

INFORME DE CARÁCTER ESPECIAL REFERENTE A LA GESTIÓN Y AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO EXISTENTE EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS VIALES CANTONALES CON RECURSOS PROVENIENTES DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS, LEY 8114 Y LA LEY ESPECIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS: ATENCIÓN PLENA Y EXCLUSIVA DE LA RED VIAL CANTONAL, LEY 9329

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo

Informe

- 1.1. Introducción
 - 1.2. Objetivo general de la Auditoría
 - 1.3. Naturaleza y Alcance del estudio
 - 1.4. Apoyo de un profesional en materia de ingeniería civil
 - 1.5. Metodología aplicada
 - 1.6. Criterios de evaluación
 - 1.7. Normativa
 - 1.8. Responsabilidad de la Administración y la Auditoría
 - 1.9. Comunicación de Resultados
-
2. Resultados
 3. Conclusión
 4. Recomendaciones

Resumen Ejecutivo

El objetivo del presente estudio practicado en el periodo 2019, consistió en evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos por la Municipalidad relacionados con la intervención de las obras viales cantonales, por medio de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01, con cargo a los recursos provenientes de las leyes, de Simplificación y Eficiencia Tributarias (8114) y la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (9329). Periodo de alcance 2018.

Este estudio cobra vital relevancia ya que con fundamento en la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, N° 9329, la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal es competencia de los Gobiernos Locales, a quienes les corresponde planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo 2018-2022 (PVQCD). Por lo tanto y en virtud de lo dispuesto por la normativa legal, es necesario que los ayuntamientos cuenten con un sistema de control que le permita la eficiente y eficaz aplicación de los recursos transferidos en los fines previstos por Ley.

Los resultados del estudio revelan que la Municipalidad de Heredia ha realizado para el periodo bajo análisis (año 2018) una importante inversión que supera los 798 millones de colones en la atención de la Red Vial Cantonal y para lo cual se determinaron medidas de control deficientes por lo que se constituye una prioridad urgente para la Administración establecer un adecuado sistemas de control interno que coadyuve a evidenciar una ejecución eficiente y eficaz de los recursos públicos transferidos mediante las leyes citadas.

Procede señalar que se determinó la ausencia de una priorización de rutas cantonales en el PVQDC, lo que no garantiza que la inversión de recursos para la red vial cantonal se haya efectuado con base en prioridades para el desarrollo cantonal, pues tampoco se evidencia una vinculación entre la propuesta anual de la Junta Vial Cantonal sobre los caminos por intervenir, con la planificación a mediano y largo plazo y políticas de desarrollo.

Por otra parte, se determinó que durante el periodo de vigencia de la Licitación Pública Nro. 2015-000001-01 (marzo del 2015 a mayo de 2019) el Contratista adjudicado para atender las necesidades de materiales para la red vial cantonal presentó una factura para el pago de reajuste de precios por un monto de ¢ 98.171.878.00. El trámite de esta factura con los soportes suministrados por el Contratista, así como su respectivo análisis y aprobación por parte del Ente Municipal, no se encontraban archivados en los expedientes de esta Licitación (Contratación Administrativa-Expediente de Gestión) por lo que el reajuste de precio en esta licitación pudo haber pasado por desapercibida para el estudio o análisis, de no haber sido por la consulta que se realizó sobre este tema al Asistente de la Junta Vial Cantonal. Llama la atención de la Auditoría Interna que la dependencia que realiza los cálculos en los reajustes de precio sea la Proveduría Institucional y que las Áreas Técnicas, que para en este caso en particular, es la Dirección de Inversión Pública y la Unidad Técnica de Gestión Vial, no brinden sus criterios técnicos ni sus

aprobaciones para que se proceda con el pago de reajuste de precios solicitados por las Empresas.

Con respecto a la calidad de los materiales contratada en cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en el Cartel y en el Contrato para atender la Red Vial Cantonal (RVC), se determinó con fundamento en la información suministrada por la Administración, que la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) de la Municipalidad de Heredia, no cumplió el requerimiento contractual en el periodo 2018, de solicitarle al Contratista la totalidad de pruebas de calidad de la mezcla asfáltica ya que únicamente se presentó un 42% de pruebas; es decir, se presentaron 29 pruebas, cuando lo correcto debió haber sido como mínimo 69 pruebas de calidad sobre la mezcla asfáltica recibida.

