

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)

Señor
Germán Valverde González
Director Ejecutivo
Consejo Nacional de Vialidad

ASUNTO: Licitación Pública 2011LN-000003-0DI00 Sustitución de Puentes Menores, RN. 247, Sección: Campo Cinco-Puerto Lindo, adjudicada a CODOCSA

Estimado ingeniero:

En atención a oficio DIE-11-16-1805 del 1° de julio 2016, suscrito por el Ing. Cristian Vargas Calvo, como Director Ejecutivo a.i., actuando en su nombre según consigna el oficio, se solicita a esta Auditoría Interna la intervención para llevar a cabo una indagación sobre la Licitación del Asunto, que se procede a presentar los resultados obtenidos sobre el particular.

Se ha pretendido con la revisión efectuada exponer las acciones realizadas en torno al proceso de ejecución y los participantes que han actuado, que permitan un mejor panorama sobre lo acontecido y facilite a la Administración el tomar decisión, sobre la continuidad del proyecto.

1. ANTECEDENTES

El objeto de la licitación fue contratar una persona física o jurídica con capacidad legal, técnica y financiera para realizar la sustitución de los puentes menores de la Ruta Nacional 247, sección: Campo Cinco-Puerto Lindo.

Se ubican en el expediente de la Licitación Pública 2011LN-000003-0DI00 de la Proveduría Institucional, las primeras acciones en noviembre del 2010, por parte de la Dirección Ejecutiva-Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) tendientes a que se elabore la justificación sobre el protocolo de geología solicitado en la evaluación ambiental D-1, de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

Con la Resolución de Inicio R-DIE-080-11 del 9 de febrero de 2011, firmada por la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes del Conavi, (en delante de Gerencia de Contratación) y Dirección Ejecutiva dan inicio al procedimiento de la presente Licitación Pública (visibles en los folios 031 a 033 del expediente de la Proveduría).

Dentro de los considerandos de esa Resolución, se tiene que de acuerdo con las competencias de la Ley 7798 de Creación del Conavi, en razón de que es necesario efectuar la sustitución de puentes menores existentes en la Ruta Nacional (RN) 247, se promueve esta licitación pública acorde con el procedimiento de contratación administrativa que corresponde.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 2

Cita el punto IV que la Dirección General de Puentes del Ministerio de Obras y Públicas y Transportes (MOPT) y la Gerencia de Contratación, participaron activamente en la formulación del proyecto, definición del objeto del contrato y preparación de los términos de referencia para esta contratación (especificaciones especiales, cartel y otros) y se disponen de los recursos humanos y materiales suficientes para el cumplimiento de la contratación. Asimismo, durante la ejecución del proyecto son objeto de consulta por la Ingeniería de Proyecto, en aspectos técnicos que darían curso al desarrollo de las obras.

Dando continuidad al proceso ordinario de contratación, se invita a presentar ofertas el 30 de marzo de 2011, señalándose que se realizaría reunión de preoferta el 15 de marzo de 2011, según publicación efectuada en La Gaceta No. 47 del 8 de marzo de 2011. Se modificó la fecha de recepción de ofertas al 3 de mayo de 2011 una vez que se atendieron objeciones que se dieron al cartel, (invitación en La Gaceta 71 del 12/4/2011).

Posteriormente se ubica el Acuerdo del Consejo de Administración tomado en la Sesión 832-11 del 9 de junio del 2011 (ACA 01-11-0357 del 10/6/11), con el que se adjudica la Licitación a la empresa CODOCSA S.A. **por un monto de €1.199.209.539,25** (mil ciento noventa y nueve millones doscientos nueve mil quinientos treinta y nueve colones 25/100) (visible en el folio 2715 del expediente).

Se dio una versión final del Cartel de la Licitación Pública 2011LN-000003-0DI00, que no aparece firmada por los encargados de la Gerencia de Contratación, aunque se remite¹ con el oficio DCO-35-11-0323 del 14 de junio de 2011 por los mismos funcionarios que obviaron su firma en el Cartel. (ver folios 2724 a 2805 del expediente). Esta versión final tenía como propósito aclarar y variar aspectos de forma, pero no de fondo.

2. DECLARATORIA DE EMERGENCIA DEL ESTADO NO. 36440-MP

La Ingeniería de Proyecto en atención a la información solicitada por la Auditoría Interna (AUOF-03-17-0052 del 16/2/17), señala que la sustitución de las siete obras existentes en la ruta 247, se basó en el Decreto de Emergencia 36440-MP.

Al respecto, surge la Declaratoria de emergencia del Estado No. 36440-MP dada el 21 de febrero de 2011 y publicada en el Alcance No. 14 de La Gaceta 46 (del 7/3/2011), por la situación y el proceso desencadenado ante la violación de la Soberanía Costarricense por parte de Nicaragua, con la atención en los cantones limítrofes con Nicaragua, de la Cruz, Upala, Los Chiles, Sarapiquí, San Carlos y **Pococí**, donde en este último cantón se encuentran los siete puentes a sustituir de esta contratación.

¹ A la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 3

Se tiene comprendidas dentro de esta declaratoria de emergencia todas las acciones necesarias para la atención de la rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura entre otras actividades, que se ubicaran dentro de la zona de cobertura citada.

No se determina en la Resolución de Inicio de la Licitación Pública 2011LN-000003-ODI00, el señalamiento que las obras a realizar en esta contratación, estuvieran amparadas en esta Declaratoria de emergencia, aunque pudieron contribuir con las actividades que se desarrollarían en el cantón de Pococí, como lo detalla un informe de julio 2012, sobre las "Rutas de Acceso Frontera Norte y Ruta Fronteriza 1856" que se atenderían con cargo al presupuesto de Conavi.

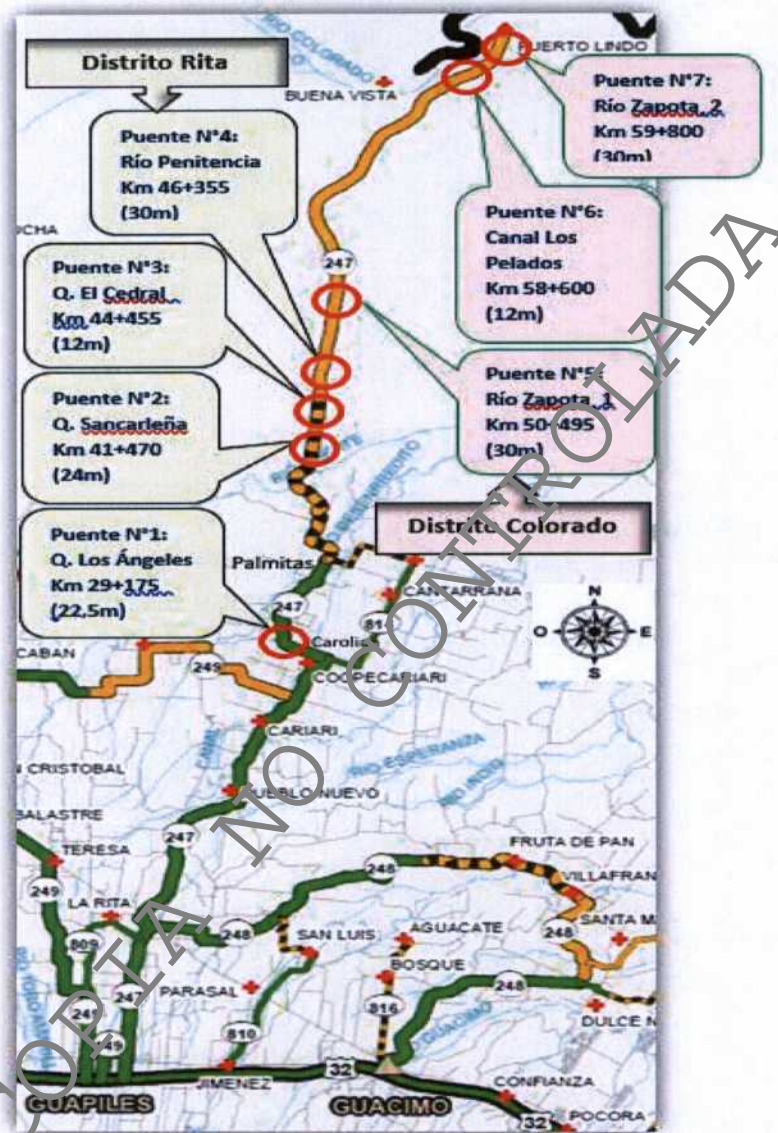
3. CONTRATO CONAVI Y LA EMPRESA CODOCSA S.A.

