

08 de agosto, 2019.
AUAD-05-19-0018 (509)

Señor

Pablo Antonio Contreras Vásquez
Gerente de Construcción de Vías y Puentes
Gerencia de Construcción de Vías y Puentes

Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)

ASUNTO: Advertencia sobre gestión cierre de proyecto de la licitación N.º 2014LN-000005-D100.

Estimados señores:

Con base en un análisis realizado por esta Auditoría de la contratación N.º 2014LN-000005-D100 "Mejoramiento de la Ruta Nacional N.º 616, La Managua – Cruce Villa Nueva" y en seguimiento al informe AUIF-05-19-0005 del 15/01/2019, se presentan los siguientes antecedentes:

- a). El 24/10/2018 a través del escrito LM-AT-138-18 el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, remitió a la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes del Consejo Nacional de Vialidad el informe preliminar de auditoría técnica externa LM-PI-AT-119-B-18, el cual versa sobre el mejoramiento de obras en la ruta sobre: **i)** desempeño del pavimento, **ii)** calidad de los materiales **iii)** procedimientos constructivos.
- b). El 10/12/2018 a través del escrito denominado "ACTA DE RECEPCIÓN PROVISIONAL DE OBRA" la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes realizó la inspección del proyecto, resultando diversos aspectos a corregir por el Contratista "Constructora Raasa S.A" tales como: **i)** faltante de Demarcación Horizontal y Vertical, **ii)** Educación, desnudamiento del agregado y deterioros en la capa de ruedo, **iii)** Pruebas de Calidad y ensayos pendientes, **iv)** Daños en cunetas, entre otras.
- c). El 05/02/2019 con el documento denominado "ACTA DE RECEPCIÓN DEFINITIVA DE OBRA BAJO PROTESTA" la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes y la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes realizaron inspección final del proyecto para la recepción definitiva.

En ese sentido, se desprendieron observaciones y recomendaciones que aluden: **a)** actividades presuntamente a realizar por parte de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes en relación a algunas obras pendientes y **b)**, incumplimientos del Contratista "Constructora Raasa S.A" relacionados con la no finalización de actividades de Demarcación Horizontal y Vertical; no se atendieron reparaciones de aceras, cunetas y capa de ruedo, Pruebas de Calidad pendientes, entre otros.

- d). El 11/07/2019 de acuerdo con el oficio GCTI-22-19-0681, la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes atendió la nota de la "Constructora Raasa S.A" del 26/06/2019 en relación con: **i)** "(...) recepción definitiva a las obras a satisfacción; y ya no bajo protesta (...)", **ii)** "(...) se firme entre las partes, donde ambas renuncien recíprocamente a reclamos entre sí (...)", **iii)** "(...) se gire de inmediato el remanente a favor de mi representada de la última estimación(...)" y **iv)** "(...) se libere la garantía de cumplimiento rendida en su momento (...)".

En relación con el panorama expuesto, el pliego de condiciones en sus puntos 33 y 38 señalan aspectos relacionados con el “Incumplimientos del contratista” y “Recepción y liquidación final o finiquito del contrato”.

La Ley N.º 7494 “Ley de Contratación Administrativa”, en su Artículo 13, establece la potestad de fiscalización de todo el proceso de ejecución de obra pública que tiene la Administración, señalando que:

“(...) La Administración fiscalizará todo el proceso de ejecución, para eso el contratista deberá ofrecer las facilidades necesarias. A fin de establecer la verdad real, podrá prescindir de las formas jurídicas que adopten los agentes económicos, cuando no correspondan a la realidad de los hechos. En virtud de este derecho de fiscalización, la Administración tiene la potestad de aplicar los términos contractuales para que el contratista corrija cualquier desajuste respecto del cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas. Si la Administración no fiscaliza los procesos, eso no exime al contratista de cumplir con sus deberes ni de la responsabilidad que le pueda corresponder. (...)”

Además, del mismo cuerpo normativo, en su artículo 61, señala sobre el recibo de la obra que:

“(...) La Administración recibirá oficialmente las obras, después de contar con los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento de los términos de la contratación, lo cual habrá constar en el expediente respectivo, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes a las partes, sus funcionarios o empleados, o a las empresas consultoras o inspectoras. El recibo de la obra se acreditará en un acta firmada por el responsable de la Administración y el contratista, en la cual se consignarán todas las circunstancias pertinentes. En caso de discrepar sobre las condiciones de la obra, la Administración podrá recibirla bajo protesta y así lo consignará en el acta de recibo. La discrepancia podrá resolverse mediante arbitraje, de conformidad con las regulaciones legales y los instrumentos de derecho internacional vigentes, sin perjuicio de las acciones legales que procedan. (...)”

En relación con la recepción provisional el reglamento N.º 33411 “Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa”, señala en su artículo 202 que:

“(...) El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes.

La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel. Para ello, el contratista deberá coordinar con la Administración, la hora y demás condiciones necesarias para la recepción, cuando sea pertinente, o bien informar cuando se ha procedido con la entrega, (...). El funcionario encargado del trámite, acompañado de la respectiva asesoría técnica, deberá levantar un acta en la cual consignará las cantidades recibidas, la hora, fecha y la firma de los presentes. (...).