Lo anterior evidencia que la Municipalidad de Heredia aprobó y pagó una cantidad de casi ocho mil toneladas de mezcla asfáltica en el año 2018, de las cuales se desconoce una gran parte de su calidad en ausencia de las pruebas de calidad. Además, en un incumplimiento contractual la Municipalidad aprobó y pagó la mezcla asfáltica sin aplicar los cálculos del factor de pago y no demostró que haya realizado las pruebas de verificación de la calidad a la mezcla asfáltica con un laboratorio de su preferencia, cuyos costos debían correr por parte del Contratista.

De igual forma, se determinó que este Gobierno Local aprobó y pagó trabajos de colocación de la mezcla asfáltica en la que no se evaluó el importante parámetro contractual denominado "Textura superficial" y el debido e importante control de calidad en el cumplimiento de la temperatura mínima de colocación y compactación. En ese sentido procede mencionar que se colocaron, aprobaron y pagaron más de 13 mil toneladas de mezcla asfáltica sin esos debidos controles establecidos tanto en el cartel como en el contrato de la Licitación 2015-000001-01.

En lo relacionado con la gestión del contrato se determinó que la Municipalidad no cumplió con solicitarle al Contratista la presentación de la póliza de Responsabilidad Civil que contractualmente debe presentar. Por esta razón, el contrato correspondiente a la Licitación Pública Nro. 2015-000001-01, y que ya concluyó, se ejecutó durante más de cuatro años, sin contar con una póliza de Responsabilidad Civil que debió adquirir el Contratista oportunamente.

No se cumplió por parte de la dependencia responsable de la fiscalización del contrato de la citada licitación, al momento de autorizar las respectivas prórrogas del contrato, la presentación de las evaluaciones técnicas correspondientes que señala el Cartel y el respectivo Contrato, así como de presentar una bitácora de multas y actividades del contrato.

En el proceso constructivo de una ruta vial cantonal (Calle La Legua, San Rafael del Distrito de Vara Blanca), según se observó en algunas fotografías suministradas por la UGV, lo siguiente: que durante el proceso de compactación de la mezcla asfáltica en caliente no se observa el uso del rodillo de llanta de hule, el cual es un equipo indispensable para el sello final de su compactación y requisito solicitado en el Cartel de licitación; ausencia de la construcción de adecuados sistemas de evacuación pluvial de previo a realizar obras de la estructura de los pavimentos. En algunas secciones de esa ruta se observa desperdicios de mezcla asfáltica en caliente a la orilla de la ruta intervenida, deficientes procesos constructivos en el acabado de la base y colocación de la emulsión asfáltica y ausencia de un adecuado diseño de la ruta de previo a su intervención ya que no se observa un adecuado alineamiento de la superficie de ruedo, lo

cual es un inminente peligro a los usuarios de esta ruta cantonal.

Es importante mencionar que se realizó visitas de inspección a una importante cantidad de rutas viales cantonales en los distritos del Cantón de Heredia. En una primera visita realizada el día 13 de diciembre de 2019, a varias rutas intervenidas en el Distrito de Vara Blanca en compañía del Asistente de la UTGV y el Inspector de la UTGV. El día 16 de diciembre de 2019, se realizó visita a las rutas intervenidas en los demás distritos del cantón, en compañía del inspector de la UTGV. En términos generales se observó una adecuada superficie de rodamiento; sin embargo, como se evidencia en el presente estudio, ha habido deficientes controles de calidad según lo establecido contractualmente, tanto en la calidad de los materiales adquiridos, en la gestión del contrato y en los procesos constructivos, que garanticen una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos asignados a este Gobierno Local mediante los recursos provenientes de las leyes, de Simplificación y Eficiencia Tributarias (8114) y la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (9329).

