Auditoría Interna del Consejo Nacional de Vialidad

AUIC-04-13-0009

Informe sobre la imprevisibilidad por deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal

Enero 2013

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio tiene como objetivo evaluar las actividades de control interno adoptadas por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes durante el proceso de selección, contratación y ejecución de la atención de un evento de imprevisibilidad por el deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal, abarcando desde el mes de octubre del 2011 a noviembre de 2012.

Para este caso en particular se evidenció que la formación inicial del expediente refleja inconsistencias cronológicas y de eventos relevantes sobre lo actuado por la Administración.

Además, la selección de potenciales oferentes carece de respaldo documental de las razones que sustenten su invitación y las razones por las cuales, durante la contratación se efectuaron modificaciones al sistema de evaluación dos meses después, dejando en duda, la igualdad de trato y la seguridad que se pudo brindar a los oferentes restando transparencia al proceso de selección al aceptar a un oferente, presentar un complemento a su propuesta inicial, de un elemento que toma relevancia al ser evaluado con la modificación del sistema de calificación.

Se evidenció, la no existencia de procedimientos, políticas o directrices que definan la utilización, actuación de los involucrados, la fiscalización y las responsabilidades de la Administración, el contratista y de estos ante terceros en una contratación “Llave en Mano” en un evento de imprevisibilidad. Así como, la falta de definición del alcance sobre el trabajo a ejecutar en un evento imprevisible, puesto que en el caso analizado se solicitó diseño y construcción de una obra, detalle del costo de personal, materiales, maquinaria, estudios de suelos, levantamiento topográfico, entre otros, todo bajo el concepto llave en mano.

Por otra parte, la razonabilidad de precios se efectuó un mes después únicamente a la oferta adjudicada. Posteriormente, se solicitó un nuevo razonamiento de precios sobre la propuesta definitiva con una memoria de cálculo con montos y cantidades diferentes a los indicados en esa última propuesta. Ese análisis se efectuó por “renglones de pago” en un momento inoportuno, anulando la posibilidad de realizar un estudio integral entre la propuesta técnica y financiera, además de haber iniciado las labores tiempo antes de obtener la razonabilidad. Aunado a lo anterior, no se tiene claro los casos donde la razonabilidad del precio debería efectuarse antes de la adjudicación, con el objetivo de garantizar, un eficiente uso de los recursos de la Hacienda Pública.

Copia no Controlada

CONSTRUIMOS UN PAÍS SEGURO

Gobierno de Costa Rica

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Como parte de la ejecución de la obra, se presentó un mes después de iniciadas las labores, el diseño definitivo para su aprobación con el señalamiento del contratista que ese diseño tenía una mejora técnica y financiera; siendo el costo de ¢500 millones; sin embargo, la aprobación se efectuó manteniendo el monto inicial por ¢788 millones aproximadamente por parte de la Ingeniería de proyecto, sin contar con la autoridad para tal acción, creando por la diferencia de ¢287 millones un ítem denominado "Actividades pendientes por definir por la Administración".

En relación con los cambios al diseño (muro y canal) no se llevó un control integrado de los mismos, lo que representa una debilidad al momento de conocer la solución final del proyecto y por ende, un débil manejo de los costos. Además, que por tratarse de un proyecto llave en mano, la ausencia de un procedimiento que orientara la aceptación o rechazo de las modificaciones, originó una diferencia de criterios entre el contratista y la Administración sobre el reconocimiento económico de las mismas.

Se generó una confusión sobre los roles y responsabilidades del contratista y de la Administración, relacionados con la gestión previa al inicio de las obras, a fin de garantizar las condiciones necesarias en el manejo de aguas y los permisos respectivos para efectuar los trabajos en sitio, propiciando esta indefinición, un riesgo que finalmente se materializó en un daño en las vigas de concreto desde el pasado mes de abril, sin que a la fecha se encuentre reparado.

Se evidenció, además, la subcontratación en este evento imprevisible donde la selección del contratista debería garantizar la capacidad técnica para realizar actividades sustanciales; asimismo, la omisión de la empresa de informar a la Administración sobre este aspecto, exponiéndola al riesgo que un proveedor sea intermediario de un tercero.

La Administración no mostró un control de plazo sobre la ejecución de la obra. Esto conllevó a constantes cambios en los programas de trabajo, fundamentándolos en la ausencia de permisos para la ejecución de los trabajos. Además, no se registró el cobro de multas por parte de la Ingeniería a pesar de contar con la disposición para ello, ni tampoco, existe una justificación de las modificaciones del plazo contenidas en las resoluciones de pago, al brindársele un tiempo indefinido para la ejecución de la obra.

Por otra parte, no se estableció un método de pago para una imprevisibilidad llave en mano, lo que generó desde el inicio controversia sobre la forma de realizarlo, hasta el punto de acordar pasar de un contrato "llave en mano" a pago por "precios unitarios". Volviéndose a evidenciar la ausencia de un adecuado manejo legal y documental de una modificación en un evento imprevisible.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Como último punto, el proyecto no contó con la bitácora del proyecto, ni se presentaron los planos constructivos ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en este evento imprevisible que requería diseño y construcción.

Este caso por su particularidad, brinda oportunidades de mejora en el procedimiento y las políticas operativas, y con el fin de garantizar razonablemente el adecuado uso de los recursos en futuros eventos, se emitieron algunas recomendaciones al Consejo de Administración relacionadas con la definición de políticas operativas y procedimientos sobre el alcance de la ejecución de trabajos, analizándose la intervención por conservación vial y la realización de obra que por competencia le correspondería a otra Gerencia. Las políticas operativas y procedimientos para un evento imprevisible llave en mano, que uniforme la actuación y establezca los roles y responsabilidades de los involucrados. Como también, establecimiento de documentación que respalde las modificaciones efectuadas en el desarrollo de una obra y su aprobación.

Igualmente, se recomendó incluir entre las políticas operativas, la escogencia única de un sistema de evaluación con el objeto de evitar cambios de sistema posterior al conocimiento de las propuestas; también, implementar en el expediente un control de cambios o ficha técnica del desarrollo de la obra y el costo, que garantice la trazabilidad de la información y retroalimente a los diversos funcionarios que puedan intervenir en la contratación, con la asignación del responsable de la actualización del documento y su periodicidad, También, analizar la viabilidad de autorizar o rechazar la subcontratación de terceros por parte del contratista para la ejecución de actividades sustantivas en un evento imprevisible.

Además, establecer el mecanismo de control del plazo contractual, con el fin de garantizar que se cumpla las condiciones acordadas en tiempo desde el inicio. De igual forma, instaurar el mecanismo de pago a ser utilizado en un evento de imprevisibilidad por llave en mano u otra modalidad que no se ajuste al pago por precios unitarios, con el propósito de garantizar que estos se realicen en forma ágil, concordada y oportuna.

Como última recomendación, se solicita un análisis integral de la solución técnica y económica de la propuesta presentada por la empresa FCC Construcciones Costa Rica, así como, de las respectivas variaciones realizadas durante el desarrollo de las actividades, de manera que se brinde un criterio que sirva como base para la toma de decisiones sobre el cumplimiento de las condiciones de la contratación y el eventual reconocimiento del monto pendiente al contratista.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCION 6

1.1. Origen del Estudio **6**
1.2. Objetivo del estudio **6**
1.3. Alcance del Estudio **6**
1.4. Consideraciones Generales **6**
1.5. Comunicación de Resultados **8**

2. RESULTADOS 9

2.1. INICIO DE LA CONTRATACIÓN **9**

2.1.1. Selección de empresas participantes y ofertas 9
2.1.2. Evaluación de las ofertas 11
2.1.3. Razonabilidad de precios 13
2.1.4. Adjudicación 14
2.1.5. Autorización del Consejo de Administración 15

2.2. DESARROLLO DE LA OBRA **15**

2.2.1. Diseño y aprobación 15
2.2.2. Sobre el manejo de aguas y permisos de acceso 19
2.2.3. Subcontratación 22
2.2.4. Control del plazo 23
2.2.5. Pagos 24
2.2.6. Bitácora del proyecto 25

2.3. RESUMEN DE CANTIDADES **26**

3. CONCLUSIONES 30

4. RECOMENDACIONES 32

Anexo N° 1 “Memorias de cálculo”
Anexo N°2 “Fotografías”

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Informe sobre la imprevisibilidad por deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal

1. INTRODUCCION

1.1. Origen del Estudio

Este estudio tiene su fundamento en el Plan de Trabajo Anual de la Auditoría, en su apartado de "Estudios Especiales", Capítulo X; tema incluido por oportunidad de análisis.

1.2. Objetivo del estudio

Evaluar las actividades de control interno adoptadas por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes durante el proceso de selección, contratación y ejecución en la atención de un evento de imprevisibilidad por el deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal.

1.3. Alcance del Estudio

Este estudio se centra en el contenido del expediente N°078-2011, correspondiente a la imprevisibilidad por deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal. Estudio que abarca del mes de octubre del 2011 a noviembre de 2012, ampliándose en los casos que se considere necesario.

