero el 9 de mayo 2014).

Se introduce el informe con un "Resumen Ejecutivo" del proceso de verificación de tres zonas (1-4 Alajuela, 1-7 Cartago y 1-8 Turrialba) de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV, de las plantas asfalto de Conansa en Calle Blancos y del Grupo Orosi en la Lima de Cartago. Posteriormente se da un detalle de los tipos de ensayos con sus conclusiones y recomendaciones, para luego ubicar en las páginas numeradas 12 y 13

[9] Se obtienen 24 días entre el recibo del informe y el envío de las facturas, menos 8 días por Semana Sta, feriados y asueto.

Copia no Controlada

la plantilla (Anexo 1-D) con los resultados de los ensayos realizados a la mezcla asfáltica en caliente (MAC).

De la revisión de la Auditoría, de la Planta de Conansa en el ítem 1-*"Muestreo de mezcla asfáltica y muestra testigo"* se ubicó una cantidad de 18 muestras y se facturaron 36, en un principio no estaba definido si se cuantificaba una muestra adicional como testigo. Tampoco coinciden las cantidades de los ítems 2-*"Muestreo de núcleos, muestra testigo"*, (se encontraron 38 u. y se facturaron 92) y del 24-*"Resistencia a la compresión de cilindros de concreto (incluye muestreo)"*, se ubicaron 11 cilindros y se facturaron 43. La diferencia económica entre lo encontrado en el informe y lo cobrado, de estos tres ítems corresponde a un monto que supera ¢1.8 millones de colones.

El informe de ITP cuenta con 104 páginas numeradas.

Al respecto la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes en la encuesta sobre las gestiones que efectúan para la revisión de los informes, respondió que no los avalan (muestreos, ensayos y resultados) porque para eso son los servicios contratados, aspecto que se entiende en el sentido de que si la Institución contara con laboratorios, equipos y recursos suficientes para el aseguramiento de la calidad de los proyectos de Conavi, no sería necesario recurrir a la contratación.

Es así, con reunión promovida el 17 de junio 2014 con los encargados de la Unidad Ejecutora de los contratos, para tratar particularmente el tema de la forma que se lleva a cabo la revisión de los informes, que son la base para la aprobación de las facturas; se explicó que ellos deben realizar un conteo de las muestras y otros ítems de cada página del documento hasta llegar al total reportado, y en caso de no concordar se llama a la empresa para que aclaren, lo que requiere en ocasiones, hacerlo en forma personal y utilizar tiempo adicional para tales fines.

Al planteamiento de varias discrepancias en los informes de las cuatro empresas, la Unidad Ejecutora recurrió a los encargados de los Organismos de Ensayo, para explicar lo consultado por la Auditoría Interna. Se recibió respuesta mediante correo electrónico del 27 de junio 2014, en el cual esas empresas atendieron las consultas, pero sin una debida justificación, que permitiera alcanzar las cantidades que fueron reportadas; a saber:

Por ejemplo, la empresa ITP, señaló que el cobro del ítem-1 es correcto y lo refiere al cartel de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV de los proyectos de conservación vial, y otro relacionado con el cobro del ítem-25 anota *"se interpreta cuando las muestras son aportadas por el cliente en este caso la Administración [...]"*. Por su lado Vieto y Asoc., indicó que del ítem-1 las muestras testigo se encuentran en la bodega, pero no hizo referencia a las cantidades y en otro ítem apuntó que se omitieron extracciones y

Copia no Controlada

quedaría pendiente de corrección. Una situación similar se presenta con lo señalado por CACISA y Castro & De la Torre.

En resumen se evidencia sobre el particular, falta de uniformidad en el formato utilizado por las empresas para presentar la información e incluir y justificar sus trabajos en un mismo renglón de pago, según la normativa que proceda (cartel de la licitación pública, norma técnica, demás disposiciones), esto promueve un riesgo de interpretación de la información, con eventuales consecuencias económicas en los ítems que se deben pagar (según su alcance y precios pactados).

Luego con fecha 30 de junio 2014, se recibió en la Auditoría Interna el oficio GCSV-79-2014-2886 de la Unidad Ejecutora, que consigna la devolución de las facturas correspondientes al mes de mayo 2014, para ajustar las cantidades y montos en la facturación ya tramitada en el 2014.

Además, sobre el tema de la identificación de las muestras y núcleos testigos en la facturación y los reclamos administrativos que se dieron por esos conceptos, la Auditoría Interna generó un estudio[10] para períodos anteriores, que dio origen a varias gestiones como fueron la creación de una comisión investigadora por parte de la Dirección Ejecutiva y el análisis de Asuntos Jurídicos de una posible declaratoria de lesividad (no fue posible por prescripción). Con los estudios se evidenció que esos servicios en apariencia se habían pagado dobles, debido a la falta de control y presentación clara de los ítems, que de acuerdo con la reglamentación, se podían ejecutar.