Paralelamente se hizo una revisión a seis expedientes de gestión de la Unidad Técnica de Gestión Vial a fin de verificar que los comprobantes o boletas de acarreo de materiales de la Empresa a la Municipalidad de Heredia, se realizara de conformidad a la sana práctica, normas técnicas y de control interno, determinando que en los seis expedientes de las órdenes de compra que se analizaron en ninguno de ellos hubo concordancia entre lo indicado en las órdenes de compra y los comprobantes que justificaban lo recibido, así como una total informalidad en la conformación de los expedientes de gestión con documentos no formales, sin foliado y sin información completa y pertinente.

Finalmente se hacen observaciones sobre el informe de labores del periodo 2018 presentado por la UTGV, por información errónea que se genera en el apartado de “Proyectos de Recarpeteo e Intervenciones Viales”, específicamente respecto a la cantidad de kilómetros que indica la Unidad Técnica de Gestión Vial haber intervino en dicho periodo.

Ante lo anterior, la Auditoría Interna concluye no brindar actualmente seguridad razonable al sistema de control interno existente en la Unidad Técnica de Gestión Vial para evidenciar, el buen ejercicio y el fiel cumplimiento de lo señalado en la normativa legal, técnica y de control interno que le rige por lo que se giran 5 recomendaciones a la Administración a fin de que se subsanen las inconsistencias detectadas en el presente informe en procura del robustecimiento del sistema de control interno existente en la UTGV en el cual figura una cantidad muy importante de fondos públicos que deben garantizarse con rendiciones de cuentas claras, completas, formales y razonables.

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

El presente estudio de carácter especial fue realizado como parte del plan de trabajo del período 2019, comunicado al Concejo Municipal y a la Contraloría General de la República, oportunamente. Este estudio contó con la asesoría técnica del Ingeniero Civil, Marco Córdoba Ramírez, contratado por servicios profesionales mediante contratación directa Nro. 2019CD-000268-01. El análisis correspondiente a las órdenes de compra lo realizó la Licda. Mirna Campbell Ramírez. La dirección, supervisión y revisión del estudio estuvo bajo la responsabilidad de la Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza, Auditora Interna.

1.2 Objetivo General

Evaluar los controles establecidos por la Municipalidad de Heredia a fin de determinar la razonabilidad de la ejecución de obras viales con recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (8114) y de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (9329), mediante el análisis de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01 y órdenes de compra con cargo a dicha licitación.

1.3 Naturaleza y Alcance

La Naturaleza de este estudio es de carácter especial y el análisis comprendió el periodo 2018, específicamente en lo siguiente: Evaluación del Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo 2018-2022 (Priorización de caminos), la evaluación del contrato de la Licitación Pública N° 2015LN-000001-01, contratación bajo la modalidad **Entrega Según Demanda** denominada: **“CONTRATACION PARA SUMINISTRO, ACARREO, COLOCACION Y ACABADO FINAL DE MEZCLA ASFALTICA EN CARPETAS DE ESPESOR A DEFINIR, EMULSION ASFALTICA Y BASE, SUB BASE Y PERFILADO DE VIAS DE PAVIMENTO ASFALTICO Y OTROS PARA LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA”**, en lo siguiente: Revisión de la cláusulas de certificaciones de calidad; revisión de la cláusula sobre los cálculos de los factores de pago de la mezcla asfáltica en caliente (MAC); revisión de la cláusula sobre la textura superficial (IRI) de la capa de rodamiento con mezcla asfáltica en caliente; revisión de la cláusula sobre la temperatura mínima de colocación de mezclas asfálticas; revisión de la cláusula sobre reajustes de precios y sobre la póliza de responsabilidad civil; revisión de la cláusula sobre la prórroga del contrato. Se revisó el proceso constructivo de una de las rutas viales cantonales de Heredia. Además, se analizaron los expedientes de gestión de las órdenes de compra 60894, 60948, 60949, 61147, 61148, 61408 y se amplió el alcance de las actividades a evaluar cuando se consideró necesario.

1.4 Apoyo de un profesional en materia de ingeniería civil

Valoración de la necesidad de un especialista.