1.4. Consideraciones Generales

1) El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (Decreto Ejecutivo 33411), contiene en su capítulo IX titulado *"Materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación"*, el marco normativo en el que sustenta la contratación para atender situaciones imprevisibles que afecten o amenacen la continuidad de los servicios públicos esenciales. Así, el artículo 131 *Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso* del citado reglamento, en su inciso K) señala:

> *k) Situaciones imprevisibles: Las contrataciones necesarias para enfrentar situaciones totalmente imprevisibles que* ***afecten o amenacen gravemente la continuidad de los servicios públicos esenciales****. En estos casos la Administración podrá efectuar de inmediato las contrataciones que resulten necesarias y* ***dejará constancia expresa de todas las circunstancias en el expediente que levantará al efecto****. Dentro de este supuesto no se encuentra*

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

incluida la atención de situaciones originadas en una deficiente gestión administrativa, tales como desabastecimiento de bienes o servicios producto de una falta o mala planificación u originadas en una ausencia de control de vencimientos de contratos suscritos a plazo. (Lo resaltado es nuestro)

2) En razón que el tipo de contratación para el caso en estudio fue una imprevisibilidad por contrato **llave en mano**, resulta de importancia mencionar su concepto, por lo anterior se utiliza la definición del Oficio No. 11906 del 23 de agosto, 2006 DCA-2495 CGR para efectos del análisis subsiguiente.

Mediante el contrato llave en mano, el contratista se obliga frente al cliente o contratante, a concebir, construir y poner en funcionamiento una obra determinada que él mismo previamente ha proyectado, con base en los estándares mínimos dados por el contratante, a cambio de un precio, generalmente alzado.

Una de sus principales características es la obligación global, por parte del contratista, de efectuar todas las prestaciones necesarias, coadyuvantes o complementarias de la obra a ejecutar, tales como estudios, diseño, planos, suministro de materiales y maquinaria; el transporte de los mismos; la realización de las obras civiles; la instalación y montaje, y la puesta a punto y en funcionamiento de la obra proyectada.

Los dos rasgos esenciales de los contratos "llave en mano" son la **fusión de las labores de concepción y ejecución** de la obra en una sola persona, y la obligación global asumida por el contratista frente al cliente de entregar una obra completamente en perfecto estado de funcionamiento. Adicionalmente, se pueden citar otras características como:

En los contratos "llave en mano" la elaboración detallada del proyecto tiene lugar una vez concluido el contrato, circunstancia que justifica conceder al contratista un derecho a introducir modificaciones en sus planos, a su propio costo y riesgo, y obviamente bajo la supervisión del contratante y siempre que se respeten los parámetros contractuales acordados (calidad, cantidades de materias primas, rendimientos).

La obligación global que se deriva de los contratos "llave en mano" para el contratista influye de manera decisiva en la determinación del precio, que no puede ser, más que un "**precio alzado**".

Como en los contratos "llave en mano" la descripción detallada de la obra tiene lugar durante la ejecución del contrato, de esa situación se derivan consecuencias jurídicas tales como:

- Indeterminación del objeto del contrato al momento de formalizar el contrato, lo que se pretende suplir por medio de estándares.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

- Mayores derechos concedidos al contratista para modificar el proyecto siempre y cuando el contratante esté informado, revise o apruebe tales cambios, y siempre que tales modificaciones no alteren las garantías técnicas y de buena obra.

- El contratista responde de las posibles lagunas y omisiones de las que pueda adolecer el proyecto y los derechos del contratante a introducir modificaciones quedan restringidos a situaciones muy excepcionales y generalmente dan lugar a una compensación de los costos en los que haya podido incurrir el contratista.

3) La Auditoría Interna en el año 2009, realizó el estudio AU-113-09 sobre imprevisibilidad y el informe de seguimiento AUCI-07-11-309, el 30 de setiembre 2011.

4) Se solicitó a LANAMME un criterio técnico sobre las obras del Alto de Quitirrisí, remitido a este Despacho mediante el oficio LM-IC-D-1261-12 el 23 de octubre de 2012, por parte del Ingeniero Guillermo Loria Salazar PH.D., Coordinador de Infraestructura del Transporte.

5) Remisión de la Advertencia N° AUAD-04-12-0444 del 23 de octubre de 2012, dirigida al Consejo de Administración con el propósito de informarles sobre el estado de las obras.

6) El Consejo de Administración con base en la Advertencia AUAD-04-12-0444 emite varios acuerdos comunicados mediante oficio ACA 01-12-0872 y el ACA-01-12-0908 del 02 y 15 de noviembre de 2012.

1.5. Comunicación de Resultados

La comunicación del Informe preliminar sobre la imprevisibilidad por deslizamiento en la Ruta Nacional N°239, sección de control 10491, Zona 1-2 alto de Quitirrisí, Puriscal se realizó el 20 de diciembre de 2012, ante el Consejo de Administración de CONAVI en la sesión N°965-12. Asimismo, se contó con la presencia del Director Ejecutivo, el Ing. José Luis Salas Quesada.

Resultado de esta reunión se emitieron varios acuerdos informados mediante los oficios ACA 01-12-0992, ACA 01-12-0993 y ACA 01-12-0994.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

2. RESULTADOS

2.1. INICIO DE LA CONTRATACIÓN

Del expediente 078-2011, correspondiente al evento imprevisible de la Ruta 239, sección de control 10491 del Alto de Quitirrisi, Puriscal se obtiene la siguiente información:

El inicio de la contratación se tramitó mediante oficio DR (Región Central)-39-11-1034 del 20 de octubre de 2011, donde se invita a varias empresas a ofertar para atender el deslizamiento de la Ruta 239, realizándose una reunión de pre-oferta ese mismo día, con la asistencia de varios proveedores.

De acuerdo con el Manual de Políticas Operativas y Procedimientos PP-18-30.30-0.01 de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, Tomo II, en el punto 3.15 se menciona los documentos que componen el expediente en caso de un evento de imprevisibilidad, entre otros serán, la apertura del expediente con el formulario F30.30.0-11-v1 (**Formalización de Aprobación Verba**l), documento, inserto en el expediente en el folio 0005, con el número GCSV-39-11-5231, firmado por el Gerente de Conservación Vial en esa oportunidad; sin embargo, la fecha del oficio corresponde al 23 de diciembre de 2011, es decir, dos meses después de realizadas las gestiones de contratación.

Asimismo, con fecha de 03 de noviembre de 2011, se localiza el informe inicial de la imprevisibilidad, enviado a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes por parte de la Ingeniera de proyecto de la zona de Puriscal y el Visto Bueno del Director Regional de la Región Central.

2.1.1. Selección de empresas participantes y ofertas

El oficio DR (Región Central)-39-11-1034 del 20 de octubre de 2011 se citan los aspectos que debe contemplar la oferta, como sigue:

- La oferta es de tipo **"LLAVE EN MANO"**, la cual debe incluir el **diseño y construcción** de la solución necesaria, se debe detallar el costo de todo personal necesario para el diseño y construcción, materiales, maquinaria, estudios de suelos, levantamiento topográfico, entre otros.
- Desglose de los costos por cada una de las actividades, y memorias de cálculo.
- Descripción detallada de los trabajos a realizar para la solución propuesta,
- Garantía de 5 años por responsabilidad civil, después de la aceptación formal de los trabajos.

Copia no controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

- El diseño debe contemplar la rehabilitación de todas las obras necesarias en relación con la evacuación de aguas (cunetas, alcantarillas, drenajes y demás obras conexas a la rehabilitación propuesta).
- Se tomara como base para evaluar las ofertas un **50% al monto total ofertado, y 50% al plazo de ejecución de los trabajos**.
- La oferta debe incluir el plazo en días calendario en el cual se llevarán a cabo los trabajos, para lo cual deberá incluirse un cronograma de trabajo detallado.
- Cobro de 1% por día natural de atraso en cumplimiento de la ejecución de los trabajos, entre otros para la solución al deslizamiento.

Para realizar la invitación, la Administración debe considerar la política operativa 3.04 del Manual de Políticas Operativas y Procedimientos (PP-18-30.30-0.01) de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, con el fin de consultar el Registro de Proveedores de la Dirección de Proveeduría, con el propósito de conocer los proveedores con experiencia acreditada en la actividad y evaluados de forma integral y particular para un determinado tipo de concurso, en cuanto a su historial, sanciones, capacidad técnica, financiera, jurídica y cualquier otra que resulte indispensable para una adecuada selección del contratista y del interés público.

Tal y como se evidenció en el informe AUCI-07-11-309 del 30 de setiembre de 2011, realizadas algunas consultas sobre el cumplimiento de tales políticas, se detectó que las mismas no están en aplicación incluso, a nivel de expedientes de la muestra, varios de ellos sufren omisiones de los criterios para su selección. Con lo anterior, surgen riesgos de seleccionar un contratista que no reúna los requisitos legales, técnicos y financieros que exige el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa ó; atentar contra la transparencia del proceso al propiciarse cualquier especulación sobre la preferencia de determinado proveedor, por falta de claridad en el criterio de su selección.