OBJETO CONTRACTUAL: Realizar a entera satisfacción de Conavi, la sustitución de puentes menores existentes en la Ruta Nacional No. 247, Sección Campo Cinco-Puerto Lindo, jurisdicción de los Distritos de Rita y Colorado, Cantón de Pococí de la Provincia de Limón.

Corresponde a siete (7) puentes ubicados en diferentes puntos a lo largo de la ruta, como se aprecia en las siguientes imágenes:



• Mapa Ubicación Geográfica



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

El Contrato suscrito fue firmado el 10 de octubre del 2011 por el Ministro del MOPT y presidente de Conavi, el Apoderado Generalísimo de la empresa y el Director Ejecutivo. La Contraloría General de la República (CGR) lo aprueba el 7 de diciembre de 2011.

Consigna la CGR con el refrendo, al final del oficio 12339 (DCA-3234 del 7/12/2011), en el apartado de Condicionamientos, lo siguiente: "[...] se advierte que es responsabilidad de los jerarcas y titulares subordinados de la Administración, velar por la correcta tramitación y ejecución de este proyecto, de tal manera que satisfaga el interés público y contribuya efectiva

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 5

y eficientemente a lograr el cumplimiento de sus fines institucionales, mediante el debido acatamiento de la normativa jurídica y técnica y bajo el principio de protección y preservación del patrimonio público". (visible en el folio 3191 del expediente de la Proveeduría).

PLAZO DE EJECUCIÓN: Se establece un plazo de ejecución para cada una de las siete obras que conforman la licitación, según el siguiente detalle:

TABLA 1 LICITACIÓN PÚBLICA 2011LN-000003-0DI00 PLAZO AUTORIZADO-CONTRATO				
OBRA N°	PUENTE	MONTO DEL CONTRATO ¢	PLAZO EJECUCIÓN CONTRATO (*)	RECIBO A SATISFACCIÓN
1	Quebrada sin nombre (Km. 29+175)	334.696.035,84	60	22/4/2015
2	Quebrada San Carleña (Km. 41+470)	139.247.262,59	90	14/1/2015
3	Quebrada sin nombre (Km. 44+455) ²	89.855.980,40	45	27/4/2016
4	Río Penitencia (Km.46+355)	180.690.309,63	90	Sujeto de aprobación de la Orden de Modificación No. 6
5	Río Zapota (Km. 50+495)	183.187.592,24	90	3/12/2014
6	Quebrada sin nombre (Km. 58+600)	109.388.196,92	45	3/12/2014
7	Río Zapota 2 (Km. 59+800)	171.144.161,63	90	Sujeto de aprobación de la Orden de Modificación No. 5

Días naturales

ORDEN DE INICIO: Con la Orden de Servicio No. 1 se da inicio a las obras a partir del 11 de junio del 2012.

Con la Orden de Servicio No. 2 (OS del 11/6/2012) se suspende parcialmente las obras a **partir del 12 de junio 2012**, mientras se aprueban los estudios de suelos y se realiza los planos constructivos finales.

En esta Orden de Servicio No. 2, se indica que ha transcurrido 1 día de 150 días autorizados, quedando un saldo de 149, presentándose un error de interpretación al momento de definir el

² Denominado para mejor ubicación, por la Ingeniería de Proyecto, como Puente sobre Quebrada El Cedral, según revisión de los planos cartográficos.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 6

plazo establecido. Con el oficio GCTI-22-16-0689 del 18 de agosto del 2016 el Ing. Carlos Hernández Acosta, ingeniero del Proyecto; sobre ese plazo, indicó que se cometió un error involuntario al indicar 150 días como plazo autorizado, cuando son plazos individuales para cada puente. Se debió contabilizar el tiempo en cada una de las estructuras a construir de acuerdo con el plazo autorizado (45, 60 o 90 días naturales).

Se elaboró la Enmienda No.1 a la OS 2 firmada por los ingenieros del Conavi: Carlos Hernández Acosta y Pablo Contreras Vásquez, por la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes (en adelante Gerencia de Construcción) y por el Sr. Luis Gustavo Álvarez por la empresa CODOCSA. Se comunicó dicha Enmienda con el oficio GCTR-35-16-1044 del 30 de agosto del 2016.

4. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 2.

Esta OM 2 emitida el 24 de julio de 2014, plantea en la "**Razón**" que corresponde a un reacondo de cantidades de los siete puentes, por resultar insuficientes para realizar los trabajos solicitados en el contrato; en donde las cantidades de los puentes de las Obras: 3, 4, y 7 se destinaran para cubrir trabajos necesarios en las **Obras: 1, 2 5 y 6**. Se da una disminución del monto contractual de ₡2.15 (dos colones con 15/100).

Se apunta en la OM 2 que esa decisión consideraba lo siguiente: "**Por el momento, la Obra N° 3 puente sobre Quebrada sin nombre (Km 44+455), la Obra N°4 puente sobre río Penitencia (Km 46+355) y la Obra N°7 puente sobre río Zapota 2 (Km 59-800), no se realizarán por diferencias en los diseños, cuyos cambios aumentarían el monto presupuestado.**" (la negrita es del original). Efectuándose en 37 páginas, un cálculo de cantidades de las actividades a ejecutar.

En esta OM No. 2 se hace referencia a la nota entregada por la empresa CODOCSA, S.A. de fecha 22 de julio de 2014 (oficio OF-07-2014 visible en el folio 3480 del expediente de la Proveeduría), en la que apunta, que debido a la variación de cantidades de obra y dificultad de construcción, solicitaba ampliación de los plazos de cuatro de las obras.

Sin embargo, como consta en esa OM 2, la Ingeniería del Proyecto no otorgó⁴ el plazo total solicitado por la Empresa: en la **Obra 1** se mantuvo la solicitud de **28 días**; en la **Obra 2** de 46 días solicitados, se otorgó **35 días** (plazo contrato +OM 2 = 125 días); para la **Obra 5** de 34 días solicitados, se concedió **26** (plazo contrato +OM 2= 116 días) y en la **Obra 6** de 26 solicitados se dio **18 días** (plazo contrato +OM 2= 63 días):

³ Como referencia indica que la Obra 1 en el trabajo de subestructura, la solución final requiere de la hinca de pilotes que en el proyecto original no se contemplaba.