Sobre el particular, el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público[11], emitido por la Contraloría General de la República señala:

> *"4.4 Exigencia de confiabilidad y oportunidad de la información. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente que se recopile, procese, mantenga y custodie información de calidad sobre el funcionamiento del SCI y sobre el desempeño institucional, así como que esa información se comunique con la prontitud requerida a las instancias internas y externas respectivas. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas, así como los requisitos indicados en la norma 4.2".*

Por consiguiente, esas situaciones ya conocidas del pasado aunado a la falta de analogía en los informes, podrían generar igualmente la materialización de riesgos en

[10] Informes de Control Interno AUOF-03-11-0179 y 0192 del año 2011.
[11] N-2-2009-CO-DFOE- Publicado en La Gaceta Nº 26 del 6/2/2009.

Copia no Controlada

la autorización y pago de esos servicios, en cuyos informes se dificulta el cotejo de los datos en forma eficiente y ágil.

Por lo tanto sobre este punto de análisis, no fue posible evidenciar que el registro de los ensayos, los trabajos de cilindros de concreto, las muestras testigo y otros incluidos en los informes, que se componen en su mayoría de legajos voluminosos, concuerden completamente con los cobros efectuados; no permitiendo con ese ejercicio de la auditoría confirmar que las cantidades pagadas, son exactas con los respaldos documentales; ni tampoco corroborar que este Sistema de contratación especial se ha utilizado para otros supuestos.

2.2. SOBRE LA SUFICIENCIA Y LA VALIDEZ DE LOS CONTROLES APLICADOS Y LA CONGRUENCIA DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS QUE INTERVIENEN

Siendo la Proveeduría y la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes los principales actores para la consecución de las actividades reglamentadas, se procederá a la exposición de los controles que ejecutan para su cumplimiento.

2.2.1. Sobre las Gestiones de la Proveeduría

Como una gestión inicial del proceso de contratación, la Proveeduría Institucional de Conavi cursó invitación en el periódico La Nación del 28 de octubre 2013, a los *"Proveedores Comerciales"*; para registrarse y mantenerse como potenciales oferentes, citando que a partir de enero 2014 todas las ofertas deberían remitirse en forma electrónica a esa Proveeduría. Esa invitación es abierta para los oferentes, no es precisa para la prestación de los servicios de verificación de calidad y su Registro de Elegibles.

Detalla la Proveedora en su oficio PRO.13-14-1506 del 12 de mayo 2014, con el que remite la encuesta de auditoría, que del control paralelo[12] (archivo en Excel) se identifican ocho oferentes para la verificación de la calidad: *Vieto & Asociados* (expediente 33); *Compañía Asesora de Construcción e Ingeniería S.A. (CACISA* expediente 40); *Ingeniería Técnica de Pavimentos, ITP, S.A.* (expediente 80); *Castro & De la Torre S.A.* (expediente 92); *LGC Ingeniería de Pavimentos S.A.* (expediente 250); *Tecnocontrol Costarricense S.A.* (expediente 461); *Roger Esquivel Benavides* (expediente 541); *y Consultoría e Inspección de Carreteras Vialab S.A.* (expediente 949).

[12] Disponen de un Sistema de registro de Elegibles que engloba todos los servicios que presta una misma empresa.

Copia no Controlada

Al respecto según informó la Unidad Ejecutora, cuatro de esos oferentes cumplen los requisitos técnicos y un quinto está en proceso, el resto no están acreditados, aspecto que recae en la Proveeduría ser vigilante para la depuración de la Base de Datos, así como la vigilancia de la presentación de documentos (Caja Costarricense de Seguro Social y acreditaciones de ECA) como lo estipula el Artículo 19 del Reglamento.

Adicionalmente, relacionado con los controles aplicados por parte de la Proveeduría como Unidad responsable de tramitar entre otros, las solicitudes de ingreso y aplicación del procedimiento de exclusión del Registro de Elegibles, anotó sobre este último, que no han recibido notificaciones que motiven alguna exclusión, ni aparece al momento de revisión ningún reporte del desempeño. A la consulta de la Auditoría Interna sobre las coordinaciones que realiza la Proveeduría al respecto, para conocer el cumplimiento contractual, respondió[13] que no se han dado, porque la etapa de ejecución le corresponde a la Unidad de Inspección, (Gerencia de Conservación de Vías y Puentes), quedando la inquietud de su participación en el proceso de la ejecución contractual.

No obstante, esa falta de coordinación podría afectar la vigilancia y control de la Proveeduría ante posibles prevenciones y la aplicación del procedimiento de exclusión si procedieran; en tal sentido no existe certeza que se atienda lo requerido en el Artículo 10 del Reglamento, en la administración del Registro de Elegibles.

2.2.2. Sobre la Supervisión

La Unidad Ejecutora de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes que tiene a cargo el control de la ejecución de los servicios de verificación de la calidad, se compone por el Ing. Julio Carvajal Saborío como Jefe de la unidad supervisora, (asumió el puesto a partir de mayo 2014), cuenta con conocimiento de la norma internacional ISO/IEC 17025:2005 y dos colaboradores que lo asisten.

Contempla el artículo 5º del Reglamento, las actividades que se deben realizar como son la elaboración del Plan de verificación de la calidad, del Plan de muestreo, custodia de muestras, determinación de factores de pago entre otras, que se han cumplido a cabalidad por las empresas contratadas, según lo señalado (oficio GCSV-70-2014-2131 del 16/5/14 en la encuesta de auditoría) por el Ing. Edgar May Cantillano, de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.