Para este caso en estudio, no se logra constatar a nivel documental la consulta al registro de proveedores ni la solicitud a las empresas de demostrar su idoneidad técnica, legal y financiera, por lo que no puede determinarse la forma en que la Administración eligió a los participantes, como responsable que se cumpla con lo señalado en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa en los artículos:

> "Artículo 16.- Aptitud para Contratar: Sólo podrán contratar con la Administración las personas físicas o jurídicas que cuenten con plena capacidad de actuar, que no tengan impedimento por alguna de las causales de incapacidad para contratar por la Administración, y que demuestren su idoneidad legal, técnica y financiera, según el objeto a contratar." (Lo subrayado no es del original).

> "Artículo 125.- Forma de contratar. Las materias excluidas legalmente de los procedimientos ordinarios de contratación, podrán ser objeto de negociación directa entre la Administración y el contratante, en el tanto la Administración actúe en ejercicio de su competencia y el contratante reúna los requisitos de idoneidad legal, técnica y financiera para celebrar el respectivo contrato." (Lo resaltado es nuestro).

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

2.1.2. Evaluación de las ofertas

Continuando con el procedimiento de contratación, el 24 de octubre de 2011 se recibieron tres ofertas, con los siguientes elementos:

Cuadro #1
Ofertas para la atención de evento por imprevisibilidad de la Ruta 239, sección de control 10491 del alto de Quitirrisi, Puriscal.

Oferente	Detalle de actividades	Longitud a intervenir	Oferta económica	Plazo	Presentación de Subcontratos
Geofortis	Descripción de los trabajos a ejecutar	490 m2 aprox.	$ 562.848.00 ₡284.238.240,00	105 días calendario	No
Rodio	I Propuesta -Obras de Mitigación. Detalle de actividades -Obras definitivas II Propuesta Alternativo: Con actividades	720 m2 aprox.	I Propuesta $ 60.677,10 ₡30.641.935,50 II Propuesta $ 94.139,20 ₡47.540.296,00	100 días calendario	No
FCC Construcción Costa Rica S.A.	No incluye detalle de actividades	No indica	₡788.971.342,00	73 días calendario	No

Posterior a la presentación de ofertas, la empresa FCC con oficio FCC-GG-020-12 del 26 de octubre de 2010[1] remite a la Gerencia de Conservación un complemento de la oferta FCC-GG-020-11, donde indica las dimensiones aproximadas del área a intervenir para atender la imprevisibilidad, en razón de la información recibida por el Sr Sebastián Solís (funcionario por convenio hasta Julio 2012) mediante correo electrónico.

De lo anterior, llama la atención a este Despacho que no se ubique en el expediente la remisión de las dimensiones a las otras empresas, lo que podría resultar comprensible

[1] Fecha de recibo por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes el 26-10-2011.a las 3.04 pm.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

debido a que los otros dos participantes presentaron en sus ofertas una longitud aproximada a intervenir[2] y con base en esa estimación, realizaron los cálculos sobre las posibles actividades a ejecutar, su propuesta y valoración económica.

No obstante, la empresa FCC presentó las dimensiones[3] de intervención del deslizamiento dos (2) días después de la apertura de las ofertas, datos considerados como un aspecto sustancial de la oferta, debido a que ese elemento forma parte del sistema de evaluación aplicado y de acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, esa oferta podría ser inadmisible. Lo anterior, sin considerar con base en qué FCC presentó la oferta técnica y económica sino realizó siquiera una estimación del área a intervenir.

Para continuar con el proceso de contratación, se debieron evaluar las ofertas. Sin embrago, en el expediente no se ubicó el análisis de todos los participantes, sólo se conoce el oficio GCSV-39-12-0006 del 02 de enero de 2012 firmado por el Sub Gerente de Conservación de Vías y Puentes, dirigido al Director Ejecutivo con el cual presenta la razonabilidad de precios[4] de ofertas para contratar por imprevisibilidad la construcción de varios muros en diferentes zonas, observándose en ese documento un sistema de evaluación distinto al establecido para la contratación[5] del Alto de Quitirrisí.

Según se detalla a continuación el oficio GSCV-39-12-0006 contempla valoración por área de intervención. Esta nueva evaluación de ofertas establece:

Calificación	Puntos por plazo	Puntos por área	Puntos por Costo	Final
1.00	45,00	30,00	25,00	100,00
2.00	36,00	24,00	20,00	80,00
3.00	22,50	15,00	12,50	50,00
4.00	18,00	12,00	10,00	40,00

Con este sistema FCC fue calificado con un 100%.

No obstante, en el oficio DR (Región Central)-39-11-1034 del 20 de octubre de 2011, concerniente a la contratación del Alto de Quitirrisí, se presentó un sistema de evaluación como sigue:

Puntos por plazo	Puntos por Costo
50%	50%

Pese al oficio del subgerente de Conservación, informando al Director Ejecutivo de las evaluaciones de distintas contrataciones, no se ubica en el expediente la motivación del

[2] Señalado en el cuadro #1
[3] Dimensiones (40m de longitud, 50m de profundidad y 50m de base aproximadamente), datos que no concuerdan con el total adjudicado de 2250 m² según oficio GCSV-02-11-4343 del 26 de octubre de 2011.
[4] A esta fecha no se había obtenido la razonabilidad de precios.
[5] DR (Región Central)-39-11-1034 del 20 de octubre de 2011

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Copia no Controlada

cambio del método aplicado solo a la oferta de FCC, lo que genera una duda razonable sobre la trasparencia del proceso de selección.

2.1.3. Razonabilidad de precios

La Gerencia de Conservación de Vías y Puentes el 01 de diciembre de 2011, mediante oficio GCSV-32-11-5145, solicitó a la Gerencia de Contratación efectuar el análisis de los precios presentados por la empresa FCC Construcción (primera cotización), análisis obtenido hasta el 23 de enero de 2012, de la Unidad de Costos mediante oficio DCVP 13-12-0041.

El análisis de costos fue consultado por Conservación Vial, sólo para la empresa FCC, un mes después de haberse adjudicado la contratación, situación que no resulta comprensible debido a que se contó con tres ofertas con montos[6] muy diferentes y el tipo de contratación era UNA IMPREVISIBILIDAD LLAVE EN MANO, cuya modalidad no tiene un procedimiento o políticas que acompañen su aplicación en un evento imprevisible, por lo que el análisis de precios por renglones de pago, tiende a confundir lo que conceptualmente implica llave en mano.

Posteriormente, la Gerencia de Conservación de Vías de Puentes mediante GCSV-61-12-0644, remite a la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes (fecha de recibo el 14 de febrero 2012) la nueva oferta enviada por FCC, con las memorias de cálculo presentadas el 13 de febrero de 2012, mediante oficio FCC-DPU-CTG-019, para obtener la razonabilidad de precios. Una vez verificados los elementos que conformaron el precio, la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes con oficio DCVP-03-12-0113 del 27 de febrero 2012, remite a Conservación Vial su valoración.

De lo anterior, es preciso señalar que la memoria de cálculo presentada con oficio FCC-DPU-CTG-019, no coincide con los montos ofertados en el mes de diciembre 2011, mediante oficio FCC-DPU-CTG-006, para lo cual no se ubica en el expediente alguna motivación en relación con este cambio. Por lo que, los precios aprobados[7] son diferentes a los precios ofertados, variándose estos, de la siguiente forma:

Copia no Controlada

[6] Goefortis ₡284.238.240,00, Rodio ₡47.540.296,00 y FCC ₡788.971.342,00

[7] Mediante oficio N° DR (Región Central)-39-12-0319 del 26 de enero de 2012 (Punto 2.a de este informe)

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Cuadro #2 Imprevisibilidad de la Ruta 239, sección de control 10491 del alto de Quitirrisi, Puriscal. Memorias de cálculo			
N° de oficio	**Fecha**	**Costo de la solución**	**Renglón " A definir por la Administración"**
FCC-DPU-CTG-006	14/12/2011	¢ 501.890.516.80	¢ 287.080.825.20
FCC-DPU-CTG-019	13/02/2012	¢ 525.609.401.75	¢ 263.361.940..25
Monto utilizado por la Administración en las estimaciones de pago		¢ 516.502.481.75	¢ 272.468.860..25 La Unidad de costos no incluye en su razonamiento este renglón

Ver anexo N°1.

Cabe señalar que para esta contratación, la razonabilidad de precio no fue una variable a considerar en la selección del contratista, por cuanto se adjudicó la oferta más elevada, restando además, la posibilidad de realizar un análisis integral entre la oferta técnica y la económica con el fin de garantizar un eficiente uso de los recursos públicos.