Conforme lo establece la Norma 203.8 del Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE), y la ausencia de un profesional que apoye las labores de la Auditoría Interna con criterio independiente en el área de ingeniería civil, se valoró la necesidad de un especialista externo para la ejecución del presente estudio, por esta razón se realizó la contratación del Ingeniero Civil Marco Antonio Córdoba Ramírez, quien ostenta una experiencia de más de 25 años en el Área de Auditoría de Obras de Infraestructura de Obra Pública en el Sector Público.

1.5 Metodología aplicada

El estudio comprendió el análisis de los documentos e información a cargo de la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV), Concejo Municipal, Proveeduría Institucional y Junta Vial Cantonal (JVC) referidas a la gestión realizada por la Administración para el desarrollo de las obras que se relacionan con la atención de la red vial cantonal.

Para su análisis y comprensión, se utilizaron las técnicas y los procedimientos de auditoría estipulados en la normativa vigente, se efectuaron visitas de inspección a varias rutas cantonales, el criterio técnico del profesional en ingeniería civil contratado para el análisis de la Licitación 2015LN-00001-01 y el criterio de la Auditora Interna en cuanto a los comentarios externados. En la realización de este estudio se observaron las “Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público”, dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)” y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014)”.

1.6 Criterios de evaluación

Conforme lo establece la Norma 502.01 de las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014), los criterios de evaluación que utilizó la Auditoría Interna para el desarrollo de los procedimientos y las pruebas para la obtención de evidencia son los siguientes:

Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (8114) y de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (9329)

Ley General de Control Interno

Código Municipal

Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y sus Reglamentos

Contrato de la Licitación 2015LN-00001-01-01

Normas control Interno para el Sector Público. (N-2-2009-CODFOE)

Decreto 40137-MOPT- Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal

Guía para la formulación y seguimiento de los planes viales quinquenales de conservación y desarrollo, programa de la red vial cantonal PRVC MOPT/BID, año 2017.

Cartel y Contratos

Diagnóstico de la Red Vial Cantonal de cada distrito y estimación del valor patrimonio vial (2016-2017) realizado por el LANAMMEUCR para la Municipalidad de Heredia.

1.8 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría para llegar a los resultados obtenidos en el presente informe **es responsabilidad de la Administración Activa de la Municipalidad de Heredia.**

El estudio se ejecutó de conformidad con las “Normas para el Ejercicio de Auditoría Interna en el Sector Público”, dictadas por la Contraloría General de la República (Resolución R-DC-119-2009)” y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014)”.

1.9 Comunicación de Resultados

La Auditoría Interna, a fin de someterse estrictamente a los lineamientos del Ministerio de Salud de Costa Rica y a las directrices institucionales respecto a las medidas de seguridad a tomar ante la emergencia nacional y mundial del COBID-19, según decreto 42227-MP-S, decide en conjunto con la Dirección de Inversión Pública, no realizar conferencia final para validar el presente estudio, sino más bien, realizar las gestiones necesarias para conocer y discutir el informe vía digital.

El borrador del informe se presenta ante la Dirección de Inversión Pública y se le brinda un plazo de 7 días hábiles posteriores al recibo de la remisión del borrador del informe mediante correo electrónico para que presente sus observaciones. Al cumplirse el plazo otorgado no se recibieron observaciones al borrador del estudio.

2. RESULTADOS

Una vez realizado el estudio y análisis correspondientes, se determinó:

2.1 Sobre la priorización y el tipo de intervención brindadas a las rutas cantonales de Heredia en el periodo 2018

El artículo 11 Competencias del Decreto Nro.40138 “Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, indica que la responsabilidad de la Junta Vial Cantonal en el destino de los recursos de la Ley No. 8114, es la de proponer al Concejo Municipal, por medio de la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo, en adelante PVQCD.

La Unidad Técnica Gestión Vial, en adelante UTGV, realizó y presentó a la Junta Vial Cantonal, en adelante JVC, el documento denominado: **“Plan de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial del Cantón 2018 al 2022”**. Este documento quedó aprobado en el acta de la JVC Nro. 002-2017 de fecha 28 de marzo de 2017, para el período 2018-2022. Posteriormente, fue aprobado por el Concejo Municipal en la sesión Nro. 082-2017 del 24 de abril de 2017.

