

20 de abril 2022.

AUAD-05-2022-0003 (221)

**Señores
Consejo de Administración
Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)
Presente**

ASUNTO: Servicio preventivo sobre la gestión para la atención de puentes a cargo del Conavi.

Estimados señores:

En el mes de mayo del año 2015, la Contraloría General de la República (CGR) emitió el documento DFOE-IFR-IF-05-2015 “Informe de la Auditoría Especial sobre la Gestión relacionada con Puentes de la Red Vial Nacional”, presentando entre otras las siguientes conclusiones:

“(…) El CONAVI ha sido incapaz de atender la gestión de puentes de la red vial nacional siquiera de manera aceptable, debido a que no dispone de planes de mediano y largo plazo y programa de inversión quinquenal en materia de puentes. (…)”

“(…) la inexistencia de un inventario actualizado y completo de esas estructuras, le impide a ese Consejo tener un control sobre la condición o estado en que se encuentran las estructuras viales a su cargo e impide garantizar la seguridad de los usuarios de las carreteras nacionales; proteger la inversión patrimonial; determinar el monto de los recursos necesarios para la conservación y rehabilitación de las obras; garantizar la continuidad y la calidad del servicio y optimizar la aplicación de los recursos públicos.(…)”

“(…) Asimismo, resulta preocupante para este órgano contralor que con el nivel de recursos que se asignan al CONAVI a través, entre otras fuentes, de la Ley Nro. 8114, el país carezca de un marco normativo oficial completo en materia de puentes. (…)”

En relación a lo anterior, el 16 de marzo de 2021, por medio de acuerdo ACA 1-21-132 (74), el Consejo de Administración aprobó la Política Institucional para la Atención de Puentes, sin embargo, el 24 de mayo de 2021 (tan solo 69 días después) por medio de oficio PLI 01-2021-0056, la Dirección de Planificación Institucional realizó observaciones al documento con lo que se inició un proceso de revisión y formulación de una nueva propuesta que no ha finalizado, por lo que la institución aún no cuenta con una política consensuada definitiva que sirva como punto de partida para la definición de acciones que se deriven de la misma. Adicionalmente, a la fecha

20 de abril de 2022
AUAD-05-2022-0003 (221)
Página -2 de 5

no se cuenta con un Plan Quinquenal, ni Estratégico¹ vigentes; mientras que el inventario de puentes se encuentra en un proceso de actualización por medio de una contratación con el Tecnológico de Costa Rica (TEC).

Es decir, desde el informe DFOE-IFR-IF-05-2015 emitido por la CGR, la institución ha logrado un lento avance en temas estratégicos vitales para la atención de puentes, con lo que se identifica entre otros el riesgo de “**poco liderazgo**”², causado por la debilidad en el seguimiento por parte de los órganos superiores al tema de puentes y a la deficiencia de un sentido de urgencia. Este mismo riesgo fue identificado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) en el informe LM-PI-AT-086-18 “Análisis a nivel estratégico de la Situación de la Gestión de Puentes de la Red Vial Nacional en Costa Rica” en fecha de setiembre del 2018.

Como hito, el 28 de octubre del 2021 se presentó el colapso del Puente Negro ubicado en la Ruta Nacional No. 224, lo que motivó la realización de una valoración por parte del Auditoría Interna. Al respecto se encontró que, los ingenieros de la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes (GCSV) carecen de conocimientos técnicos con expertís suficiente para realizar labores de mantenimiento apropiadas y, los contratos de mantenimiento no cuentan con ítems de pago especializados necesarios para la atención de estas estructuras, en especial aquellos que ayudan a mejorar la condición de la estructura.

Lo anterior podría reflejarse en los resultados de ejecución presupuestaria, por ejemplo, para el 2020 de la subpartida “Mantenimiento de Vías de Comunicación” se destinó un 0,1% (¢83.920.685,00) al mantenimiento de puentes. Aunado a lo anterior, se identificó la contratación un ente externo, el TEC, para la realización del inventario de puentes. Adicionalmente, la Dirección de Planificación Institucional estimó que podría tardarse hasta seis años³ para que la institución cuente con inspectores de puentes con un grado de pericia suficiente acorde a las necesidades de criterio para la evaluación de este tipo de estructuras. Ante este escenario, se advierte a la administración sobre el riesgo de “**incompetencia**”².