⁴ Con entrevista efectuada el 15/3/17 a la Ingeniería de Proyecto, indica que se otorgó el plazo que se consideró pertinente, basados en los estudios realizados.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 7

TABLA 2 CONTRATO MÁS ORDEN DE MODIFICACION No. 2						
OBRA N° (1)	PUENTE (2)	PLAZO CONTRATO (3)	PLAZO OM 2 (4)	TOTAL CONTRATO Y OM 2 (5)	PLAZO DE EJECUCIÓN (6)	DIFERENCIA EN EL PLAZO (7) (5-6)
1	Quebrada sin nombre (Km. 29+175)	60	28	88	59	29
2	Quebrada San Carleña (Km. 41+470)	90	35	125	85	40
3	Quebrada sin nombre (Km. 44+455)	45	-	45	-	45
4	Río Penitencia (Km.46+355)	90	-	90	-	90
5	Río Zapota (Km. 50+495)	90	26	116	116	0
6	Quebrada sin nombre (Km. 58+600)	45	18	63	63	0
7	Río Zapota 2 (Km. 59+800)	90	-	90	-	90

Días naturales

Resulta de interés señalar que a pesar del trámite de esta OM No.2, en lo que respecta al plazo incluido para atender los puentes **1 y 2** no tuvo ningún efecto, ya que se ejecutaron (en 59 y 85 días calendario respectivamente), en menos días que los aprobados originalmente en el contrato; para las **Obras 3, 4 y 7** no se dio ninguna variación de plazo en esta OM 2.

Sin embargo, para las **Obras 5 y 6** se utilizaron 26 y 18 días adicionales al contrato, respectivamente, como se refleja en la columna de "DIFERENCIA EN EL PLAZO" que representan un 28.8 % y 40% respectivamente del plazo contractual, a saber:

TABLA 3 EJECUCIÓN DE OBRAS CON PLAZO DEL CONTRATO				
OBRA N° (1)	PUENTE (2)	PLAZO CONTRATO (3)	PLAZO DE EJECUCIÓN (4)	DIFERENCIA EN EL PLAZO (*) (5)= (3-4)
1	Quebrada sin nombre (Km. 29+175)	60	59	1
2	Quebrada San Carleña (Km. 41+470)	90	85	5
5	Río Zapota (Km. 50+495)	90	116	-26
6	Quebrada sin nombre (Km. 58+600)	45	63	-18

Días naturales. (*) Esta columna presenta el plazo del contrato menos el de ejecución, no se incluye la OM 2.

Para el plazo otorgado según se consigna, medió lo citado en el punto 6 del cartel, que anota que la Unidad Supervisora deberá prorrogar la fecha prevista de terminación, cuando se produzca un evento compensable o se ordene una modificación en alguna actividad dentro de la ruta crítica, que haga imposible la terminación de las obras en la fecha prevista de terminación; sin que el contratista tenga que adoptar medidas para acelerar el ritmo de ejecución de los trabajos pendientes, que le exijan incurrir en costos adicionales.

Los estudios de suelo e hidrológicos efectuados originaron cambios de relevancia en los puentes, para garantizar el adecuado flujo de agua, se buscó apoyo técnico a la Dirección de Puentes del MOPT, para modificar los planos originales y autorizar en unos casos la longitud de dichas obras.

Luego los diseñadores deciden utilizar pilotes o micropilotes como medio de cimentación, considerando las profundidades de erosión como zonas que no aportaban capacidad de soporte. Es así, para optar por el sistema de construcción de hincas de pilotes en la subestructura, que era una de las alternativas (Cabezal de Pilotes) expuestas en el "Sumario de Cantidades Totales" del Cartel de la licitación, se recurre a las variaciones en los renglones de pago para adicionar cantidades en las actividades de "Bastión Cabezal de Pilotes".

Dicha actividad contempla los ítems: **601 (3) Pilotes suministrados de acero estructural (HP 12X53); 601 (12) A Pilotes de acero estructural hincados (HP 12X53) de 18 a 24 M; 601(19) A Pilotes de prueba hincados (HP 12X53) de 18 A 24; 601 (24) Empalme de pilote de acero**

⁵ Se define el pilote o sistema por pilotaje, como un tipo de cimentación profunda de tipo puntual, que se hincan en el terreno buscando siempre el estrato resistente capaz de soportar las cargas transmitidas.

⁶ La otra alternativa de construcción para la subestructura era "Bastión Masivo".

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 9

tipo HP 12X53 y 601 (12) A Pilotes de Acero estructural hincados (HP 12X53X12m, sin embargo, el Empalme de pilote (ítem 601 (24)) no estaba contemplado en el cartel de la licitación.

Asimismo se determina con las estimaciones de obra al alcance, que esos ítems no presentan las cantidades originales autorizadas en el cartel, a lo que correspondería una revisión sobre la presentación de los datos, por parte de la Ingeniería de Proyecto.

A la entrevista realizada el 15 de marzo 2017 por la Auditoría Interna, el Ingeniero de Proyecto cita que cuando se realiza el pilote de prueba se determina la necesidad de empalmar los pilotes porque no se encuentra capacidad del suelo, para soportar la estructura.

El hecho de no estar incluido este ítem en el cartel de la licitación, menciona el Ing. Carlos Hernández que le parece corresponde a un error de omisión, que se lo atribuye a que no se contaba de previo con el estudio de suelos, para definir el sistema de construcción a realizar. Pero que dicho renglón de pago era indispensable para la ejecución del proyecto.

Señala al respecto las Especificaciones Generales y Especiales para la Construcción de Caminos, Carreteras y Puentes CR 77, que conforma los antecedentes del contrato lo siguiente:

"601.13 HINCADO DE PILOTES: [...] Siempre que sea posible se deberán emplear pilotes de una sola pieza. En circunstancias excepcionales podrán permitirse el empalme de pilotes [...]"

601.23 EMPALMES: La cantidad de empalmes para tubos, cascos o para pilotes a ser pagadas, será el número de empalmes ordenados por el Ingeniero, aceptados y terminados".

Luego en el apartado de las Bases para el Pago, cita:

*"601.24 Las cantidades fijadas según las estipulaciones que anteceden serán pagadas al precio de contrato por unidad de medida, por unidad de medición para cada uno de los renglones enumerados más adelante, cuyos precios y pagos serán compensación total del trabajo prescrito, en esta sección, excepto que cuando al Cartel de Licitación no contenga una cantidad calculada para empalmar en tuberías, cascos o pilotes, cualesquiera **de tales empalmes que el ingeniero ordenase que se hicieran, al ser terminados en forma aceptable serán pagados según lo establecido en el artículo 109.04.**" (la negrita no pertenece al original).*

El artículo 109.04 del CR 77, describe el trabajo que será realizado mediante el renglón de pago "109.04 TRABAJO A COSTO MAS PORCENTAJE", para atender actividades imprevistas.

Por consiguiente, de acuerdo con lo establecido en el CR-77 se podía utilizar empalmes para la hincada de pilotes y era factible, además, pagarse con el ítem 109.04.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 10

La OM 2 fue firmada el 24 de julio del 2014 por el representante de CODOCSA y el Ingeniero del Proyecto-Conavi y con fecha 5 de agosto del 2014 consigna su firma el Gerente a.i. de Construcción de Vías y Puentes de ese entonces, Ing. Cristian Vargas Calvo.

5. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 3

Con respecto a la **obra No. 3 puente Quebrada sin nombre** (Km. 44+455) aclara el Ing. Carlos Hernández (Of. GCTI-22-16-0689, pág.6) que la Dirección de Diseño de Vías y Puentes en el oficio DVP-39-12-0260 del 6 de agosto del 2012, indicó que técnicamente para esa Obra No. 3 era preciso aumentar su longitud, por tanto, se emitió el 18 de mayo 2015 la OM 3, que apunta en negrita: **“El resultado del monto de esas variaciones no aumentó el monto contractual”**. Tuvo una disminución de ₡37.35 (treinta y siete colones con 35/100).