La aprobación del PVQCD, por ambos Órganos Colegiados, se realizó sin contar con un listado de caminos con una priorización a cinco años, condición que si se dio en el periodo 2013-2017. La Unidad Técnica de Gestión Vial le presentó a la Junta Vial Cantonal para el periodo 2018, para su aprobación, una serie de rutas o caminos que se pretendían intervenir mediante **mantenimiento periódico, reconstrucción o rehabilitación**, sin contar con estudios técnicos adecuados y oportunos. En algunos casos se evidenció que algunas intervenciones se generaron a partir de las condiciones determinadas en el diagnóstico de la RVC de los cinco distritos del Cantón de Heredia elaborado en el año 2017, por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMMEUCR), con el fin de realizar la estimación del valor del patrimonio vial de este Cantón.

Al consultársele al Encargado de la UTGV, sobre la no priorización e indicación del tipo de intervención de los caminos en el PVQCD, el funcionario indica que el Plan no se desarrolla de esa forma en la Municipalidad de Heredia ya que los caminos a intervenir se van definiendo anualmente según la disponibilidad de recursos; no obstante, **este criterio contraviene** lo que indica el inciso j) del artículo 5 “Funciones municipales para la gestión vial” del **decreto ejecutivo 40137-MOPT**:

“j) Priorizar los proyectos viales a ejecutar dentro de las respectivas jurisdicciones, tomando en consideración los criterios técnicos. Tal priorización deberá sustentarse en la evaluación socioeconómica de las diferentes vías a intervenir que cuantifique los beneficios a sus usuarios. Dichas evaluaciones involucrarán parámetros como conectividad y concepto de red, tránsito promedio diario, acceso a servicios en las comunidades, densidad de población y volumen de producción. Complementariamente se podrá utilizar el Índice de Viabilidad Técnico-Social (IVTS), establecido por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT.” (el subrayado no es del original)

Además, indica el documento denominado: **“PLANES VIALES QUINQUENALES DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO: GUÍA PARA LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO, PROGRAMA DE LA RED VIAL CANTONAL PRVC MOPT/BID, año 2017:**

*“El Plan Vial Quinquenal De Conservación y Desarrollo (PVQCD) es una estrategia en la que se definen las políticas e **intervenciones prioritarias** en infraestructura vial, / En su nivel práctico, es un proceso de carácter altamente técnico, interdisciplinario y participativo, que conlleva a la identificación y selección de alternativas de intervención para lograr el mejor desempeño de los activos y maximizar los beneficios. Supone un conjunto de decisiones compartidas entre los interesados y aprobadas por instancias competentes, **en las cuales se definen el orden de prioridad y el cronograma de ejecución de las obras a desarrollar en el cantón**, que se ejecutará anualmente con base en los resultados del PVQCD, que mejoren el servicio a los usuarios.” (El subrayado no es del original).*

Procede señalar que a pesar de que el Asistente de la UTGV indicó que la priorización de caminos no es una práctica institucional, la norma lo exige y es una obligatoriedad establecer la priorización de las rutas cantonales a intervenir. La ausencia de una priorización de rutas cantonales en los PVQDC expone a la Institución a no garantizar que la intervención de caminos se realice de conformidad a una adecuada planificación institucional de las necesidades cantonales en la red vial cantonal de Heredia ni en apego a la normativa técnico – jurídica aplicable; expone a la Institución a no garantizar información fundamentada de los motivos por los cuales se utilizan fondos públicos en la intervención de algunos caminos cantonales y en otros no.