2.1.4. Adjudicación

La contratación para atender el deslizamiento del Alto de Quitirrisí fue adjudicada a la empresa FCC, comunicada mediante oficio GCSV-02-11-4343 del 26 de octubre de 2011. Posteriormente, se emitió el formulario F30.30.0-12-VI dándose la orden de inicio para el 31 de octubre de 2011, ambos documentos firmados por el Gerente de Conservación de Vías y Puentes.

Con base en las deficiencias presentadas en los puntos anteriores, en el desarrollo del procedimiento de selección del contratista, es que debe mencionarse la ley General de Administración Pública, que en el artículo 16 cita:

> *"En ningún momento podrán dictarse actos contrarios a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia*". (Lo subrayado en nuestro).

Es así, que en ausencia de un procedimiento con actos motivados y acordes con la lógica y conveniencia que determinaran la selección de FCC como la oferta técnica y económicamente idónea para la atención de una imprevisibilidad, se contribuyó con una ejecución de obra confusa en lo técnico, legal y financiero, exponiendo en algún grado al riesgo del cumplimiento contractual y de las obligaciones por parte de la empresa y de la Administración.

Producto de la adjudicación la empresa FCC presentó **"Carta de compromiso"** del 01 de noviembre de 2011, para la ejecución de evento de imprevisibilidad señalando "*1. Asumir la atención del evento imprevisible responsabilizándome a la ejecución de las obras*

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

necesarias para solucionar el evento", donde se consigna el nombre del representante legal de FCC José María Paraldos Sanz; firmando **"por"**[8] algún personero de FCC, sin identificarse a quien corresponde esa firma.

2.1.5. Autorización del Consejo de Administración

Para contratar de forma directa por imprevisibilidad, el Consejo de Administración autorizó[9] al Director Ejecutivo gestionar la contratación hasta un monto determinado, siendo que, cualquier costo de un proyecto superior a lo establecido, requerirá aprobación de ese Consejo.

Por lo anterior, el Gerente de Conservación, con oficio GCSV-61-2011-5110 del 15 de diciembre de 2011, solicitó al Director Ejecutivo presentar al Consejo de Administración, ésta y otras imprevisibilidades en ejecución. Es por esa razón, que el Director Ejecutivo mediante oficio DIE-01-11-4706 del 21 de diciembre de 2011, remite la petición al Consejo, acordándose, **mediante ACA 01-12-0044** en la sesión N° 875-11 del mismo 21 de diciembre**, la aprobación de los montos**[10] para la atención de las imprevisibilidades descritas.

2.2. DESARROLLO DE LA OBRA

2.2.1. Diseño y aprobación

La Gerencia de FCC remitió a la Ingeniera de Proyecto, los oficios FCC-DPU-CTG-002 y FCC-DPU-CTG-006 del 9 y16 de diciembre 2011 respectivamente, con el diseño elaborado por la empresa MyV Soluciones Geotécnicas[11] indicando una **mejora sustancial en las características y monto del diseño**; esta nueva propuesta sustituiría el muro de tierra armada ofertado por una solución de muro anclado activo y pasivo[12]**,** con un **costo aproximado de ¢501.890.516,80 monto inferior a los ¢788.971.342.00** ofertados inicialmente.

---

[8] El Artículo 1252.- de Código Civil cita lo siguiente: "El contrato de mandato se reputa perfecto por la aceptación tácita o expresa del apoderado o mandatario. La aceptación tácita se presume por cualquier acto en ejecución del mandato; excepto los que se hicieren para evitar perjuicios al mandante mientras nombra otro apoderado."

Además, el artículo 1295 menciona: "Cuando voluntariamente se manejan los negocios de otro, sea que el propietario conozca la gestión, sea que la ignore, el que la ejerce está obligado a continuarla si de no hacerlo puede resultar un daño al dueño del negocio".

[9] Oficio ACA 01-09-531, del 11 de noviembre 2009. Se autoriza a la Dirección Ejecutiva la suma de ¢165 millones como monto máximo.

[10] ¢788.971.342.00 para la contratación en estudio.

[11] Empresa no incluida en la oferta de FCC como subcontratación (tema abordado más adelante).

[12] Anexo #2 Fotografías

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Copia no Controlada

Continua señalando, que el **monto excedente** o la diferencia del nuevo diseño, está por definir, ya que la Administración debe dar trámite de permisos para poder trabajar la solución del deslizamiento en el sector superior de la carretera, por lo que se crea un ítem llamado **"Actividades pendientes por definir por la Administración"** por un monto de **¢287.080.825.20**[13]**.** Asimismo, mediante oficio FCC-DPU-CTG-009 del 04 de enero de 2012, remite a la ingeniera de proyecto el detalle del **plano para la canalización de aguas**.

Considerando esta variación en el precio y la posibilidad abierta que se utilice ese renglón para incluir modificaciones al diseño, sin un análisis de la legalidad de mantener el monto contratado originalmente, crea una incertidumbre al contratista y a la Administración en la forma de emplear esos recursos y la obligación de su pago.

No obstante, una vez recibidos los diseños la Ingeniería de Proyecto y el Sub Gerente de Conservación mediante oficio N° DR (Región Central)-39-12-0319 del 26 de enero de 2012 (folio 0173), dan **la aprobación del nuevo diseño** y su programa de trabajo**, señalando que no se modifica el objeto** de los trabajos **ni el costo.** Sobre esto tenemos dos aspectos**:**

Primero: Respecto a la aprobación citada, el Manual de Políticas Operativas y Procedimientos PP-18-30.30-0.01, en el punto 3.15 señala que el expediente debe incluir **el oficio del** Gerente de Conservación de Vías y Puentes aprobando los estudios o diseños requeridos.

Relacionado con el tema la Ley de Administración Pública menciona:

> *"Artículo 129.- El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia"* (lo subrayado no es del original).
>
> *Artículo 11: "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*
> *2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa."* (Lo resaltado es nuestro)

Por otra parte, el Manual de Políticas Operativas y Procedimientos "Tratamiento y Organización de los documentos en las Gerencias, Direcciones, Departamentos y Unidades (Pro-06-50.20.5-2) en la Sección E: Políticas Operativas, Procedimiento N°2: Elaboración, registro y traslado de documentos de salida, indica:

> *"02.06 Cada jefatura de unidad establecerá por escrito los documentos que firmará y los que firmarán los funcionarios de la unidad a su cargo, lo anterior dentro de las*

[13] En el expediente no se localizó algún detalle de trabajos, o una solicitud formal en esa fecha de intervenir la parte superior.

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Copia no Controlada

disposiciones establecidos en la Ley General de Administración Pública" (lo subrayado no es del original).

Con base en la norma anterior, no se ubicó un documento por parte del Gerente de Conservación asignando a la Ingeniera de la zona, ni la definición de ese puesto y para el caso de quien firma como Subgerente de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes, el cargo difiere de la estructura aprobada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica[14]para el CONAVI, siendo así, que la aprobación del diseño por parte de esos dos Ingenieros, se opondría a la Ley General de Administración Pública y a los manuales de políticas Internas.

Segundo: con la aprobación del nuevo diseño sin variarse el costo, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en el **Artículo 200.- Modificación unilateral del contrato** señala:

"La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto".

En ausencia de una modificación como era posible mediante el artículo 200, la permanencia del renglón denominado como "**"Actividades pendientes por definir por la Administración",** tiene varias particulares en cuanto a la viabilidad legal para su existencia debido a que este dista del renglón 110.06. "Obras especiales u obras por administración" establecidas en el CR 2010, en el que se señala:

Cuando en un contrato aparezca el renglón de pago CR.110.06, para "Obras Especiales o por Administración", el contratista no debe considerar esa partida como una obligación de la Administración de ejecutarla parcial o totalmente.
Más bien debe entenderse que es una asignación presupuestaria de hasta el 5% del presupuesto de la obra para atender actividades imprevistas, dependiendo de la complejidad de la misma, debidamente justificadas mediante Órdenes de Servicio y aprobadas por la administración en todos los casos, y cumpliendo con las especificaciones de calidad vigentes. Las obras financiadas y ordenadas bajo esta Subsección no son objeto de reajustes y el contratista no debe considerar una ganancia devengada en el caso de que no se use del todo esta partida.
110.06.01. Trabajos con cargo al Renglón de pago CR.110.06 "Trabajo a costo más porcentaje"
Podrán ser ordenados y cancelados con cargo en el renglón de pago CR.110.06 "Trabajo a costo más porcentaje", todos aquellos trabajos de naturaleza imprevisible, que no tengan precios unitarios en el contrato, y que se ajusten a la normativa vigente y a las directrices en vigor, emanadas por el Contratante con respecto a este renglón de pago.

[14] DM-138-11, del 15 de marzo del 2011.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

> *Cuando se requiera la ejecución de este tipo de trabajos de naturaleza imprevisible, el Ingeniero de Proyecto solicitará una cotización de los trabajos requeridos al contratista. Dicha cotización debe ser proporcionarla por el Contratista dentro de los cinco días calendario posterior a la solicitud o del período que la Ingeniería de Proyecto haya determinado. El Ingeniero de Proyecto debe analizar la cotización, y contar con un soporte que constituya un análisis de racionalidad del precio; una vez conforme, se deberá proceder a elaborar la respectiva Orden de Servicio, que regirá una vez aprobada (con comunicado de aprobación), de acuerdo con el procedimiento establecido.* (Lo subrayado no es del original).