Relativo al Programa de verificación de la calidad y el Plan de muestreo, que deben presentar los Organismos de Ensayo previo a iniciar labores, para contar con las

[13] Con oficio PRO-13-14-1506 del 12/5/14 recibida el 16/5/14) con el que se remitió la encuesta de auditoría

Copia no Controlada

aprobaciones por parte de la Unidad Ejecutora del contrato, se observó que fueron entregados a solicitud del Ing. Carvajal Saborío, pero se dieron en forma tardía, según las "fechas de recibido" impresas.

Con el oficio GCSV-01-2014-0328 del 23 de enero *sic* 2013 el Gerente de Conservación de Vías y Puentes giró instrucciones a los Administradores Viales enfocadas a: *"suministrar la ubicación y actividad desarrollada en cada frente de trabajo en forma semanal al laboratorio de verificación de calidad" [...] "actualizar la hoja electrónica con los resultados obtenidos" [...] "En caso que se requiera muestreos adicionales se deberá notificar al ingeniero de la administración de cada zona";* y se remita la información de todos los ensayos de cada mes vencido, por correo electrónico a la Gerencia de Conservación de Vías, según señaló.

Asimismo consigna ese oficio, que se deberá elaborar un plan de verificación de calidad que deber ser revisado y avalado por el ingeniero de la administración de cada zona, gestión que se efectuó posterior a las órdenes de inicio dadas a las verificadoras de la calidad.

Al respecto, la empresa Vieto & Asoc., entregó los programas y planes de verificación de la calidad el 13 de mayo-2014, Cacisa el 12 mayo y las empresas I.T.P. y Castro & De la Torre lo presentaron el 9 de mayo 2014, alrededor de cuatro meses después del inicio de labores que se dio el 6 de enero 2014; contrario a lo dispuesto en los artículos 43 y 44 del Reglamento. Sobre el particular con los documentos que se tuvieron al alcance, no se evidenció la forma de cómo se inició la verificación de la calidad, sin contar con la aprobación de los Programas y Planes en forma oportuna.

Además le compete a esa Unidad supervisora del contrato, la realización de las evaluaciones de desempeño que cita el Artículo 60 deben efectuarse cada tres meses. Sobre el particular, el Gerente de Conservación de Vías y Puentes con oficios GCSV-70-2014-1882, 1883, 1884 y 1885 todos del 2 de mayo 2014, comunicó a CACISA; Castro & de la Torre; la empresa ITP y a Vieto & Asociados S.A, respectivamente; el resultado de sus evaluaciones por el período que cubre de enero a marzo 2014.

Las evaluaciones dieron como resultado: *"Cumple"* para tres de las empresas, excepto para Castro & de la Torre que se le otorgó un *"Inclumple".* Los elementos que determinaron el resultado de esa Empresa, se debió a la presentación tardía (posterior al día 7 de cada mes) de los informes completos, en los tres meses de ejecución del contrato. Como ilustración el informe de marzo 2014 fue completado hasta el 25 de abril 2014.

Copia no Controlada

2.2.3. Sobre los Pagos Efectuados

Se determinó que las facturas que se cancelaron a los Organismos de Ensayo, al 30 de mayo 2014, ascienden a la suma de ¢419.295.061,49 consecuentes con los registros del Departamento de Ejecución Presupuestaria, que realiza el trámite de pago.

En relación con las especies fiscales que dicta la cláusula décima primera del contrato, se comprobó que del expediente de Ejecución Presupuestaria, la factura 15716 de CACISA del trabajo realizado en febrero 2014, no anexa el comprobante de pago por ¢112.223.20 (del 0.25% del monto facturado ¢44.889.281,66), desconociéndose si se obvió ese requisito de pago. En los documentos de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes aparece adjunto a esa factura el mismo entero 5752 utilizado para la factura del mes anterior (No.15579), cuando lo que procedía es la presentación del entero a favor del Gobierno, por el 0.25% del monto facturado en el mes.

Otra inconsistencia significativa, se dio con la factura 82897 de la empresa Castro & de la Torre, (por el trabajo ejecutado en el mes de marzo 2014), el monto por especies a pagar debió ser de ¢102.512, 76 sin embargo, se canceló ¢21.500,00 reflejando un pago de menos por ¢81.012,76 según los documentos que respaldan la factura. También se dan otras diferencias en las especies fiscales pagadas de tres de las empresas, únicamente los montos cancelados por Vieto & Asociados por ese concepto, se concilian como se aprecia en el Anexo 3.