En la misma línea, se identifican riesgos en el recurso humano, se determinó que, el Conavi en el año 2020⁴, no alcanzó todas las metas en las que se incluyeron los puentes, por ejemplo: conclusión de 6 diseños de obras viales cerró con un 50% de ejecución, elaboración de términos

¹ Certificación PLI-01-19-0269 (50) del 20 de marzo 2019.

² Ver definición en anexo 1.

³ Minuta de seguimiento No. 05-2022 de fecha 11 de febrero de 2022.

⁴ Fuente: Informe de Evaluación Anual de Metas Institucionales-2020.

20 de abril de 2022
AUAD-05-2022-0003 (221)
Página -3 de 5

de referencia y documento de requerimiento de 10 proyectos se logró un 70% de ejecución, conclusión de 12 procesos de contratación 58%.

Estos resultados se concatenan con la cantidad de recurso humano especialista en el tema de puentes con el que cuenta la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes (GCTT), para el cual se reconoce el alto número de procesos relativos a puentes en los que participan, entre los cuales se encuentran: aporte técnico en la formulación de carteles de licitación, revisión de memorias de cálculo de los contratos en ejecución, atención de recursos de amparo, revisión de ofertas de anteproyecto, verificación de los diseños de proyectos en ejecución, visitas al campo, atención consultas de la GCSV, entre otras. Por lo cual, se hace necesario alertar a la Administración sobre el riesgo de **“poca capacidad de procesamiento”**², lo cual debe analizarse a la luz del alto número de puentes en la red vial nacional y el estado en que se encuentran.

En paralelo, se conoció que la institución aún no cuenta con un inventario actualizado y unificado de puentes, que permita establecer las prioridades de intervención, esto por cuanto existen diferencias entre los parámetros utilizados por el TEC y los que utiliza el Sistema de Administración de Estructuras de Puentes (SAEP). Además, este sistema cuenta con un módulo de costos que no está siendo útil en su totalidad, principalmente a la desactualización y representatividad de los datos, aparte que no cuenta con un inventario de los elementos que conforman los puentes. Esto último es relevante si se consideran los altos costos de las intervenciones en puentes y la capacidad de financiamiento de la institución.

Por otra parte, al revisar el número de puentes que interviene Conavi por año, así como la cantidad de puentes que se incluyen en los Planes Operativos Anuales y, se comparan estos valores con las necesidades reales existentes, se podría proyectar bajo el escenario actual, que tomaría varios años para atender la totalidad de las estructuras, partiendo del supuesto que se mantiene el estado actual de los puentes.

Para ilustrar lo anterior, se tiene que en el año 2020⁵, se construyeron 5 puentes, se concluyeron 3 diseños de puentes, 7 términos de referencia y documento de requerimiento y 7 procesos de contratación. Estos datos contrastan con los indicadores de inventario del SAEP, que presentan: 495 puentes con prioridad de reparación *alta* (estado deficiente), 1058 puentes con prioridad *media* (estado regular) y 146 puentes con prioridad *baja* (estado satisfactorio).

⁵ Fuente: Informe de Evaluación Anual de Metas Institucionales-2020. Los datos no toman en cuenta los proyectos: Paso a Desnivel Garantías Sociales, Puente Río Virilla, Ampliación Ruta 32, Circunvalación Norte, Ampliación Ruta Nacional 1, Puente Binacional Sixaola.

20 de abril de 2022
AUAD-05-2022-0003 (221)
Página -4 de 5

Por lo tanto, se advierte a la Administración sobre el riesgo de “**administración de la información**”², que hace necesario el contar con una base de datos más robusta, sistematizada y alineada con las necesidades que presentan las estructuras de puentes de la red vial nacional, de tal forma que sirva como instrumento para la toma de decisiones acertadas.

En suma, con el escenario expuesto en la gestión de puentes la institución se expone a riesgos externos, por una parte, debido a ausencia de una política que articule el establecimiento de estrategias y planes de acción de corto, mediano y largo plazo, pero adicionalmente se convive con un riesgo “**político**”² latente, por medio del cual se podrían desviar los esfuerzos que requiere la gestión razonablemente eficiente en puentes.