Además, de los cambios al diseño del muro, también se realizaron modificaciones al diseño del canal.

La empresa contratada con oficio FCC-DPU-CTG-009 del 04 de enero 2012, remite a la Administración el detalle del plano para la canalización de aguas y el 15 de mayo con oficio FCC-DPU-CTG-049 suscrito por el Ing. Mauricio González Villalobos, Gerente de FCC remite el nuevo diseño, incorporando los cambios requeridos[15] sobre la escollera y la dimensión de la alcantarilla.

Con oficio GCSV-61-2012-1936 del 24 de mayo 2012, el Subgerente de Conservación Vial, extiende la autorización para realizar los trabajos del canal revestido para el proyecto. Sin embargo, hace referencia al oficio FCC-DPU-CTG-033 de 26 de marzo 2012, diseño que no contiene los cambios.

Con base en el escenario antes expuesto, se debe recalcar que para la realización de cambios a los diseños no se contaba con una metodología clara en un contrato llave en mano, que guiara la aceptación o rechazo de los mismos, contemplara las situaciones que podían generar aumentos o disminuciones de cantidades, y cuales obedecían a omisiones en el diseño, lo que significó para el contratista y la Gerencia de Conservación, una serie de interrogantes sobre la viabilidad de ellos, la justificación y el impacto técnico y financiero sobre las condiciones contractuales originales.

No obstante, esos cambios se reconocieron al contratista con la afectación del renglón de pago “Actividades pendientes por definir por la Administración”, mismo que no está contemplado en el CR77 o CR2010.

Otra particularidad que resulta de importancia mencionar sobre la aprobación de los diseños, es la diferencia con la forma de proceder entre dos eventos de imprevisibilidad. Como por ejemplo para la Ruta Nacional N°2, deslizamiento de Casa Mata, el Gerente de Conservación y el Ingeniero del Proyecto, solicitaron a la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes la validación del diseño de ese muro. Mientras que, para el caso del Alto de Quitirrisí, fue la Ingeniera de Proyecto y el Sub Gerente de Conservación, los responsables de la aprobaron del diseño, sin la participación de Contrataciones.

[15] Oficios GCSV-61-2012-1371 y GCSV-61-2012-1453 del 10 y 19 de abril respectivamente

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

2.2.2. Sobre el manejo de aguas y permisos de acceso

La empresa FCC mediante oficio FCC-DPU-CTG-005 del 14 de diciembre de 2011, solicitó permiso para tres aspectos:

1) ingresar con maquinaria a realizar trabajos en la base del deslizamiento
2) reubicar el cauce de la quebrada a un punto más abajo
3) **paralelamente desviar las aguas de la quebrada que descarga directamente en el talud con una tubería** con el fin de cortar el agua y descargarla en una cuneta que tiene salida y **así poder trabajar el terreno seco y sin problemas**

Con oficios FCC-DPU-CTG-033 (26/03/2012) y FCC-DPU-CTG-037 (17/04/2012), la empresa contratada reitera que continua a la espera de los permisos para realizar la instalación de tubería desde el pasado 14 de diciembre[16] y a esa fecha, no se tenía respuesta. Además, enfatiza en el daño que está causando las lluvias y que no se hacen responsables por los perjuicios que pueden suceder en el talud que están interviniendo y a los trabajos realizados.

De acuerdo con el registro de visitas[17] de otra ingeniera, entre el 17 y 18 de abril se produjeron los daños al muro del Alto de Quitirrisí, los cuales pueden apreciarse en las fotografías del anexo #2.

Debido a los daños ocasionados en las vigas de concreto, la Administración mediante oficio GCSV-61-2012-1453 del 19 de abril 2012, solicita de manera urgente que procedan con la desviación de las aguas que están desfogando en la zona del muro, cerrando la alcantarilla y desviando las aguas provisionalmente a la siguiente alcantarilla, obras guiadas con los diseños del oficio FCC-DPU-CTG-033[18].

Posterior a la indicación de la Administración del desvío de aguas, con oficio FCC-DPU-CTG-041 del 26 de abril 2012, FCC informó sobre los trabajos realizados a partir del 21 de abril en la alcantarilla, trabajos constatados por la nueva ingeniera de acuerdo con el libro de visitas en una inspección al sitio el 25 abril, indicándole en ese momento a FCC, colocar un plástico para la protección del corte que realizó al costado de la carretera por donde desvió las aguas de manera provisional.

Por esta serie de eventos, se llevó a cabo una reunión con todos los involucrados en el proceso de contratación y ejecución de la obra por parte de la Administración, con el propósito de aclarar algunos puntos sobre inicio de la contratación, daños en las vigas, propuesta inicial de la empresa y el cambio de diseño y el concepto de llave en mano.

[16] FCC-DPU-CTG-005
[17] Folios 12 y 13
[18] Diseños aportados a esa fecha.

Copia No Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

En esa reunión, el ex Gerente de Conservación Vial, atribuyó el daño en las vigas por un mal manejo de aguas por parte de FCC. Continua proponiendo la resolución del contrato con FCC, que tres empresas valoren los trabajos, se seleccione una nueva empresa para que continúe con la construcción. Sin embargo, esta propuesta no tuvo acogida por parte de la Gerencia de Conservación Vial.

Con el escenario antes expuesto, deben señalarse dos vertientes; **primero**, la gestión de permisos y la responsabilidad de la empresa sobre la protección de las obras y **segundo**, la gestión de la Administración sobre las autorizaciones necesarias para la ejecución de la obra.

Sobre la empresa

No es claro el señalamiento que realiza la empresa al manifestar en los oficios FCC-DPU-CTG-033 y FCC-DPU-CTG-037 que el daño sufrido en la obra a causa de las lluvias no es su responsabilidad por cuanto la Administración no ha otorgado los permisos respectivos de acceso a propiedad privada. Sin embrago, se evidencia la ejecución de trabajos a través de los informes fotográficos de avance emitidos por la misma empresa, sin las debidas autorizaciones.

Debe recalcarse que la empresa presentó la "**Carta de compromiso**" donde aceptó la realización de todas las obras que fueran requeridas en relación con la evacuación de aguas (cunetas, alcantarillas, drenajes y demás obras conexas a la rehabilitación propuesta) así como la aceptación de trabajos bajo el concepto **LLAVE EN MANO,** considerando que esta modalidad de contrato se caracteriza por la obligación de la empresa con el cliente, de entregar una obra en perfecto estado.

Otro aspecto de igual relevancia se refiere, a que, en el diseño presentado por la empresa se adjuntó las especificaciones técnicas sobre la construcción del muro anclado, donde se indica lo siguiente:

> *"Es esencial controlar los flujos de agua y filtraciones en tal forma que se garantice que los efectos dañinos sean completa y permanentemente eliminados. El agua puede drenarse por tuberías o diferentes métodos…"* (Lo resaltado no corresponde al original).

Asimismo, en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, en el artículo 150 "**Riesgos del Contratista**" se dicta:

> *"En el contrato de obra la ejecución se realizará por cuenta y riesgos del contratista, sin perjuicio de su derecho a que se mantenga el equilibrio económico del contrato, en los términos que lo regula la respectiva normativa. La Administración no asumirá ante el contratista más responsabilidad que las previstas y derivadas de la respectiva contratación*". (Lo resaltado es nuestro).

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Otro elemento que particularmente llama la atención, versa sobre la indicación reiterada de la empresa FCC de la necesidad de gestionar con el dueño[19] de la propiedad los permisos de acceso. Sin embargo, al momento que el Gerente y subgerente de Conservación de Vías y Puentes brindan las autorizaciones, no existe un documento del propietario que avale esa autorización.

Por la antes citado, debe mencionarse la Ley de Contratación Administrativa (RLCA Art210) que al respecto dicta:

> *"Artículo 21- Verificación de procedimiento. Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa"* (lo resaltado es nuestro).

Sobre la Administración

Se ubica en el expediente una autorización formal con el oficio GCSV-61-2012-1453 para el desvío provisional de aguas y el acceso para las obras del canal hasta el mes de abril 2012, es decir, 6 meses después de iniciados los trabajos. No obstante, se conocía la necesidad de contar con las condiciones adecuadas del terreno relacionadas con el manejo de aguas antes de iniciar con la contratación y la gestión oportuna de los permisos para proceder con los trabajos del canal en propiedad privada.

Referente a este tema, la ley de Contratación Administrativa señala en el "Artículo 102 Regulación de Control", lo siguiente:

> *"La Administración debe disponer las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación* […]"

Además, el artículo 193.-Obligación de tramitación reza:

> *Las gestiones formuladas por el contratista en procura de continuar la ejecución contractual, serán resueltas por la Administración, de manera motivada, dentro de los treinta días hábiles, contados a partir del recibo de la petición.* (Lo resaltado es nuestro).