Esas circunstancias no promueven cumplir con lo establecido por ley y consignado así, en el contrato suscrito: *"El CONTRATISTA se obliga a adjuntar- con cada factura- el 0.25% en timbres fiscales o bien, a adjuntar el entero de Gobierno correspondiente, sin los cuales no será posible poner a trámite dicho documento de cobro".*

Las facturas canceladas de las cuatro empresas contratadas, fueron autorizadas por el Gerente de Conservación de Vías y Puentes de acuerdo con el siguiente detalle:

Copia no Controlada

PAGOS REALIZADOS ORGANISMOS DE ENSAYO
Facturas tramitadas para pago al 30/5/14

FACTURA N°	Estimación	Período	MONTO FACTURA ¢	FECHA TRÁMITE DE PAGO
EMPRESA CACISA				
15579	1	6 al 31/1/14	27.872.069,44	21/02/2014
15716	2	1 al 28/2/14	44.889.281,66	25/03/2014
15811	3	1 al 31/3/14	61.155.533,14	25/04/2014
15922	4	1 al 30/4/14	38.229.376,00	28/05/2014
SubTotal ¢			**172.146.260,24**	
EMPRESA VIETO & ASOCIADOS				
34466	1	6 al 31/1/14	27.663.783,81	11/03/2014
34526	2	1 al 28/2/14	28.312.002,58	25/03/2014
34600	3	1 al 31/3/14	32.863.024,87	19/05/2014
SubTotal ¢			**88.838.811,26**	
EMPRESA CASTRO & DE LA TORRE				
81426	1	6 al 31/1/14	22.502.411,76	11/03/2014
82097	2	1 al 28/2/14	23.582.097,99	03/04/2014
82897	3	1 al 31/3/14	41.005.102,10	30/05/2014
SubTotal ¢			**87.089.611,85**	
EMPRESA ITP				
5011-5012	1	6 al 31/1/14	13.527.821,56	21/02/2014
5196-97-98-99	2	1 al 28/2/14	22.766.380,00	26/03/2014
5252-53-54-55	3	1 al 31/3/14	22.937.921,18	13/05/2014
5338-39-40-41	4	1 al 30/4/14	11.988.255,40	28/05/2014
SubTotal ¢			**71.220.378,14**	
TOTAL PAGADO ¢			**419.295.061,49**	

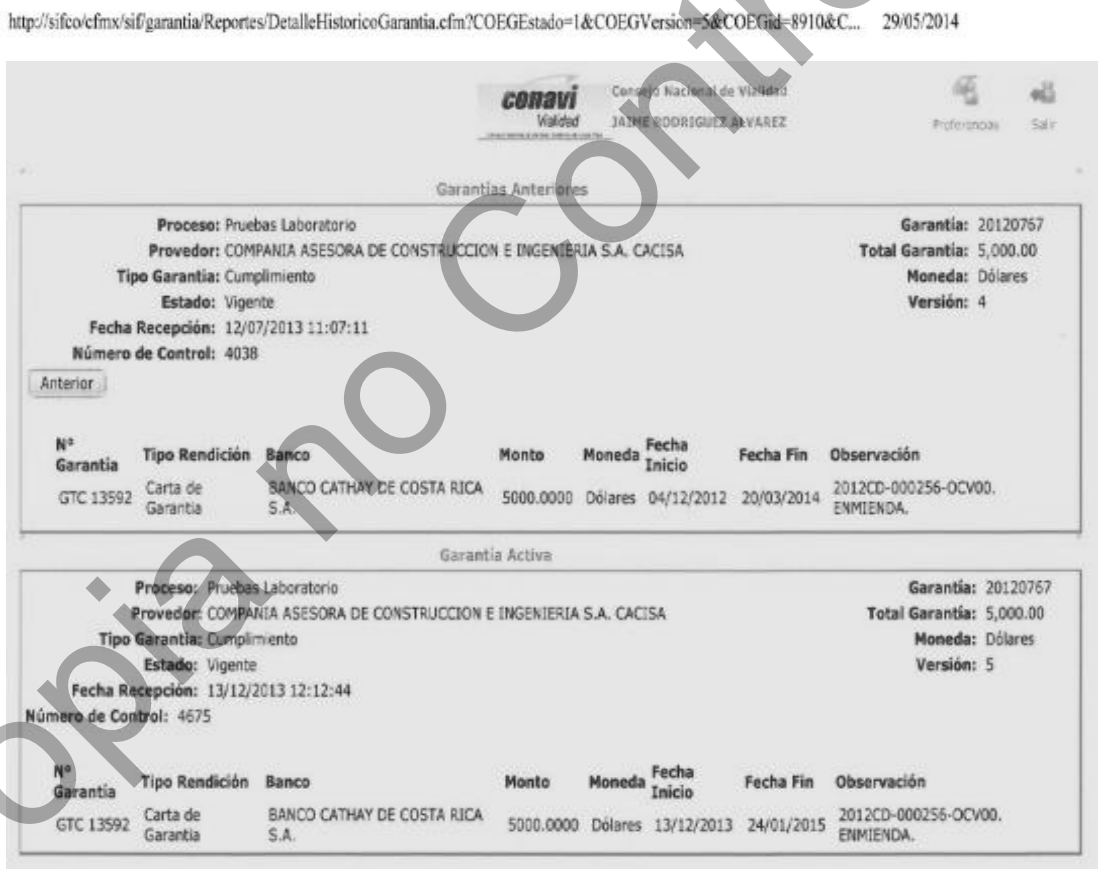
La fecha de trámite de pago del Departamento de Ejecución Presupuestaria