Consiguientemente, se efectuó mediante la OM No. 3, un reacondo de cantidades que estaban disponibles de las obras 1, 2, 5 y 6, y se destinaron a la Obra 3 para terminar de construirla; su longitud original era de 12 m. y la final fue de 18 m. según el Informe Técnico de la Ingeniería de Proyecto de junio 2016. Los saldos restantes se otorgarían a las Obras 4 y 7 que a la fecha se encuentran pendientes de construir.

También se dio una variación de 23 días naturales más, en el plazo de la Obra 3, para un total de 68 días calendario (51.11% del plazo del contrato), debido a los trabajos adicionales necesarios, como fueron el suministro, acarreo e hincado de los pilotes de acero estructural, con los respectivos empalmes del puente.

La OM 3 fue firmada el 25 de mayo 2015 por el Ingeniero del Proyecto-Conavi, el 26 de mayo 2015 por el representante de CODOCSA y con fecha 17 de junio de 2015 consigna su firma el Gerente a.i de ese entonces, de Construcción de Vías y Puentes, Ing. Cristian Vargas Calvo. El comunicado de aprobación firmado por el Ing. Cristian Vargas Calvo, Gerente de Construcción se da el 17 de junio del 2015, con el documento GCTR-14-15-0961. (visible en el folio 3665 del expediente de la Proveeduría).

Se ubica también el Comunicado de Aprobación GCTR-14-15-1011 del 23 de junio del 2015, firmado por el Gerente de Construcción, con el que se emite la Fe de Erratas para corregir el nombre utilizado en el documento GCTR-14-15-0961 de la sección del Proyecto; para que se lea **Sección Campo Cinco-Puerto Lindo**, en lugar de Sección Campo Cinco-La Suerte.

TABLA 4 CONTRATO MÁS ORDEN DE MODIFICACION No. 3						
OBRA N° (1)	PUENTE (2)	PLAZO CONTRATO (3)	PLAZO OM 3 (4)	TOTAL CONTRATO Y OM. 3 (5)	PLAZO DE EJECUCIÓN (6)	DIFERENCIA EN EL PLAZO (7) (5-6)
3	Quebrada sin nombre (Km. 44+455)	45	23	68	68	0

Días naturales

6. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 4

Esta OM No. 4 de fecha 25 de junio de 2015, anota en la "Razón": "Debe restituirse el monto disponible correspondiente al ítem 109.04 "Trabajo Costo más Porcentaje" utilizados en Orden de Modificación de Obra N° 3 Reacomodo de Cantidades, debido a que no debe usar [...]. Se consigna un monto de ¢43.500.000.00 relativo a las Obras 1, 2, 4, 5 y 6. Para esa restitución se realizó un reacomodo de cantidades de la Obra No. 7.

Las variaciones que soportan esta OM no aumentan ni disminuye el monto ni el plazo del contrato, según anota ese documento.

En el expediente de la Proveeduría en el Cartel de la licitación de junio 2011, en el punto 2.1.3 -Puente, del Capítulo II-Condición Específicas, se ubica lo siguiente:

"Estimación de cantidades.

Se le advierte al contratista que la Administración realizará únicamente modificación de cantidades de los renglones de pago que resulten afectados y/o modificados, por las recomendaciones del estudio de suelos, considerando como base las cantidades establecidas en la oferta adjudicada, de tal manera que en caso de que las cantidades finales sean superiores a las de la oferta, el exceso de cantidades será pagado mediante el renglón de pago 109.04 (Trabajo a costo más porcentaje), sin embargo, si las cantidades finales son inferiores a las de la oferta presentada, la diferencia entre ellas se reducirá del pago final, ya que la Administración le pagará al contratista únicamente las cantidades efectivamente colocadas." (visible en el folio 2751).

Con respecto a la utilización del ítem 109.04 se generó un comunicado del Director Ejecutivo (DIE-08-16-1024 del 27/4/16), en atención a una disposición de la CGR⁷, en concordancia con el Acuerdo tomado en la Sesión 1281-169 del 21 de enero 2016 por el Consejo de Administración, que instruye abstenerse de emplear el renglón 109.04 para dar contenido

⁷ Disposición 4.5 del informe DFOE-IFR-IF-04-2016 de la Auditoría del proyecto Cañas Liberia.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 12

económico, mediante órdenes de modificación, tanto para renglones de pago contractuales como a rubros nuevos.

La instrucción de la Dirección Ejecutiva se dio en abril 2016 y el Cartel con la versión final se dio en junio 2011, lo que en apariencia esa instrucción de abril 2016, tenía una connotación diferente a lo que disponía el Reglamento (cartel) de esta contratación.

Se tiene que la utilización del ítem 109.04 para atender actividades imprevistas, como el pago de los empalmes requeridos para la hincas de pilotes, era factible como lo contempla el CR-77, según lo expuesto anteriormente en el punto 4 relativo a la OM2. Se pudo dar eventualmente una mala interpretación o no hubo claridad en ese sentido, siendo que la Ingeniería de Proyecto en lo que a situaciones imprevistas se refiere, tenía según lo normado, la posibilidad de trabajar con ese renglón de pago.

Con las estimaciones de obra al alcance se determina que el ítem 109.04 no ha sido utilizado en ninguno de los siete puentes de esta contratación; generando trámites adicionales a los que eventualmente procedían.

El Comunicado de Aprobación de la OM 4, fue realizado por el Ing. Pablo Contreras Vásquez, Gerente de Construcción, mediante oficio GCTR-14-15-1298 del 20 de agosto del 2015. (visible en el folio 3682 del expediente de Proveduría).

7. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 5

Se ubica el documento GCTI-22-15-0901 del 19 de agosto del 2015 de la Gerencia de Construcción con el que se remite para estudio el borrador de la Orden de Modificación No.5, a la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos (recibido el 20/8/15). Detalla un aumento del monto del contrato por \$335.778.670,99.

Con esta OM 5, se busca ejecutar la construcción de un puente de concreto con barandas, para sustituir el actual, ubicado sobre **el Río Zapota 2 (Km 59+800, Obra 7)**⁸, cantidades de los ítems que fueron levantadas con base en los planos de la Dirección de Puentes del MOPT. Posteriormente con los estudios técnicos se determina necesario aumentar la cantidad de los pilotes de acero y empalmes en cada bastión de puente. La longitud del puente se ampliaría de 30 a 38 metros.

⁸ Suspendido desde el 15 de junio de 2012.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 13

Esas variaciones procuran cumplir con la capacidad admisible soportante del suelo para el tipo de cimentación propuesto, según se consigna en la OM 5. La eventual variación en el plazo consignada en esta OM, representaría un 37.7% del establecido en el contrato.

TABLA 5 CONTRATO MÁS ORDEN DE MODIFICACION No. 5						
OBRA N° (1)	PUENTE (2)	PLAZO CONTRATO (3)	PLAZO OM 5 (4)	TOTAL CONTRATO Y OM. 5 (5)	PLAZO DE EJECUCIÓN (6)	DIFERENCIA EN EL PLAZO (7) =(5-6)
7	Río Zapota 2 (Km. 59+800)	90	34	124	9	119

Días naturales

Relativo al análisis de OM 5 se determina que el Ing. Carlos Hernández A. con fecha 1° de diciembre de 2015 (oficio GCTI-22-15-1259), solicita a la Licda. Gabriela Trejos Amador de la Gerencia de Asuntos Jurídicos, información sobre el estado de la OM 5. El documento GCTI-22-15-1259 fue recibido en Jurídicos el 1° de diciembre de 2015.

Con fecha 15 de marzo del 2016 (recibido el 16/3/16, transcurrido aproximadamente 7 meses de la solicitud inicial), la Ingeniería de Proyecto consignó en el oficio GCTI-22-16-0241 que no había recibido ninguna respuesta, motivo por el cual solicitaba le brindaran información de la OM 5. Realiza un segundo recordatorio.