No se pudo conocer mediante el expediente, las razones por las cuales la Administración tardó tanto para instruir formalmente al contratista a realizar las obras tendientes a eliminar la afectación en la obra por el agua, ni el motivo por el cual, el contratista ejecutó trabajos sin los permisos respectivos de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Estas condiciones evidencian una gestión débil y deficiente, con la consecuencia visible del daño en las vigas de concreto, generándose así, una afectación económica de la Hacienda Pública.

[19] De acuerdo con comentarios de los ingenieros de la zona, el sr Soto está fallecido.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

2.2.3. Subcontratación

Otro aspecto de interés, versa sobre la subcontratación en una imprevisibilidad, situación que no resulta concordante con la necesidad de atención inmediata de un evento para la que se requiere capacidad técnica, legal y financiera y menos si se subcontrata una actividad sustantiva de la obra.

Sobre el tema, FCC no presentó información en su oferta, ni posterior, sobre la necesidad de subcontratar alguna empresa con el propósito de cumplir con la ejecución de la obra para la cual fue contratada. El Reglamento a la Ley de Contratación, reza como sigue:

> *"Artículo 69.- Subcontratación. El oferente podrá subcontratar hasta en un 50% del monto adjudicado, salvo que la Administración autorice un monto mayor. En todo caso, la subcontratación no relevará al contratista de su responsabilidad*.
> *Junto con la propuesta se aportará un listado de las empresas subcontratadas. En ese detalle, se indicarán los nombres de todas las empresas con las cuales se va a contratar, incluyendo su porcentaje de participación en el costo total de la oferta […]*". (Lo resaltado es nuestro).

Además, en el Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes CR-2010, se indica;

> **"109.02 Subcontratos.**
> El Contratista no podrá subcontratar trabajos sin aprobación escrita del Contratante. Antes de que sea dada la conformidad para subcontratar alguna parte de la obra, el Contratista deberá presentar pruebas de que el subcontratista propuesto está completamente capacitado para ejecutar el trabajo".

Pese a lo anterior, FCC presentó los planos elaborados por la empresa MyV Soluciones Geotécnicas y el registro fotográfico de avance confeccionado por la adjudicataria evidencia que se contrató los servicios de Rodio–Swissboring, empresa que ofertó para esta contratación, con dos propuestas y un costo económico inferior que FCC.

Esta situación, sumado a la falta de claridad del procedimiento de contratación pareciera concordante con la complejidad con la que se ha desarrollado la obra y la necesidad que tuvo FCC de subcontratar la ejecución de algunas actividades sustantivas, creando una duda razonable sobre la experiencia de la empresa en el diseño y construcción de muros.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

2.2.4. Control del plazo

No se evidencia en el expediente el control del plazo por parte de la Administración[20], ni se documenta el registro de multas por retraso de un 1% por día natural de atraso de acuerdo con la cláusula establecía en las condiciones de la contratación, así como, no se ubica una evaluación del programa de trabajo presentado por la empresa.

La ley de Contratación Administrativa señala en el "**Artículo 102 Regulación de Control"**, lo siguiente:

> "La Administración debe disponer las medidas necesarias para garantizar que se cumpla con el objeto de la contratación […]"

Debe recordarse, que la atención del deslizamiento fue ofertado por un plazo de 73 días calendario, aspecto evaluado para adjudicar a la empresa, sin embargo, el tiempo de ejecución sobrepasa un año desde que se dio orden de inicio, sin que a la fecha, se tenga certeza de las condiciones en las que concluirá la obra.

Tampoco se ubicó por parte del contratista la solicitud de prórroga del plazo[21] debidamente sustentada, ni se conoce una suspensión del contrato por parte de la Administración a pesar que se detuvieron las obras por parte de contratista en el mes de mayo 2012, hecho evidenciado por la Ingeniera de proyecto mediante oficio GCSV-61-2012-1804 de 15 mayo 2012.

Para este caso, la Ley de Contratación Administrativa indica:

> *"Artículo 20.-Cumplimiento de lo pactado. Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con el ofrecimiento en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada".*

Un aspecto particular de esta contratación, es que no existe algún razonamiento o una justificación que valide lo señalado en las resoluciones de pago N° R-DIE-829-11 21 de diciembre 2011, R-DIE-158-12 del 02 de marzo 2012 y R-DIE-258-12 del 13 de abril de 2012 y la R-DIE-433-12 de 07 de agosto 2012 (esta última a la fecha sin cancelar), que sobre el plazo cita:

> *"**F. FECHA DE INICIO DE LOS TRABAJOS**: La fecha de inicio fue establecida para el 26 de octubre de 2011, siendo* el *plazo de ejecución aquel necesario para la atención de la situación imprevisible presentada, a fin de garantizar la seguridad vial a los administrados y el paso seguro por la ruta*".(lo marcado no es del original)

Para este aspecto El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa reza:

[20] Primera Ingeniera (20/10/2011-31/01/2012, y Segunda Ingeniera 01/02/2012-Julio 2012),
[21] Artículo 198.- Prórroga del plazo.

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Copia no Controlada

> *"La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:*
> *[…]En contratos de prestación continua se podrá modificar el objeto como el plazo. En este último supuesto el 50% aplicará sobre el plazo originalmente contratado…"* (Lo resaltado no es del original).

Si bien es cierto, la empresa FCC presentó varios programas de trabajo, para los cuales el plazo de ejecución varió, argumentando la falta de permisos para el acceso a la propiedad privada, las aprobaciones que emitió la Ingeniería de proyecto se concentraron en los cambios de diseño, y el programa de trabajo; sin embargo, no hacen referencia a una modificación del plazo, por lo que se desconoce donde surge dicha frase en las resoluciones de pago.

2.2.5. Pagos

Durante el proceso de contratación la forma de pago no se estableció y si se pretendía realizarlo mediante avances de obra, no fue indicado desde el inicio. No obstante, las facturas se tramitaron por renglones de pago.

Al verificar la oferta la empresa FCC, el precio se realizó con base en cantidades y renglones de pago, posteriormente, señaló en el oficio FCC-DPU-CTG-047 del 10 de mayo, que la forma de pago corresponde a avances por obra, estableciendo los montos a cancelar en 6 tractos.

Al existir entre la Ingeniería de proyecto y el contratista una diferencia de criterio sobre la modalidad de contrato, y con la finalidad de acordar la forma de proceder de ahí en adelante, se efectuó la reunión N°2, el 21 de mayo 2012, refiriéndose en ella, a la consulta del Gerente de FCC Ing. Mauricio González Villalobos si el contrato era llave en mano o por ítem de pago.

En el desarrollo de la reunión se cuestiona si son por cuenta y riesgo del contratista, los cambios en el diseño que afectan las cantidades o requieran la incorporación de nuevos ítems al ser estos por motivos de omisión de la solución, por tratarse de un contrato llave en mano, o por el contrario, al estar efectuándose los pagos por ítems dejó de ser un contrato llave en mano y cualquier modificación puede aumentar o disminuir las cantidades y el monto contratado. De esta reunión resultó el acuerdo que el pago se procederá a realizarse con base en las cantidades ejecutadas y no según llave en mano.

Dado lo anterior, no queda claro la modificación contractual que se pretende emplear al pasar de "llave en mano" a pago por precios unitarios, siendo esta modificación planteada y aprobada mediante una reunión entre la Gerencia de Conservación y la empresa FCC, sin el debido proceso o validación legal de lo actuado.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Debe tenerse presente la existencia de la **"Carta de compromiso"** de FCC para la ejecución de evento de imprevisibilidad, donde se comprometió a *Asumir la atención del evento imprevisible responsabilizándome a la ejecución de las obras necesarias para solucionar el evento*, por lo que resulta contrario la aceptación de un pago por ítem, para proceder a efectuar el reconocimiento de un costo al contratita por falta de una buena planificación de la solución.

En esta misma reunión del 21 de mayo del 2012, se llega además al acuerdo que la estimación N°3 será pagada a la empresa y ésta deberá presentar la solución al problema de las vigas dañadas por el agua; no obstante, fue hasta el 08 de noviembre del 2012, que la empresa presentó la propuesta de la reparación al daño de las vigas con oficio FCC-DPU-CTG-70, posterior a la presentación de este caso ante el Consejo de Administración.

De acuerdo con la información sobre tres facturas tramitadas por FCC y en razón que la cuarta estimación se encuentra suspendida en acatamiento del acuerdo N° ACA 01-12-0872 del 02 de noviembre de 2012, hasta en el tanto se llegue a un acuerdo entre la empresa y la Administración sobre las obras de reparación del daño en las vigas, se han efectuado los siguientes pagos.