Copia no Controlada

2.2.4. Sobre la Congruencia de los Sistemas Informáticos

Para la ejecución, el control y la documentación de las contrataciones, que coadyuven con la aplicación de este sistema especial, se encuentra el Sistema Integrado Financiero Contable (SIFCO) que fue contratado en el 2008 bajo el título *"Adquisición, adaptación, instalación, migración de datos y puesta en funcionamiento de un sistema integrado financiero administrativo contable".*

SIFCO permite el control de las garantías de cumplimiento (ver imagen obtenida del Sistema seguidamente), los pagos de las facturas tramitadas, se lleva el control de las partidas presupuestarias, facilitando el control y verificación de los movimientos realizados por las diferentes áreas (Contabilidad, Ejecución Presupuestaria, Tesorería entre otras).


http://sifco/cfmx/sif/garantia/Reportes/DetalleHistoricoGarantia.cfm?COEGEstado=1&COEGVersion=5&COEGid=8910&C... 29/05/2014

Garantías Anteriores

Proceso: Pruebas Laboratorio
Proveedor: COMPANIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA S.A. CACISA
Tipo Garantía: Cumplimiento
Estado: Vigente
Fecha Recepción: 12/07/2013 11:07:11
Número de Control: 4038
Garantía: 20120767
Total Garantía: 5,000.00
Moneda: Dólares
Versión: 4

Anterior

Nº Garantía	Tipo Rendición	Banco	Monto	Moneda	Fecha Inicio	Fecha Fin	Observación
GTC 13592	Carta de Garantía	BANCO CATHAY DE COSTA RICA S.A.	5000.0000	Dólares	04/12/2012	20/03/2014	2012CD-000256-OCV00. ENMIENDA.

Garantía Activa

Proceso: Pruebas Laboratorio
Proveedor: COMPANIA ASESORA DE CONSTRUCCION E INGENIERIA S.A. CACISA
Tipo Garantía: Cumplimiento
Estado: Vigente
Fecha Recepción: 13/12/2013 12:12:44
Número de Control: 4675
Garantía: 20120767
Total Garantía: 5,000.00
Moneda: Dólares
Versión: 5

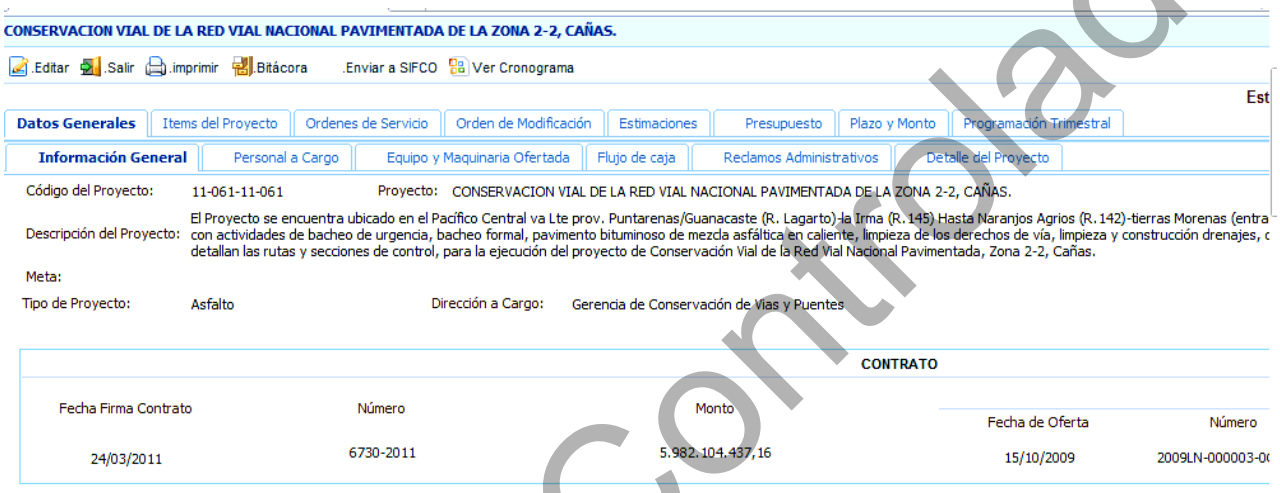
Nº Garantía	Tipo Rendición	Banco	Monto	Moneda	Fecha Inicio	Fecha Fin	Observación
GTC 13592	Carta de Garantía	BANCO CATHAY DE COSTA RICA S.A.	5000.0000	Dólares	13/12/2013	24/01/2015	2012CD-000256-OCV00. ENMIENDA.

Asimismo se dispone del Sistema de Gestión de Proyectos-SIGEPRO que es un sistema de administración de proyectos, cuya información se ingresa a partir de que se da la Orden de inicio del proyecto.

Copia no Controlada

SIGEPRO permite reglar y estandarizar la administración, seguimiento y control de cada proyecto, desde el cumplimiento de plazos de cada actividad, los costos relacionados, hasta controlar la ejecución presupuestaria.

Se observa en la siguiente imagen de SIGEPRO, el registro del proyecto de la zona 2-2 Cañas, de la Licitación Pública 2009LN-000003-CV.