Sobre ese particular, no se ubicó respuesta en ese momento a las gestiones requeridas por la Ingeniería de Proyecto, de la Gerencia de Construcción.

Esta OM 5 como se exponerá más adelante, no cuenta con la anuencia de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos.

8. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 6

Para atender la **Obra 4 Río Penitencia**, se elaboró la Orden de Modificación No.6, Addendum al contrato original, que amparara un aumento de \$419.723.338.74 (35% del monto del contrato).

Como antecedente se tiene que el diseño estructural de los planos estándar de esta obra, estuvo bajo la responsabilidad del Departamento de Diseño de Puentes de la Dirección de Puentes-MOPT, la aprobación la otorgó la Ing. María Ramírez González mediante el oficio DVOP-DP-2015-638 del 18 de diciembre del 2015.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 14

Según se indica en la "RAZÓN" de la OM 6 (14/11/16) los estudios de suelo presentados inicialmente difieren de lo indicado por la Administración de Puentes, a lo que el Contratista de la obra debía ajustar las cantidades involucradas (aumento de pilotes de acero, acarreo del acero adicional y los empalmes).

El 30 de marzo de 2016 (recibido el 6/4/16) mediante oficio GCTR-14-16-0311 el Ing. Pablo Contreras Vásquez, Gerente de Construcción, le remitió el borrador de la OM 6 a la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos, para el trámite de addendum al contrato.

Esta OM 6 como se expondrá más adelante, no cuenta con la anuencia de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos.

9. ORDEN DE MODIFICACIÓN No. 7

La OM No. 7 de fecha 15 de abril 2016, realiza un reajuste de las cantidades finales disponibles de la Obra No. 3 (por \$44.974.135,65), para asignarlas a la **Obra No. 7 puente sobre el Río Zapota 2 (Km. 59+800)**.

Además, con esos cambios se aumenta el plazo de la **Obra No. 3 puente Quebrada sin nombre** del contrato en 42 días calendario.

TABLA 6
CONTRATO MÁS ORDENES DE MODIFICACIONES 3 y 7

OBRA N° (1)	PUENTE (2)	PLAZO CONTRATO (3)	PLAZO OM 3 (4)	PLAZO OM 7 (5)	TOTAL CONTRATO + OM 3, 7 (6)	PLAZO DE EJECUCIÓN (7)	DIFERENCIA EN EL PLAZO (8) (6-7)
3	Quebrada sin nombre (Km. 44+455)	45	23	42	110	82 *	28

*Hasta Estimación de Obra No. 8

Con oficio GCTI-22-16-0450 del 25 de mayo de 2016, el Ingeniero de Proyecto remite al Gerente de Construcción seis tantos de la OM No. 7 para su respectiva aprobación, generándose posteriormente el **Comunicado de Aprobación GCTR-14-16-0553** del 30 de mayo 2016, por el Ing. Pablo Contreras V. (visible folio 3721 del expediente Proveeduría).

Esta OM 7 no cuenta con aprobaciones adicionales a las brindadas por la Gerencia de Construcción, como se ampliará más adelante.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 15

10. ESTADO ACTUAL DE LOS PUENTES

Puente No.1 Quebrada Los Ángeles (Km. 29+175)	
OBRA No. 1- Monto del contrato ₡334.696.035,84	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Orden de Servicio OS 6	Reinicio de operaciones el 5/1/2015
Fecha terminación	28 de febrero 2015
Recibido a satisfacción	22 de abril 2015
Ejecutado al 28/2/15 según Estimación 5	₡290.111.384,93

Imagen. Alcantarilla anterior



Imagen. Puente construido 2015



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

Puente No. 2 Quebrada San Carleña (Km. 41+470)	
OBRA No. 2- Monto del contrato ₡139.247.262,59	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Orden de reinicio OS 5	Reiniciar operaciones el 13/10/2014
Fecha terminación	31 de diciembre 2014
Recibido a satisfacción	14 de enero 2015
Ejecutado al 31/12/14 según Estimación 6	₡171.864.782,36

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 16

Imagen. Puente Bailey anterior



Imagen. Puente construido 2014



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

Puente No. 3 Quebrada sin nombre (Km. 44+455) denominada Quebrada El Cedral	
OBRA No.3- Monto del contrato ₡89.855.980,40	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Orden de Servicio OS 7	Reinicio parcial a partir del 15/10/2015
Orden de Servicio OS 8	Reinicio total de operaciones a partir del 18/11/2015
Orden de Servicio OS 10	Se conceden 7 días compensables por lluvia
Fecha terminación	4 de marzo 2016
Recibido a satisfacción	27 de abril 2016
Ejecutado al 3/2/16 según Estimación 8	₡172.818.449,97

Imagen. Alcantarilla anterior



Imagen. Puente construido 2016



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 17

Del estudio hidrológico e hidráulico de los siete puentes de la Sección Campo Cinco-Puerto Lindo, para este Puente 3 se consideró importante realizar las ampliaciones del cauce para garantizar el adecuado flujo de agua en dichas zonas, era necesario, por tanto; el aumento en la longitud original de esta obra, para lo que se gestionó nuevos diseños.

Con oficio DP-2015-2015-392 del 26 de junio de 2015, la Ing. María Ramírez González de la Dirección de Puentes de MOPT, aprueba los anteproyectos corregidos que proponen puentes estándar de una vía de 18 m. con cabezales de concreto sobre pilotes.

Señala la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos (oficio GAJ-01-16-0795 del 15/6/16) que se había ejecutado en esta Obra solo 1 día (11/6/12) natural según los documentos del expediente Administrativo hasta la OS 7. También la OS 8 establece una ejecución inicial de 5 días naturales, que no constan con la revisión efectuada del expediente, según se anota en el documento.

Se ubica al respecto, que la OS 2 corresponde a una suspensión parcial y en la Estimación de Obra No.2 que cubre el período del 12 al 16 de junio 2012, se reconoce un monto de \$4.597.372,67 para los ítems 611(1), 611(5)A de acero estructural y el 611(8) de pintura estructural metálica, visible en el folio 3421 del expediente de la Proveduría.

Además, se observa en la Estimación de Obra 8 por el período del 1 al 3 de febrero de 2016 un plazo ejecutado de 82 días calendario y un autorizado entre el original (contrato) y variaciones de 117 días calendario que no son congruentes con los 110 días calendario autorizados, que se obtienen de las OM 3 y 7 según los datos expuestos anteriormente en las

Tablas 4 y 6; que requieren de revisión y corrección por parte de la Ingeniería de Proyecto, según corresponda, en las OS y OM tramitadas para la Obra 3 Quebrada El Cedral.