Cuadro #3
Imprevisibilidad de la Ruta 239, sección de control 10491 del alto de Quitirrisi, Puriscal.
Estimaciones

Estimación	Factura	Fecha	Periodo	Resolución	Monto Cancelado	Monto pendiente
1	4098	02/03/2012	31/10/2011 al 16/12/2011	R-DIE-829-11	¢ 68.538.313,06	
2	4100	02/03/2012	17/12/11 al 15/01/2012	R-DIE-158-12	¢ 66.258.561,95	
3	4103	23/05/2012	16/01/2012 al 03/03/2012	R-DIE-258-12	¢ 151.937.663,35	
4	4128	07/08/2012	04 /03/2012 al 19/04/2012	R-DIE-433-12		¢ 193.264.710,23
Total cancelado					**¢ 286.734.538,36**	

2.2.6. Bitácora del proyecto

Debido a que no se ubicó la bitácora del proyecto, se consultó al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) mediante oficio AUOF-05-12-0407 del 03 de octubre el trámite efectuado por FCC para obtener dicha bitácora, para lo cual el CFIA indicó con oficio N°1098-2012-DRP del 08 de octubre de los corrientes la siguiente información.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Cuadro #9 Imprevisibilidad de la Ruta 239, sección de control 10491 del alto de Quitirrisi, Puriscal. Trámite de bitácora ante el CFIA					
Boleta	**Fecha de ingreso**	**Estado**	**Fecha de análisis**	**Fecha de pago monto CFIA**	**Fecha de entrega**
138160	12/12/2011	Rechazada	12/12/2011		
140008	19/01/2012	Rechazada	19/01/2011		
148593	18/04/2012	**Aprobada**	**24/04/2012**	**12/07/2012**	**13/07/2012**

En ese mismo oficio el CFIA señala que por ser un proyecto tramitado como imprevisibilidad, el registro de la responsabilidad profesional, por parte de la empresa FCC Construcción Costa Rica S.A., CC-01728, se realizó sin la presentación de planos constructivos. Por lo anterior, se tiene la ejecución del proyecto sin contar con la bitácora respectiva.

2.3. RESUMEN DE CANTIDADES

Con base en los cambios efectuados durante la ejecución de la obra, se logran ubicar algunas diferencias en las cantidades, señalándose como modificaciones solicitadas por la Administración, aumentos y disminuciones con y sin autorización de la Administración e inclusión de nuevos renglones de pago, siendo así, que todos esos cambios han repercutido en el costo de la obra y el renglón *"A definir por la Administración"*.

Asimismo, se aclara que la siguiente información no contiene los renglones de pago ni las cantidades que la empresa presentó con oficio FCC-DPU-CTG-70 del 7 de noviembre de 2012.

En Resumen se obtiene la siguiente información:

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Cuadro #4 Imprevisibilidad de la Ruta 239, en el Alto de Quitirrisi, Puriscal Modificaciones solicitadas y aceptadas por la Administración						
Nuevo Ítem		**Unidad**	**Cant.**	**Precio Unitario (¢)**	**Total (¢)**	**Justificación**
32	Material de préstamo, caso 2	m3	4000	19.094,53	76.378.120,00	FCC-DPUCTG-048 10/05/2012
33	Tubería de hormigón reforzado Clase III de 100 cm de diámetro	m3	15	206.762,45	3.101.436,75	Oficio GCSV-61-2012-1371 10/04/2012
S/n	Construcción de canal	ml	70	1.000.766,54	70.053.657,80	Oficio GCSV-61-2012-1453 10/04/2012
	Total				**149.533.214,55**	

Cuadro #5 Imprevisibilidad de la Ruta 239, en el Alto de Quitirrisi, Puriscal Disminuciones autorizadas por la Administración						
Ítem	**Descripción**	**Unidad**	**Cant.**	**Precio Unitario (189)**	**Total (¢)**	**Justificación**
13	Tubería de hormigón reforzado Clase III de 90 cm de diámetro	m	17,5	192.419,30	3.367.337,75	Oficio GCSV-61-2012-1371 10/04/2012
17	Escollera de piedra ligada con concreto clase X	m2	250	22.624,82	5.656.205,00	Oficio GCSV-61-2012-1453 10/04/2012
18	Relleno para fundación	m3	4300	21.775,52	93.634.736,00	FCC-DPUCTG-048 10/05/2012
22	Suministros, colocación y compactación de sub base de agregado triturado	m3	150	19.597,91	2.939.686,50	La Ingeniera de Proyecto señala que fue solicitud verbal por parte del Gerente de CVP
	Total				**105.597.965,25**	

Cuadro #6 Imprevisibilidad de la Ruta 239, en el Alto de Quitirrisi, Puriscal Ítems adicionales no ofertados e incluidos en la Estimación					
Ítem	**Descripción**	**Unidad**	**Cant.**	**Precio Unitario (¢)**	**Total (¢)**
30	Tubería de drenaje horizontal	m	78	4.363,02	340.315,56
31	Geo compuesto para drenaje Mac Drain 2L	m2	110	5.324,96	585.745,60
	Total				**926.061,16**

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Cuadro #7 Imprevisibilidad de la Ruta 239, en el Alto de Quitirrisi, Puriscal Items que sobrepasan lo ofertado por FCC								
Ofertado						Superior a ofertado		
Item	Descripción	Unidad	Cant.	Precio Unitario (¢)	Total (¢)	Cant.	Precio Unitario (¢)	Total (¢)
5	Cemento anclajes activos: Cemento para inyección de anclajes	saco	1638	7.624,50	12.488.931,00	180	7.624,50	1.372.410,00
6	Construcción de muro concreto armado: Lanzado de concreto, 0,30m de espesor, armado	m2	384	73.815,11	28.345.002,24	73,7	73.815,11	5.440.173,61
7	Construcción de muro concreto armado: suministro de concreto lanzado	m3	115,2	145.161,07	16.722.555,26	63,92	145.161,07	9.278.695,59
8	Acero para muro anclado, : acero #5, grado 60 @20cm ambas direcciones, dos mallas, bastones de refuerzo de un metro en la malla del lado del terreno en la malla del lado del terreno, con varilla #5 grado 60,@20cm ambas direcciones, doble malla.	ton	16,3	895.050,00	14.589.315,00	2,36	895.050,00	2.112.318,00
10	Construcción muro pasivo: Lanzado de concreto con mallas electrosoldadas de refuerzo: 15 cm de espesor, incluye la bomba de lanzado, compresor y consumibles de lanzado , colocación de mallas electrosoldadas No2, incluye el acero , y el suministro de pines de 0,40m de longitud de varilla #4 para inscrustar en suelo para asegurar las mallas antes del lanzado.	m3	60	231.817,95	13.909.077,00	5,89	231.817,95	1.365.407,73
14	Geotextil para movimientos de tierra	m2	5225	7.896,98	41.261.720,50	1805	7.896,98	14.254.048,90
23	Suministro, colocación y compactación de base de agregado triturado medido en vehículo	m3	120	20.345,13	2.441.415,60	200,66	20.345,13	4.082.453,79
28	Drenes. Incluye colocación y perforación de drenes de PVC con perforación en 4"como mínimo. Incluye	m	180	64.220,00	11.559.600,00	10	64.220,00	642.200,00
	Total							**38.547.707,61**

La Ingeniera de la zona no avaló el aumento de cantidades indicado en el cuadro anterior, razón por la que realizó la devolución de la estimación N°3, mediante oficio N°GCSV-61-2012-1612 el 20 de abril de 2012.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

Cuadro #8 Imprevisibilidad de la Ruta 239, en el Alto de Quitirrisi, Puriscal Modificación, Ítems adicionales para protección contra erosión					
Nuevo Ítem		**Unidad**	**Cant.**	**Precio Unitario (¢)**	**Total (¢)**
S/n	Suministro de concreto lanzado para protección contra erosión	m3	70	145.161,07	10.161.274,90
S/n	Construcción de protección contra erosión: incluye mallas electro soldadas de refuerzo 5 cm de espesor, bomba de lanzado, compresor y combustibles de lanzado, colocación de mallas electro soldadas N°2. Incluye acero y el suministro de pines de 0,40m de longitud de varilla#4 para incrustar en suelo para asegurar las mallas antes del lanzado.	m2	950	102.473,72	97.350.034,00
	Total				**107.511.308,90**

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

3. CONCLUSIONES

La formación inicial del expediente refleja inconsistencias cronológicas y de eventos relevantes sobre lo actuado por la Administración.

La selección de potenciales oferentes carece de respaldo documental que demuestre las razones que sustenten su invitación, en el entendido, que deberían cumplir con capacidades técnicas, financieras y legales para ejecutar una obra que se caracteriza de requerir atención inmediata.

No se cuenta con un procedimiento, política o directriz que defina la utilización de una contratación "Llave en Mano" en un evento de imprevisibilidad, con el de fin de orientar la actuación de todos los involucrados, uniformar la fiscalización de la ejecución y definir las responsabilidades de la Administración, el contratista y de estos ante terceros.

Se observa una carencia en la definición del alcance sobre el trabajo a ejecutar en un evento imprevisible, puesto que este caso contempla una oferta tipo "Lave en mano", la cual incluyó el diseño y construcción de la solución, detalle del costo de todo personal necesario, materiales, maquinaria, estudios de suelos, levantamiento topográfico, entre otros.