Refiere el Director de Tecnologías de Información-Conavi (oficio TIF-01-14-0169 del 3/6/14), a la consulta de auditoría[14] sobre los posibles datos a registrar en SIGEPRO para el control de los servicios de la verificación de la calidad (entre ellos la ruta que se interviene, la sección de control, el estacionamiento, la fecha y cantidad de recolección de muestras, fecha y cantidad de ensayos, resultados, referencia teórica del diseño, entre otros datos) señaló que actualmente no se cuenta con la capacidad para registrar la información apuntada; pero que existe la factibilidad más adelante, de incorporar previo análisis, un nuevo módulo para tales fines y su respectiva integración con los proyectos.

Consecuentemente, SIGEPRO podría coadyuvar con la aplicación y ejecución de este sistema especial de los Organismos de Ensayo, que sería coherente y de beneficio para el control integral de los proyectos de Conavi, la evaluación y la rendición de cuentas.

[14] oficio AUOF-03-14-0225 del 2/6/14

Copia no Controlada

2.3. SOBRE LA VALORACIÓN DE LA EFICACIA Y LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA

Con oficio 09593 (DCA-2197 del 12/9/13) la Contraloría General, para la autorización de la prórroga del Sistema de los Organismos de Ensayo, condicionó a la Administración de Conavi a que nombrara con suficiente anticipación, una instancia evaluadora que rindiera un informe a ese Órgano Contralor, sobre la aplicación de ese sistema alternativo de contratación. Y apuntó que una nueva autorización de la vigencia se debería plantear con un plazo de tres meses de anticipación, sea en el mes de julio 2014.

Como complemento a lo citado, el Órgano Contralor con criterio expuesto en el oficio 13158 (DCA-3036 del 28/11/13) [15], manifestó que le correspondería a la Administración de Conavi, atender el siguiente enunciado:

> *"La valoración de la eficacia y los beneficios económicos del sistema de contratación frente a los regímenes normales, que corrobore su validez, así como la posibilidad de que las circunstancias que originaron su génesis se mantengan y, por ende, la necesidad de su operación persista".*

La Auditoría Interna con nota del 19 de diciembre, 2013 (AUOF-03-13-0680) les comunicó al Director Ejecutivo y Gerente de Conservación de Vías y Puentes el alcance del estudio que realizaría la Auditoría Interna a partir de abril 2014 y el apartado que era competencia de la Administración y se sugirió que para tales efectos, se podría tomar en cuenta no solo a la Gerencia de Conservación de Vías, sino que además, a la Proveeduría Institucional, Dirección de Finanzas, Planificación Institucional y cualquier otra unidad, según procediera.

Sobre lo comunicado, el Ing. Christian Vargas Calvo Director Ejecutivo, informó y solicitó en enero 2014 (DIE-03-14-0029 del 7/1/14) a los jefes de esas cuatro unidades la coordinación y acciones correspondientes para su atención.

Con la consulta a las jefaturas mediante las encuestas de auditoría, se informó que no se habían reunido para tratar el tema; es a partir del 15 de mayo 2014 que coordinan con el Director Ejecutivo las acciones a seguir; generándose el DIE-07-14-1718[16] con el cual el Ing. Cristian Vargas solicitó a las jefaturas de Proveeduría, Financiero y Planificación referirse a la respuesta de la necesidad dada por el Gerente de Conservación de Vías y Puentes; mediante el oficio GCSV-70-2014-2200 del 22 mayo 2014 (Anexo 4).

[15] recibido en la Auditoría Interna el 19/12/13
[16] Oficio DIE-07-14-1718 del 22/05/2014

Copia no Controlada

El Director Ejecutivo Resume su posición sobre el tema, con oficio DIE-07-14-1765 del 30 de mayo 2014, así:

> *"[...] la posibilidad de realizar una licitación pública resulta inviable desde la perspectiva operativa, ya que por la naturaleza de las labores de conservación vial, los servicios de verificación de la calidad se asocian a las plantas productoras de mezcla asfáltica y debe tenerse claro que la cantidad de plantas y su ubicación dependerá de las fuentes de materiales que le sean aprobadas a las constructoras, así como valoraciones internas de los contratistas respecto a las distancias de acarreo de materiales y los costos asociados, por lo que son las empresas constructoras las que determinan cuántas plantas pondrán a la disposición de la Administración para poder suplir la mezcla asfáltica a lo largo de todo el país [...]".* Aclaró que esas empresas constructoras son de la Licitación Pública 2009 LN-000003-OCV00".

Adicionalmente, el documento citado (GCSV-70-2014-2200) del Ing. Edgar May Cantillano contempla tres puntos: 1-Se hace referencia a la necesidad indicada por el LANAMME de que los servicios se realicen mediante organismos independientes que no utilicen las instalaciones y equipo para el autocontrol de la calidad. 2-Se mantiene la circunstancia original de la Licitación Pública del año 2005 (LP-01-2005) de los proyectos de conservación de vías y puentes que está asociada a la Licitación vigente (2009LN-000003-0CV00) y 3-Sobre la acreditación de laboratorios, que ha protegido la apertura y competencia de las contrataciones promovidas.