Puente No. 5 Río Zapota 1 (Km. 50+495)	
OBRA No.5- Monto del contrato ₡183.187.592,24	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Orden de Servicio OS 3	Reinicio operaciones el 1/8/2014
Fecha terminación	19 de noviembre 2014
Recibido a satisfacción	3 de diciembre 2014
Ejecutado al 19/11/14 según Estimación 7	₡210.326.816,77

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 18

Imagen. Puente Bailey anterior



Imagen. Puente construido 2014



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

Puente No. 6 Quebrada sin nombre (Km. 58+600)	
OBRA No.6- Monto del contrato ₡100.388.196,92	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Orden de Servicio OS 4	Reinicio operaciones el 5/9/2014
Fecha terminación	2 de noviembre 2014
Recibido a satisfacción	3 de diciembre 2014
Ejecutado al 2/11/14 según Estimación 6	₡129.523.425,32

Imagen. Alcantarilla anterior



Imagen. Puente construido 2014



Fuente imágenes: Ingeniería de Proyecto

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 19

11. PUENTES 4 y 7 PENDIENTES DE EJECUCIÓN:

Puente No. 4- Río Penitencia (Km. 46+355)	
OBRA No. 4- Monto del contrato ₡180.690.309,63	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
Orden de Servicio OS 2	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Ejecutado al 15/6/12 según Estimación 2	₡31.504.531,04
Suspendido	Pendiente de aprobación de la Orden de Modificación 6

Imágenes. Vistas del estado del puente Bailey existente



Puente No. 7- Río Zapota 2 (Km. 59+800)	
OBRA No. 7- Monto del contrato ₡171.144.161,63	Descripción
Orden de Servicio OS 1	Orden de inicio a partir del 11/6/2012
OS 2 Orden de Servicio	Orden de suspensión Parcial 12/6/2012
Ejecutado al 15/6/12 según Estimación 2	₡31.598.326,49
Suspendido	Pendiente de aprobación de la Orden de Modificación 5

Imágenes. Vistas del puente Bailey existente en el sitio



Mapa de ubicación de los dos puentes pendiente por sustituir



Simbología

Puntos de Referencia

- Ciudades
- Poblados secundarios
- Pueblos
- Red Vial Cantonal
- Ríos

Proyectos

- En ejecución
- Por ejecutar

Red Vial Nacional

- Primarias Asfaltadas
- Primarias Predominantemente en Asfalto
- Primarias Predominantemente en Lastre
- Secundarias Asfaltadas
- Secundarias Predominantemente en Asfalto
- Secundarias Predominantemente en Lastre
- Secundarias en Lastre
- Terciarias Asfaltadas
- Terciarias Predominantemente en Asfalto
- Terciarias Predominantemente en Lastre
- Terciarias en Lastre

Fuente imagen: Ingeniería de Proyecto

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 21

Los puentes citados están en suspensión parcial desde el 12 de junio de 2012, mientras se realizaba los estudios de suelos y se efectuaba el análisis por parte de la Dirección de Puentes del MOPT, y otras Unidades involucradas (Gerencia de Contratación).

Del estudio se consideró importante realizar las ampliaciones del cauce para garantizar el adecuado flujo de agua en dichas zonas, recomendándose el aumento en la longitud original de 30 a 38 metros, para lo que se gestionó nuevos diseños.

A partir de agosto de 2014, según se consigna por la Ingeniería del Proyecto, cuando se contaba con la aprobación de los planos estándar por parte del MOPT, se inició la ejecución de varias de las obras, sin embargo, estos puentes 4 y 7 todavía no disponían de dicha aprobación de la modificación de los planos estándar, que tuvieron una variación sustancial y requerían de otras gestiones administrativas. La Ingeniería del proyecto disminuyó algunas cantidades, para suministrarlas a los otros puentes que se estaban ejecutando para cumplir con el objeto de la contratación.

Fue el 18 de setiembre de 2015 (oficio DVOP-DP-2015-638) que la Dirección de Puentes de MOPT, aprueba los anteproyectos del Río Penitencia (Obra 4) y Río Zapota 2 (Obra 7) de esta contratación, que proponen puentes "Estándar" de una vía de 38 m.

12. PARTICIPACIÓN DE LA GERENCIA DE GESTIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

Con el oficio GAJ-01-16-0795 del 15 de junio de 2016 la Gerente de Gestión de Asuntos Jurídicos y el Director de Contratos de esa Gerencia, hacen referencia a los oficios **GCTI-22-15-0901** (del 19/8/15, recibido el 20/8/15) y **GCTI-14-16-0311** (del 30/3/16, recibido el 6/4/16) de la Gerencia de Construcción, señalando que se ha procedido a analizar los borradores de las Órdenes de Modificación 5 y 6 con los que se pretende un aumento de \$335.778.670,99 (28% del monto original del contrato) y \$419.723.338.74 (35% del monto original del contrato).

Con una revisión de antecedentes indica, se desprende del análisis legal⁹, que no se observa en la OM 2 de ampliación de plazo, ni documento anexo, las razones que soportan la imprevisibilidad, que son un requisito establecido en el numeral 200 inciso d) sobre las causas imprevisibles al iniciar el procedimiento, según lo establece el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, para llevar a cabo una modificación unilateral del contrato.

Además, que la Modificación, no fue aprobada por el Director Ejecutivo, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Administración tomado en la Sesión 473-07 del 19 de abril 2007, con

⁹ Dirigido a los señores Germán Valverde G. Director Ejecutivo y Pablo Contreras V. Gerente de Construcción.

¹⁰ Primera que propuso una variación de cantidades y plazos de las obras.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 22

el que se autorizó al Director Ejecutivo, para que, en el ejercicio de su poder general, realizara las ampliaciones de los contratos que ejecuta Conavi, a excepción de las Contrataciones Directas; según anota el GAJ-01-16-0795.

Consecuentemente, cita Asuntos Jurídicos que esa OM No. 2 *“debió aparentemente- para lograr ser eficaz y posteriormente ejecutada –ser remitida a aprobación de la Contraloría General de la República”*.

Se concluye del análisis de Jurídicos que la tramitología realizada con ocasión de las Órdenes de Modificación 2 y 3, adolecen de eficacia jurídica para haber sido ejecutadas, no es posible según anotan, recomendar al Consejo de Administración la aprobación de las Órdenes de Modificación 5 y 6.

13. POSICIÓN DE LA INGENIERÍA DE PROYECTO

El Ingeniero de Proyecto presenta con el oficio GCTI-22-16-0689 del 18 de agosto 2016, al Gerente de Construcción una explicación de las órdenes de servicio y modificación tramitadas, haciendo referencia al documento legal GAJ-01-16-0795.

Relativo a la OM 2, cita que corresponde a un reacomodo de cantidades para las Obras Nos. 1, 2, 5 y 6, reflejó una disminución del monto contractual de ₡2.15 (dos colones con 15/100), que no se cambia la naturaleza de la contratación, ni impide cumplir con la funcionalidad propuesta en la contratación.

El Ing. Carlos Hernández señala que con el reacomodo de cantidades obligaba a que se ampliara el plazo¹¹, que este iba en proporción a las variaciones de cantidades (oficio GCTI-22-16-0689), administrando los recursos disponibles de las obras que se podían ejecutar y de las que requerían de acciones adicionales, para su ejecución.

Los plazos definidos en el cartel no eran razonables, fueron insuficientes porque específicamente en Pococí la zona es muy lluviosa, se tenía que valorar los suelos (licuables o arenosos) de previo, para luego definir el sistema constructivo que requería la subestructura.

Entre las alternativas incluidas en el Cartel de la contratación, están la de Bastión masivo y Bastión de Pilotes. Se optó con los estudios técnicos por este último (Bastión de Pilotes).

Relativo a la OM 3 que se emitió para atender la Obra 3, puente sobre Quebrada El Cedral, la Dirección de Vías y Puentes con oficio DVP-39-12-0260 del 6 de agosto 2012, indicó que era

¹¹ que definió como compensar/aumentar/otorgar.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 23

necesario aumentar su longitud de 12 a 18 m., que se ajustaba a los estándares del MOPT; destinándose cantidades disponibles de las Obras 1, 2, 5 y 6 ya construidos, para el puente 3.

Tampoco cambia según se cita, la naturaleza del objeto contractual, ni impide cumplir con su funcionalidad y su construcción.

Como parte de sus justificaciones están, que antes de adjudicarse la licitación no existían los estudios de suelo geológicos e hidráulicos necesarios para determinar la realidad del proyecto y definir con claridad los sistemas constructivos de la subestructura, longitudes y plazos necesarios para su adecuada ejecución. Considera que de previo deberían de contarse con todos los estudios (suelo, geológicos, hidráulicos, hidrológicos, incluso contar con los permisos ambientales, de tala de árboles y otros para evitar atrasos y situaciones en el inicio de las obras, como las suscitadas en este proyecto.