Durante la contratación se efectuaron modificaciones al sistema de evaluación que dejan en duda, la igualdad de trato y la seguridad jurídica que se pudo brindar a los oferentes, así como la disminución de la transparencia en el proceso de selección.

En un evento de imprevisibilidad se desconoce la viabilidad legal de aceptar a un oferente, dos días después de la presentación de ofertas, un complemento a la propuesta inicial de un elemento que toma relevancia por ser evaluado dos meses después con la modificación del sistema de calificación.

La razonabilidad de precios se solicitó un mes después, solamente para la oferta inicial adjudicada. Posteriormente, en febrero se solicitó un nuevo razonamiento de precios sobre la propuesta de diseño definitiva presentada en diciembre; sin embargo, la memoria de cálculo que se adjuntó para este análisis se recibió en ese mes de febrero, con montos y cantidades diferentes a los indicados en diciembre.

Sin entrar en análisis sobre la forma de analizar los precios de una figura llave en mano, relacionado con la posibilidad de ser un precio alzado o no, la razonabilidad de precios efectuada en este caso por renglones de pago, sólo a la oferta adjudicada y en un momento inoportuno, anuló la posibilidad de realizar un análisis integral entre la propuesta técnica y financiera de la oferta, más aún si se considera que se habían iniciado las labores tiempo antes de obtener la razonabilidad.

Una de las actividades de la ejecución de la obra comprendía la presentación del diseño definitivo para la aprobación, el cual se realizó un mes después de iniciada la contratación, y según el contratista, con una mejora técnica y financiera a la solución inicial; sin embargo,

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

al momento de aprobarlo el monto no fue modificado de acuerdo con el nuevo costo, sino que la diferencia se reconocería a la empresa, con la creación de un ítem denominado *"Actividades pendientes por definir por la Administración"*, sin que en el expediente se encuentre una validación legal y técnica que le ampare. Esa aprobación al nuevo diseño se efectuó por parte de la Ingeniería de proyecto, sin contar con la autoridad para tal acción, debido a las políticas operativas del procedimiento, señalan al Gerente de Conservación de Vías y Puentes como el funcionario facultado para este fin.

En relación con los cambios al diseño (muro y canal) no se lleva un control integrado de los mismos, lo que representa una debilidad al momento de conocer la solución final del proyecto y por ende representa, un débil manejo de los costos. Además, que por tratarse de un proyecto llave en mano, la ausencia de un procedimiento que orientara la aceptación o rechazo de las modificaciones, origina diferencias entre el contratista y la Administración sobre el reconocimiento económico de las mismas.

Sobre la gestión previa para contar con las condiciones necesarias al inicio de las obras, como fue el adecuado manejo de aguas y obtención de los permisos respectivos con el propietario de los terrenos para efectuar los trabajos en sitio, se generó una incertidumbre sobre los roles y responsabilidades del contratista y de la Administración sobre quien, cómo y cuándo debieron tramitarse, propiciando esta indefinición, un riesgo que finalmente se materializó en un daño en las vigas de concreto.

Para este caso, se evidenció la subcontratación en un evento donde debe garantizarse desde la selección del contratista la capacidad técnica de éste para realizar actividades sustanciales; además, la empresa omitió informar de manera formal a la Administración sobre este aspecto, exponiéndola a un alto riesgo de contratar a un proveedor que pasaría a ser intermediario de terceros para el desarrollo de una obra, mismos que presentaron sus propuestas al inicio de la contratación.

La Administración no muestra un control de plazo sobre la ejecución de la obra. Esto conllevó por parte de la empresa a efectuar constantes cambios en los programas de trabajo, motivándolos en la ausencia de los permisos respectivos para la ejecución de los trabajos. Además, no se registra el cobro de multas por parte de la Ingeniería a pesar de contar con la disposición para ello, desde las condiciones iniciales de la contratación. Asimismo, no existe una justificación que evidencie las modificaciones de plazo contenidas en las resoluciones de pago, al brindársele un tiempo indefinido para la ejecución.

Desde el inicio, la contratación careció de un método de pago para una imprevisibilidad llave en mano, lo que generó controversia sobre la forma de presentar las facturas o el modo de realizar el pago, aunado a que la empresa realizó su propuesta económica por "renglones de pago" unidos a cantidades y posteriormente, suministró un desglose de pagos por avance de obra. Tal situación, ocasionó que en una reunión en el mes de mayo de 2012, se acordara pasar de un contrato "llave en mano" a pago por "precios unitarios", en función de la diferencia de criterio que ocasionó que la empresa sobrepasara algunas cantidades

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

ofertadas, las cuales facturaría. Reiterándose en este tema el inadecuado manejo de una modificación en un evento imprevisible.

Finalmente, no se logra determinar la obligatoriedad del empleo de la bitácora del proyecto en un evento imprevisible que contempla diseño y construcción, así como la presentación de los planos constructivos ante el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

4. RECOMENDACIONES

Este caso por su particularidad, muestra debilidades que contiene un proceso de contratación por imprevisibilidad, que en razón de oportunidades de mejora en el procedimiento y las políticas operativas debe considerarse para garantizar razonablemente el adecuado uso de los recursos en futuros eventos. Por ello, se emiten las siguientes recomendaciones al Consejo de Administración.

4.1. Definir las políticas operativas y procedimientos relacionadas con:

4.1.1. El alcance de la ejecución de trabajos por medio de un procedimiento imprevisible, analizando la intervención por conservación vial, a fin de garantizar que no se afecte o amenace la continuidad de un servicio público esencial y la realización de obra, que por competencia, le correspondería a otra Gerencia.

4.1.2. Un evento imprevisible por llave en mano, con el propósito de uniformar la actuación, establecer los roles y responsabilidades de todos los involucrados en la contratación para garantizar un buen termino de la obra en las condiciones pactadas.

4.1.3. El establecimiento de un control de cambios o ficha técnica del desarrollo de la obra y el costo en el expediente, que garantice la trazabilidad de la información y retroalimente a los diversos funcionarios que puedan intervenir y requieran conocer sobre las gestiones relacionadas a la contratación, asignando el responsable de la actualización del documento y su periodicidad.

4.1.4. La selección única de un sistema de evaluación que garantice la igualdad y transparencia cuando se esté ante casos donde participen varios oferentes, con el objeto de evitar cambios de sistema posterior al conocimiento de las propuestas.

4.1.5. Documentación que uniforme y respalde las modificaciones efectuadas en el desarrollo de una obra por imprevisibilidad y que evidencie las condiciones que las originan y su aprobación; lo anterior, con el sustento técnico y legal que justifique la necesidad de realizar dichas modificaciones, así como, el responsable de efectuarlas y autorizarlas.

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica

4.1.6. La definición de casos, donde la razonabilidad del precio debe efectuarse antes de la adjudicación, con el objetivo de efectuar un análisis integral entre la propuesta técnica y económica para garantizar un eficiente uso de los recursos de la Hacienda Pública.

4.1.7. La viabilidad de autorizar o rechazar la subcontratación de terceros por parte del contratista para la ejecución de actividades sustantivas en un evento imprevisible, con el objetivo de minimizar el riesgo que una empresa no cumpla con capacidades técnicas, legales y financieras para ejecutar el trabajo.

4.1.8. El mecanismo de control del plazo contractual, con el fin de garantizar que se cumpla las condiciones acordadas en tiempo desde el inicio, teniendo en cuenta casos como el presente, donde se propuso un plazo de 73 días calendario (octubre 2011) y a la fecha, se mantiene abierto el tiempo de ejecución.

4.1.9. Establecer un mecanismo de pago para ser utilizado en un evento de imprevisibilidad por llave en mano, u otra modalidad que no se ajuste al pago por precios unitarios; con el propósito de garantizar que estos se realicen en forma ágil, concordada y oportuna, para minimizar la posibilidad que surjan riesgos por diferencias de criterio entre la Administración y el contratado.

4.2. Instruir a la Dirección Ejecutiva para que coordine con las unidades correspondientes, las gestiones que permitan que las obras relacionadas con el caso de cita, que se encuentren dentro de propiedad privada, pasen a posesión del Estado de acuerdo con el ordenamiento jurídico, con el fin de evitar a futuro algún inconveniente.

4.3. Solicitar un análisis integral de la solución técnica y económica de la propuesta presentada por la empresa FCC Construcciones Costa Rica, así como, de las respectivas variaciones realizadas durante el desarrollo de las actividades, de manera que uno o varios profesionales con la experiencia y autoridad suficiente independiente a la Gerencia de Conservación Vial que brinde(n) un criterio que sirva como base para la toma de decisiones sobre el cumplimiento de las condiciones de la contratación y el eventual reconocimiento del monto pendiente al contratista

Atentamente,

Lic. Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Copia: Archivo/copiador

Copia no Controlada

Tel: (506): 2202-5595
Fax: (506) 2225-7106
Apto. Postal 616-2010 San José, Costa Rica