Y apunta textualmente:

> *"[...] en relación con la eficacia del sistema de contratación, esta Gerencia considera que los servicios obtenidos desde la vigencia del sistema actual han cumplido a cabalidad con el objetivo buscado por esta Gerencia para salvaguardar el interés público en las inversiones que se realizan como parte de los contratos de conservación vial."*

En la encuesta anotó:

> *"[...] no podría afirmar que el Sistema Especial actual sea la única forma de satisfacer el interés público, sin embargo, al requerirse una gran cantidad de ensayos en poco tiempo, la mejor manera de satisfacer el interés sería por medio de la contratación de servicios de empresas privadas"*

Al respecto la Proveedora Licda. Yorleny Hernández Segura, respondió (oficio PRO-13-14-1664 del 27/5/14) lo siguiente:

> *"[...] es importante considerar que un proceso ordinario de contratación, -que para el caso en mención correspondería a una licitación pública por ser de cuantía inestimable- se demora al menos un año desde su invitación hasta la emisión de la*

Copia no Controlada

orden de inicio, sin obviar la probable demora que podría ocasionar que las empresas interesadas presenten aclaraciones, recursos de objeción y apelación (situación común en CONAVI en contrataciones de montos significativos) lo que podría ocasionar que se deba demorar unos 6 (seis) meses, más el finiquito del proceso".

El Director de Finanzas, Lic. Carlos Solís Murillo dentro del ámbito de las funciones de su Dirección señaló (oficio FIN-01-2014-144 del 26/5/14) textualmente:

"[...] Ciertamente, nos parece que la verificación de la calidad debe acompañar siempre a las obras sean de conservación vial o de contratación vial, pues más que un gasto es una herramienta para asegurar la calidad de las obras [...] se constituye en un mecanismo de salvaguarda de los recursos públicos.

También agregó en la encuesta aplicada: *"Igual que en los casos de Administradores viales debe promoverse la competencia y no fijar tarifas"*[17]

Por su lado la Jefe de Planificación Institucional Ing. Mónica Moreira Sandoval señaló (oficio PLI-01-14-0610 del 26/5/14): *"[...] se tiene conocimiento que el sistema brinda la agilidad necesaria para la contratación [...]".*

En síntesis esas manifestaciones de las distintas Unidades administrativas, no se evidenció una metodología de trabajo, ni se presentó información estadística ni otros datos numéricos para mostrar algún análisis de los beneficios obtenidos, con este sistema alternativo. Como sería por ejemplo exhibir la inversión incurrida en servicios de verificación de la calidad vrs. los montos aplicados por multas a los Contratistas de la Licitación Pública por incumplimientos en la calidad, o documentar la ventaja obtenida para alcanzar las metas de los proyectos ante la simplicidad y celeridad en los procedimientos de contratación y ejecución de tareas; que sirvieran de sustento para demostrar la eficiencia y beneficios económicos en su aplicación.

3. CONCLUSIONES

El presente estudio con respecto a las evaluaciones de control interno, concluye lo siguiente:

3.1 Se presentan deficiencias de control en la verificación del contenido de los informes de labores de los Organismos de Ensayo. Con la revisión de los documentos del mes de marzo 2014 se determinó que no son consistentes para registrar ante un mismo escenario, los trabajos en un ítem o en otro, con precios diferentes, como se expuso con ejemplos en el punto 2.1.2. y Anexo 2 de este estudio. Esas demoras se reflejan además en el tiempo utilizado para reuniones, correos electrónicos que se dieron en

[17] Los Administradores viales brindan servicios de inspección en los proyectos de conservación de vías y puentes.

Copia no Controlada

junio-2014 con el presente estudio de control interno, sobre los trabajos del mes de marzo-2014 (cancelados en abril y mayo-14).

Los informes poseen resultados técnicos de los ensayos y otros servicios, pero les faltarían la pertinencia, relevancia y suficiencia para ser utilizados por distintos usuarios, por lo que correspondería las valoraciones para una presentación uniforme, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario, (revisor de la Unidad Ejecutora, Ingenieros de zona, Departamento Financiero, entes fiscalizadores, entre otros).

3.2 La Proveeduría Institucional que efectúa actividades para conformar el Registro de Elegibles, la obliga a ser vigilante en el cumplimiento de requisitos de los Organismos de Ensayo, para mantener la Base de Datos depurada. Al carecer de las coordinaciones respectivas con los Ejecutores de los contratos, no se promovería una adecuada administración e intervención en caso de que se requiera la exclusión de algún oferente. Ejemplo de ello es la evaluación *"Incumple"* obtenida por la empresa Castro & De la Torre y la posible reincidencia, según lo citado en el Artículo 61 del Reglamento.

3.3 Con respecto a los pagos, fueron autorizados por el Gerente de Conservación de Vías y Puentes, avalando con su firma los conceptos y montos de las facturas. Cada Unidad que interviene en el proceso de contratación y de ejecución de los trabajos, sea la Proveeduría, Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos, la Unidad Inspectora del Contrato y el Departamento de Ejecución Presupuestaria desde su ámbito de acción cotejan las obligaciones de las empresas de estar al día con la CCSS, tener pólizas vigentes del INS, la garantía de cumplimiento, entre otras, en cumplimiento de los requisitos (básicos, legales y técnicos) como lo establece el Reglamento en sus artículos 13, 14 y 15.