Es a partir de esos estudios que se determina por CACISA (subcontratado por CODOCSA), que las longitudes de los puentes 3, 4 y 7 necesitaban ampliarse, se recurrió entonces a la Dirección de Puentes del MOPT, que eran los únicos, con los diseños estándar, los que autorizarían y aprobarían las modificaciones a la estructura. En ese momento la Ingeniería de Proyecto catalogó la situación como imprevisible para la Administración; argumento que careció de un mayor detalle en las OMs que se tramitaron.

La Gerencia de Contratación, verificó que no cumplía con lo indicado por la Administración (requerían de aumento de la cantidad de pilotes de acero, acarreo del acero adicional y los empalmes), esto para cumplir con la capacidad admisible soportante del suelo, que obligaba a las correcciones respectivas por parte del Contratista.

Muchas de las estructuras existentes en la zona, tienen más de 30 años de utilizarse con tránsito pesado y se encontraban en mal estado, esos puentes debían construirse indica el Ing. Hernández Acosta porque ya tenían los planos y otras gestiones complementarias aprobadas, era lógico pensar en la necesidad a nivel del país y de la zona de Limón, de construir puentes con mayor capacidad y seguridad para los usuarios.

Es así, que contando con las aprobaciones por el Gerente de Construcción que también era el Director Ejecutivo hasta julio 2014, en las órdenes de modificación 2 y 3 se logró concluir cinco de los puentes de la licitación, que han ayudado significativamente al desarrollo de la zona, transporte de productos agrícolas bananeros, piñeros, madereros, etc. y apoya también la seguridad de los usuarios. Que sus superiores estaban enterados de lo que suscitaba con la ejecución de los siete puentes.

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 24

Se tiene que a partir del 1° de agosto 2014, se oficializa el nombramiento del Ing. Mauricio Salom Echeverría como Director Ejecutivo, (Sesión N° 1123-14 de 3/7/2014 del Consejo de Administración, ACA 01-14-0542). Se dispuso además en la Sesión N° 1132-14 de 7 de agosto 2014 (ACA 01-14-0642), que el Ing. Cristian Vargas, en lo sucesivo, asumiría la Dirección Ejecutiva en ausencia del Ing. Mauricio Salom Echeverría.

Al ser zonas muy lluviosas, según lo manifestado por la Ingeniería de Proyecto, se debía evitar afectaciones en el paso y eventuales incidentes de peligro en las personas. Enfrentar esas situaciones imprevistas fue lo que realizó, dando una solución que se culmina con la construcción de cinco puentes; que están en uso y fueron recibidos a satisfacción.

Ya para construir las Obras: **4 Puente sobre río Penitencia y 7 puente sobre el río Zapota 2**, se elaboraron las Órdenes de Modificación 5 y 6 que amplían el monto del contrato y plazos, se sometió al análisis legal respectivo, pero no se ha resuelto favorablemente imposibilitando construir esos puentes 4 y 7 suspendidos a la fecha.

Adiciona, que en el presupuesto de Conavi existe un monto de \$910.000.000,00 destinado para las Obras 4 y 7 y por su lado el Contratista del proyecto mantiene su posición de continuar con el contrato, para concluir con las dos obras pendientes. Al igual la Ingeniería de Proyecto como responsable de la ejecución, espera la aprobación de dichas modificaciones al contrato para finiquitar la construcción de los puentes.

Finalmente, con oficio GCTI-22-16-0551 del 28 de junio 2016, la Ingeniería de Proyecto preocupada por la situación le informa al Director Ejecutivo sobre el estado de varios puentes, incluidos los de la Ruta 247; explicando la razón de suspensión y la necesidad de que se aprobaran las Órdenes de Modificación (Addendum) por parte de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos. Para que luego se dieran los trámites consiguientes ante los superiores y la CGR, según procedía, para concluir con el objeto de la contratación de construir los siete puentes.

Agrega el Ing. Hernández que esa gestión ante la Dirección Ejecutiva, fue en apariencia infructuosa porque más que presentarse interés por el estado de los puentes, la preocupación se centró en que se hubiera entregado el oficio GCTI-22-16-0551 a esa Dirección. Consigna este documento copia para el Consejo de Administración, Gerente de Construcción, Directora de Planificación Institucional, expediente de la Proveduría Institucional.

14. RESUMEN DE EJECUCIÓN- LICITACIÓN PÚBLICA 2011LN-000003-0DI00

- 1) Del objeto contractual relacionado con la sustitución de siete puentes menores existentes en la Ruta Nacional No. 247, Sección Campo Cinco-Puerto Lindo de la Provincia de Limón, se logró concluir cinco de estos, a saber: Puento 5- Río Zapota (Km. 50+495) y Puento 6- Quebrada sin nombre (Km. 58+600) recibidos a satisfacción el 3 de diciembre 2014; Puento 2 -Quebrada San Carleña (Km. 41+470) que se recibió a satisfacción el 14 de enero de 2015; Puento 1- Quebrada sin nombre (Km. 29+175) se recibió a satisfacción el 22 de abril 2015 y finalmente el Puento 3- Quebrada sin nombre (Km. 44+455), (denominado Quebrada El Cedral) se recibe a satisfacción el 27 de abril 2016.
- 2) El efecto final que tuvo la aprobación de la OM 2 para las **Obras 5 y 6** fue la utilización de 26 y 18 días naturales, respectivamente, adicionales a los definidos en el contrato. En los **puentes 1 y 2** no se dio ningún efecto porque el plazo utilizado para ejecutar las obras estuvo dentro del plazo otorgado en el contrato.

Luego con el trámite de la OM 3, se gestionaron 23 días naturales adicionales a los establecidos en el contrato (un total 110 días calendario), para la atención del puente 3 Quebrada El Cedral, de los que se ejecutaron hasta 3 de febrero 2016, 82 días calendario (Estimación de Obra No 8).

En las OM 2 y OM 3 no hubo variaciones en el monto autorizado en el contrato, según se desprende de esos documentos.

- 3) La Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos-Conavi manifiesta que el trámite y aprobación dadas por parte de la Gerencia de Construcción a las OM 2 y 3, adolecen de eficacia jurídica para ejecutarlas, porque no se observaron específicamente con la OM 2, las razones que soportan la imprevisibilidad, que son un requisito establecido en el numeral 200 inciso d) sobre las causas imprevisibles, para llevar a cabo una modificación unilateral del contrato¹², (ver el Punto 12 de este documento). Tampoco fue aprobada por el Director Ejecutivo, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Administración tomado en la Sesión 473-07.

Esas circunstancias cita, han limitado recomendar al Consejo de Administración la aprobación de las Órdenes de Modificación 5 y 6 que pretenden aumentar el monto y

¹² Según Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (RLCA)

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 26

plazo del contrato para construir los puentes: 4 Puente sobre río Penitencia y 7 puente sobre el río Zapota 2, suspendidos desde el 12 de junio de 2012.

- 4) La OM 2 de fecha 24 de julio 2014 fue firmada conforme, por parte del Ingeniero de Proyecto, CODOCSA S.A. y por el Gerente de Construcción. El ingeniero Cristian Vargas Calvo, ocupaba el puesto de Director Ejecutivo a.i.¹³ y el de la Gerencia de Construcción en forma simultánea, aparece aprobando como Gerente de Construcción las Órdenes de servicio¹⁴ (OS No.3, 4, 5, 6) y modificaciones al contrato: OM2 (firmada el 5/8/14), OM3 (firmada el 17/6/15).