A modo de conclusión y de acuerdo con lo expuesto, cabe indicar que, en caso de otro eventual colapso de puente, expone además a la institución a los riesgos inherentes externos de “**responsabilidad pública/legal**”² y consecuentemente “**pérdida de reputación**”²; en razón de su responsabilidad de velar por el buen funcionamiento del sistema de control interno asociado a la atención de puentes de la red vial nacional para evitar la materialización de los riesgos señalados en el presente oficio

Por lo anterior, es de interés advertir al Consejo de Administración sobre los riesgos (ver detalle en anexo) a los que se podría exponer la Institución y se destaca la necesidad de valorarlos y tomar las posibles medidas oportunas, estratégicas, integrales y acordes con la realidad, que permitan minimizarlos y salvaguardar la seguridad de los usuarios de los puentes del país y el resguardo de la Hacienda Pública.

Finalmente, se solicita mantener informada a esta Auditoría sobre las acciones que se tomen aportando la documentación respectiva, lo anterior, sin perjuicio que, en el ejercicio de sus potestades, se verifique lo actuado.

Atentamente,

REINALDO FRANCISCO
(VARGAS SOTO (FIRMA)
AUAD-05-2022-0003
Auditoría Interna, Pta. 33-2022
'00'06- 10:16:00 2022.04.20

Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

BERNY DAVID
QUIROS VARGAS
(FIRMA)

Firmado digitalmente por
BERNY DAVID QUIROS
VARGAS (FIRMA)
Fecha: 2022.04.20 09:44:54
-06'00'

Berny Quirós Vargas
Supervisor/Coordinador

MANRIQUE
AGUILAR
OREAMUNO
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por MANRIQUE
AGUILAR OREAMUNO
(FIRMA)
Fecha: 2022.04.20
09:36:05 -06'00'

Manrique Aguilar Oreamuno
Analista Auditoría

C. Ing. Hannia Rosales Hernández, Directora Ejecutiva a.i.
Archivo / PTA-33-2022

ANEXO 1

Tabla 1: Factores de riesgo identificados y criticidad.

Factores de riesgo identificados	Criticidad
<i>Riesgos de recursos humanos</i>	
<u>Poco liderazgo</u> : Cuando el personal no es liderado eficazmente, lo que puede provocar falta de orientación y dirección, fallas en cuanto al enfoque en el cliente, ausencia de motivación en el personal y problemas de credibilidad y confianza. Incluye la adopción de prácticas y procedimientos contrarios a los objetivos estratégicos de la institución.	Extremo
<u>Incompetencia</u> : Ineficiencias o errores en la ejecución de tareas y procesamientos de las operaciones, debido a personal con capacitación insuficiente, ausencia de personal que cumpla con el perfil apropiado, experiencia insuficiente o a la existencia de alta rotación de personal.	Extremo
<i>Riesgos de proceso de operación y control</i>	
<u>Poca capacidad de procesamiento</u> : Cuando la capacidad de recursos para el procesamiento de operaciones es insuficiente al grado de amenazar la habilidad de la institución en cubrir las demandas de los contribuyentes, o cuando la capacidad es excesiva afectando adversamente la generación de márgenes de beneficios competitivos.	Extremo
<u>Administración de la información</u> : Riesgo asociado al manejo de la información, tanto la requerida para la toma de decisiones como la confidencial y de contribuyentes. Incluye: a. Falta de información: cuando no se cuenta con la información necesaria o relevante para la toma de decisiones. b. Información irrelevante: cuando se crea información que no tiene relevancia para los fines que se persiguen. c. Información no sistematizada: cuando se dispone la información pero que no está debidamente estructurada o sistematizada para servir como instrumento para la toma de decisiones.	Extremo
<i>Riesgos por factores externos</i>	
<u>Pérdida de reputación</u> : Pérdidas por deterioro en la imagen institucional proveniente del exterior o provocadas por el desprestigio que pueda generar una acción fuera del control de la institución.	Extremo
<u>Riesgo político</u> : Cuando el personal Acciones externas de política que afectan adversamente los intereses de la institución. Incluye el riesgo relacionado con proyectos, activos o actividades	Extremo
<u>Riesgo responsabilidad pública/legal</u> : Incapacidad que pueda tener la institución para cumplir a cabalidad con los principios rectores definidos en la legislación. Incluye su capacidad para cumplir la normativa asociada a los distintos procesos, los reglamentos y directrices de entes contralores, supervisores y fiscalizadores.	Alto

Nota: Elaborado a partir del Marco Orientador para la Valoración y Gestión de Riesgos del Conavi, 2020.