La recepción provisional podrá darse sin condicionamiento alguno o bien bajo protesta, en cuyo caso, la Administración indicará al contratista por escrito, con el mayor detalle posible los aspectos a corregir y el plazo en que deberá hacerlo, el cual no podrá exceder de la mitad del plazo de ejecución original. La recepción provisional excluye el cobro de multas, salvo que se haya hecho bajo protesta.

Una vez concluida la recepción provisional, la Administración dentro del mes siguiente o dentro del plazo estipulado en el cartel, procederá a revisar los bienes y servicios recibidos y a realizar cualquier prueba o análisis necesarios, requiriendo el aval técnico de sus unidades internas o incluso de asesoría externa. En caso de advertir problemas con el objeto, la Administración lo comunicará de inmediato al contratista, con el fin de que éste adopte las medidas necesarias para su corrección, dentro del plazo indicado en el párrafo anterior, asimilándose la situación a una recepción provisional bajo protesta. Tratándose de incumplimientos graves la Administración podrá iniciar el procedimiento de resolución contractual, si así lo estima pertinente, sin necesidad de conceder un plazo adicional para corregir defectos.

Cumplido el plazo para corregir defectos, sin que éstos hayan sido atendidos a satisfacción, la Administración decidirá de frente a su gravedad y al interés público si solo ejecuta la garantía de cumplimiento o si también inicia el respectivo procedimiento de resolución contractual. Si los daños sufridos exceden el monto de la garantía, la entidad adoptará las medidas administrativas y judiciales pertinentes para su plena indemnización.

En cuanto a la recepción definitiva el reglamento supra, en su artículo 203 dicta:

"(...) La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato. A partir de este momento, comenzarán a regir las garantías de funcionamiento ofrecidas por el contratista y no correrán multas.

Para ello se levantará un acta en que quede constancia clara de la forma en que se ejecutó el contrato, indicando al menos, tiempo de ejecución y las prórrogas concedidas, cuando fuera pertinente, forma en que se cumplieron las obligaciones, garantías ejecutadas o penalidades impuestas, ajuste a las muestras aportadas.

En caso de objetos y servicios muy simples y a criterio de la Administración, la recepción provisional podrá coincidir con la recepción definitiva y así se hará constar en la respectiva acta.

Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.

La recepción definitiva no exime al contratista de responsabilidad por vicios ocultos.

Por otra parte, la Ley N.º 8292 "Ley General de Control Interno" en su artículo 10 establece Responsabilidad por el sistema de control interno en los siguientes términos:

"(...) Serán responsabilidad del (...) del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento. (...)"

Además, la Contraloría General de la República en sus "Normas de control interno para el Sector Público"¹ ha señalado la "Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI"² y "Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones de la Gestión de proyectos"³.

Finalmente, se advierte *-con fundamento en las normas citadas-* sobre la necesidad de administrar riesgos desde la parte procedimental en la gestión del cierre del proyecto, así como en la confección de las actas de recepción provisional y definitiva de obras.

Asimismo, sobre la trazabilidad y seguridad por parte de la administración activa, en la aplicación del proceso establecido en el pliego de condiciones y la normativa vigente para la aplicación de prórrogas, cobro de multas, aplicación de la cláusula penal, liberación de la garantía de cumplimiento, constancia de calidad⁴, y finiquito de obra en el cierre de proyecto N.º 2014LN-000005-D100, lo cual expone a la Administración activa a "Riesgos del proceso", "Riesgos de información para la toma de decisiones" y Riesgos en gestión de proyecto según lo establece Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgos del Consejo Nacional de Vialidad.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
REINALDO FRANCISCO VARGAS
SOTO (FIRMA)
Motivo: AUD-05-19-0018 509
Fecha: 2019.08.12 09:06:12 -06'00'

Reynaldo Vargas Soto.
Auditor Interno
AUDITORÍA INTERNA

Firmado digitalmente por MANRIQUE
AGUILAR OREAMUNO (FIRMA)
Fecha: 2019.08.09 14:17:24 -06'00'

Manrique Aguilar Oreamuno
Ingeniero de Auditoría

Firmado digitalmente por JULIO
ALBERTO CHAVES VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2019.08.09 14:05:22 -06'00'

Julio Chávez Vargas
Asesor Legal

Firmado digitalmente por BERNY
DAVID QUIROS VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2019.08.09 14:27:22 -06'00'

Berny Quirós Vargas
Supervisor / Coordinador

CC: Director Ejecutivo, Mario Rodríguez Vargas.

¹ (N-2-2009-CO-DFOE).

² Punto 1.5 de las normas N-2-2009-CO-DFOE emitidas por la Contraloría General de la República.

³ Punto 4.5.2 de las normas N-2-2009-CO-DFOE emitidas por la Contraloría General de la República.

⁴ Acredita el cumplimiento de los términos de la contratación.