Era de esperar que el Ing. Cristian Vargas no negaría su firma en su posición de Director Ejecutivo, según correspondiera. No le restaría en apariencia conocimiento sobre los puentes que se construían, vistos desde su puesto como superior de la Gerencia de Construcción y así se comunicaría a su sucesor en su momento. No obstante, esta circunstancia no se menciona en los escritos de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos, desconociendo si fue motivo de su análisis.

- 5) No se ubicó evidencia con la documentación que se tuvo al alcance, del criterio, observaciones o comentarios que merecía las Órdenes de Servicio y Modificación que se sometían a firma a los Gerentes de Construcción, ingenieros: Carlos Pereira Esteban, Cristian Vargas Calvo y Pablo Contreras Vásquez (según su intervención), como superiores de la Ingeniería de Proyecto; únicamente mediante sus firmas, aparecen aprobando esos documentos, que permitieron llevar a cabo la construcción de los puentes.

Con la entrevista de Auditoría, el Ing. Carlos Hernández indicó que sus superiores estaban al tanto de como se estaban ejecutando las obras y predominó lo permitido en el Cartel (punto 6) sobre prorrogar la fecha prevista de terminación cuando se originara un evento compensable o se ordenara una modificación en alguna actividad dentro de la ruta crítica, procurando con ello que el contratista no tuviera que adoptar medidas para acelerar el ritmo de ejecución de los trabajos pendientes, que le exigieran incurrir en costos adicionales; argumento que se omite incluir en los documentos que se tramitaron.

- 6) Para las Obras: **4 Puente sobre río Penitencia y 7 puente sobre el río Zapota 2**, suspendidas desde junio 2012, la Dirección de Puentes del MOPT aprobó el 18 de

¹³ Recargo en la Dirección Ejecutiva hasta julio 2014.

¹⁴ En las OS Nos, 1 y 2 firma el Ing. Carlos Pereira Esteban como Gerente de Construcción. A partir de la OS No.7 (del 5/10/15) hasta la OS No. 10 (del 17/5/16) firma el Ing. Pablo Contreras Vásquez

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 27

setiembre de 2015 (oficio DVOP-DP-2015-638), los anteproyectos que proponían puentes estándar con cabezales de concreto sobre pilotes. Se recomendó ampliar la longitud de las dos obras a 38 metros cada una. Se encuentran a la espera de las decisiones que se tomen sobre las OM 5 y 6.

- 7) Para optar por una Modificación unilateral de contrato el Artículo 200¹⁵ del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), establece varias pautas a cumplir entre ellas el carácter imprevisible (inciso d). Apunta sobre ese particular, la Ingeniería de Proyecto, que los estudios de suelo no se disponían para iniciar la ejecución, que cuando se hicieron arrojaron datos de importancia que eran imprevisibles ante la situación real de las obras, obligando a la elaboración de modificaciones al contrato para ajustar cantidades y plazos, resultando la necesidad de utilizar mayor plazo en 3 obras (Puentes 5, 6, 3).

Es así que, en las particularidades de la construcción de puentes, los diversos estudios, reflejaron la necesidad de realizar cambios en la longitud de algunos de ellos, la capacidad soportante de los suelos para determinar la profundidad de los pilotes, entre otros aspectos que se tenían que valorar.

Agrega entre otros, al Artículo 200 del RLCA el inciso e) que dicta: "*Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público*". También los principios de la contratación administrativa, considera la aplicación del interés público y la buena fe, reconocimiento que según el artículo 182 constitucional deben celebrarse mediante una licitación como la que nos ocupa. En apariencia predominó la ejecución técnica como la realizada por la Ingeniería de Proyecto, sobre la formalidad admitida para el trámite de las ordenes de modificación.

No se observa con la revisión efectuada y documentos al alcance, que se diera una mala utilización de los fondos públicos en la ejecución de las obras de esta licitación, que ascendió a *¢* 1.037.747.716,88 (hasta la Estimación de Obra 8 del Puente 3) ni se haya causado daños a la Hacienda Pública.

- 8) La Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos el 16 de junio de 2016 (un año después aproximadamente) entregó el oficio GAJ-01-16-0795 (del 15/6/16), dando respuesta al GCTI-22-15-0901 de la Gerencia de Construcción¹⁶, que sometía a estudio el borrador de la OM 5. Con ese mismo oficio GAJ-01-16-0795 Asuntos Jurídicos también responde a la solicitud de estudio del borrador de la OM 6, recibida el 6 de abril de 2016 (GCTI-

¹⁵ De aplicación al momento de los hechos

¹⁶ Recibido el 20/8/2015 en Asuntos Jurídicos

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 28

14-16-0311 del 30/3/16); generándose como resultado de la revisión una serie de requerimientos de información adicional.

La asesoría legal en este proyecto, en apariencia no respondía a la realidad del momento de avance que se estaba dando, que eventualmente hubiera contribuido en orientar las acciones que se daban en la ejecución de la Obra 3, que fue recibida a satisfacción el 27 de abril 2016, como se detalló anteriormente en el TABLA 1. Asimismo, haber brindado soporte jurídico para la eventual conclusión de las Obras suspendidas 4 y 7.

Se observó que se efectuaron recordatorios por el Ingeniero de proyecto, que no fueron atendidos en esas fechas por parte de la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos (oficios GCTI-22-15-1259 del 1/12/15 y GCTI-22-16-0241 del 15/3/16).

- 9) Las rutas de la provincia de Limón se constituyen en unas de las principales arterias viales del comercio nacional e internacional del país, se movilizan mediante estas vías nacionales, convenía según criterio de la Ingeniería de Proyecto, el cumplimiento del objeto contractual en protección del interés público e imagen institucional. Predominó el fondo sobre la forma.

El principio de buena fe es de gran importancia tanto en los trámites de las licitaciones y, en general, en todo lo concerniente a la contratación administrativa, se considera como un principio moral básico a cumplir por la administración y los oferentes. Las actuaciones de ambas partes deben estar caracterizadas por normas éticas claras, donde prevalezca el interés público sobre cualquier otro, elementos que la Administración puede tener en consideración, para las acciones subsiguientes.

Por tanto, resulta de importancia que la Dirección Ejecutiva, quien solicita la intervención de la Auditoría Interna (oficio DE-11-16-1805 del 1/7/2016), con la descripción de lo acontecido, valore las acciones que mediaron con la intervención de la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes y la Ingeniería de Proyecto como Unidad Ejecutora de la Licitación Pública 2011LN-000003-0DI00 frente a lo escrito por la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos en su documento 0795 de junio 2016.

Asimismo, lo que procederá finalmente con la construcción de los puentes 4 y 7 suspendidos; que cuentan con la aprobación de los diseños estructurales por parte del MOPT y se dispone de los recursos presupuestarios, para su conclusión.

Lo anterior, teniendo en cuenta el estado de las Órdenes de Modificación 5, 6 y 7 sujetas a aceptación, el interés de la Administración de continuar con el proceso de construcción de

5 de abril de 2017
AUIF-03-17-0102 (497)
Página 29

estos puentes en Pococí. Sin obviar el beneficio que pueda generar a la provincia de Limón; de acuerdo con lo establecido en el objeto contractual y formalidades adicionales que correspondan.

En el Sistema de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI) se tiene que estos puentes 4 y 7 presentan un nivel de riesgo alto, considerando que en las estructuras existentes (Bailey) se movilizan tractocamiones de 40 toneladas y su sustitución es necesaria, para permitir el paso de este tipo de tránsito y mejorar la seguridad de los usuarios.

Atentamente,


Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno
Auditoría Interna




Blanca Calderón Chinchilla
Supervisora Auditoría

COPIA NO CONTROLADA

bcc.-
C. Archivo / copiator

COPIA NO CONTROLADA