Sin embargo procede intensificar en la Unidad Ejecutora y Dirección de Finanzas la revisión y control de los montos cancelados por concepto de especies fiscales que presentaron diferencias de acuerdo con el detalle del Anexo 3 y lo expuesto en el punto 2.2.3 de este informe, de las empresas Castro & De la Torre y de Cacisa.

3.4 Para una buena gestión organizacional, contar con los sistemas de información como son el Sistema Financiero Contable (SIFCO) y el Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO) son mecanismos que apoyan la gestión de la Administración de Conavi, por lo que precisa el desarrollo e implementación del módulo de (SIGEPRO), para fortalecer los controles de la ejecución de los ensayos y otros resultados de los trabajos de los Organismos de Ensayo.

3.5 En atención al requerimiento Contralor para demostrar la eficiencia y beneficios económicos en la aplicación del sistema especial, no se encontró algún documento

Copia no Controlada

con los requisitos solicitados, este tema en apariencia se activa, con las acciones de la Auditoría Interna en la ejecución del estudio de control interno; establecido en el Reglamento.

4. RECOMENDACIONES

En consideración a los hallazgos y conclusiones obtenidas del presente estudio, se propone a la Dirección Ejecutiva con la participación respectiva de sus Unidades; las siguientes recomendaciones:

4.1 A la Dirección Ejecutiva:

4.1.1. Instruir a la Proveeduría Institucional del CONAVI y a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, el canal de comunicación que se implementará entre ambas, para que se informe de manera segura, correcta y oportuna sobre la ejecución de los contratos de las empresas, con el objeto de no afectar las prevenciones y otras actividades encomendadas a la Proveeduría en esta reglamentación.

4.1.2. Con el objeto de buscar la integralidad de los proyectos de Conavi, valorar a corto plazo e instruir si corresponde, a la Dirección de Tecnologías de Información, el desarrollo e implementación de SIGEPRO como un mecanismo de apoyo en la ejecución y control del aseguramiento de la calidad; que permita ligarlo a la planificación, la evaluación y rendición de cuentas. Tal valoración conste documentalmente, para conocer la decisión que se tome sobre este asunto.

4.1.3. Instruir a la Dirección de Finanzas, revisar el porcentaje de pago del 0.25% de especies fiscales de las facturas que fueron tramitadas para pago a las empresas Cacisa, ITP y de Castro & De la Torre y se proceda al cobro o ajuste según corresponda, de la sumas consignadas en el Anexo 3. Informar y documentar a la Dirección Ejecutiva y a la Auditoría Interna sobre las gestiones realizadas sobre el particular.

Verificar en los trámites de pago futuros que someta la Unidad Ejecutora, el cumplimiento de las disposiciones contractuales (cláusula décima primera), según lo planteado sobre las especies fiscales y otros requisitos.

4.2 A la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes:

4.2.1. Analizar e impulsar la simplicidad en los formatos de los informes, para que sean comprensibles, verificables y promuevan la uniformidad en los criterios para el registro de la información. Además, se logre una revisión expedita que evite

Copia no Controlada

demoras, donde conste la fecha, el nombre y la firma de quien revisa y avale que el contenido se ajusta a lo cobrado.

Además valorar la realización de un estudio de los alcances de cada ítem de pago (por ejemplo renglones donde se incluya las muestras testigo), para establecer la procedencia del cobro en éstos, de tal manera que según los resultados de la indagación, se proceda ajustar bajo el mismo criterio técnico, los montos cancelados desde el inicio de la contratación. Adicionalmente a la información suministrada en el oficio GCSV-79-2014-2886 de la Unidad Ejecutoria, se sugiere fundamentar por escrito estos criterios con las memorias de cálculo, de las cuales se obtuvo la razonabilidad de precios, antes de proceder con las modificaciones indicadas.

4.2.2. Ejercer un control y supervisión puntual de todas actividades que le competen a los Organismos de Ensayo e involucrados en el proceso, para evitar atrasos en las formalidades, según lo requerido en esta reglamentación como son la presentación y aprobación de los Programas de verificación de la calidad, los Planes de muestreo, entre otros requerimientos. Así como constatar las obligaciones del contratista (CCSS, INS, especies fiscales entre otros) para la autorización de los pagos. Tales acciones deberán evidenciarse en los expedientes, para posteriores estudios.

4.3 A la Proveeduría Institucional implementar el mecanismo de control de la Base de Datos de los Organismos de Ensayo, así como de las labores relacionadas para mantener integrado y activo el Registro de Elegibles; haciendo uso de los medios tecnológicos y demás recursos que coadyuven a satisfacer dicho propósito. De manera que conste su actuación tanto en la Base de Datos como en el expediente respectivo de las contrataciones, como evidencia de su participación.

Lic. Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Ing. Melissa M. Salas Pérez
Analista de Auditoría

Licda. Blanca Calderón Ch.,
Supervisora de Auditoría

Copia no Controlada

ANEXOS

Copia no Controlada