2.2 SOBRE EL ANALISIS DEL CARTEL Y CONTRARO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA NRO. 2015LN-000001-01

2.2.1 De las cláusulas contractuales del CAPITULO II “ESPECIFICACIONES Y DETALLES DE OBRA”, referentes a la calidad de las obras. (Certificaciones de Calidad)

Tanto el cartel de licitación como en el contrato de la licitación Nro. 2015LN-000001-01, se indica lo siguiente:

“CONTROL DE CALIDAD / El contratista deberá proveer por cada 200 Toneladas Métricas de mezcla asfáltica los resultados de los ensayos de: Contenido de asfalto, granulometría, contenido de vacíos en la mezcla, densidad máxima teórica, estabilidad Marshall, flujo Marshall; correspondiente a mezcla muestreada diariamente en planta, para el mismo diseño de mezcla remitido a los proyectos de la Municipalidad, seleccionada de manera aleatoria, y para los mismos días donde se produce para los proyectos de la Municipalidad.”.

Además, el Cartel y el Contrato solicitan:

“El contratista deberá proveer, por cada 200 toneladas de mezcla asfáltica: / • Tres ensayos de gravedad específica bruta para el agregado en la mezcla. / • Tres cálculos de VMA, VFA y razón polvo/asfalto efectivo. / • Un ensayo de resistencia a la tensión diametral retenida, utilizando muestras de agregado de los apilamientos de la planta, y la dosificación de diseño de mezcla (contenido de asfalto y granulometría). / Los informes de control de calidad serán remitidos a la municipalidad para lotes de suministro de no más de 80 toneladas de mezcla asfáltica, e incluirán: fechas y horas de muestreo, temperatura de la mezcla asfáltica muestreada y gráficas de falla Marshall para todos los especímenes reportados.”.

En algunas secciones del expediente presentado por la UTGV, ordenadas por orden de compra, se ubicaron informes de calidad de la mezcla asfáltica en caliente presentados por el Contratista. Con el fin de obtener mayor certeza de la cantidad de pruebas de laboratorio presentadas por el Contratista, la Auditoría Interna le solicitó¹ al Asistente de la UTGV, entre otros aspectos, que suministrara copia de los Certificados de Calidad de la mezcla asfáltica en caliente (MAC), para la producción de mezcla asfáltica entregadas durante el año 2018. En respuesta a esta solicitud se suministró en formato digital adjunto al oficio Nro. DIP-DGV-290-2019, de fecha 22 de noviembre de 2019, los citados informes correspondientes a ese año.

Del análisis de los informes de calidad de la mezcla asfáltica en caliente, se determinó que se presentaron 17 informes de los cuales hay dos informes de calidad que no correspondían a MAC sino a los agregados de base y subbase y además son el mismo informe (idénticos resultados de pruebas), solo que tienen diferente numeración (ITP-PM-163-18 y el ITP-PM-202-18, ambos del 05/04/2018).

¹ Mediante el oficio Nro. AIM-101-2019 del 31 de octubre del 2019.

De los 17 informes, 15 se refieren a la calidad de la mezcla asfáltica suministrada. En estos informes se determinó que la cantidad de mezcla asfáltica en caliente, según las órdenes de compra, correspondió pagar la totalidad de 13.786,55 toneladas de MAC, por lo que en cumplimiento de las especificaciones contractuales, antes mencionadas, el Contratista debió haber presentado al menos 69 pruebas de calidad por esa cantidad de mezcla asfáltica y únicamente se presentaron 29 pruebas a la mezcla colocada y pagada, es decir, únicamente se presentó un 42% de pruebas de laboratorio; la mezcla asfáltica en caliente restante, fue colocada en las rutas correspondientes, desconociéndose la calidad de la misma.

Por lo anterior, es evidente que la UTGV de la Municipalidad de Heredia no fiscalizó, no controló y no aseguró si la inversión realizada, a través de pruebas y análisis de la calidad fuera la requerida según las especificaciones técnicas establecidas en el cartel y contrato respectivos. Esta ausencia de control mostrada por la UTGV incide en una limitada rendición de cuentas por parte de la Administración ante terceros sobre la calidad de MAC utilizada en las rutas cantonales y ha expuesto a la Institución a no garantizar la protección del patrimonio municipal contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, así como del incumplimiento del marco normativo técnico y jurídico aplicable (cartel-contrato).

2.2.2 Sobre la forma de pago de la mezcla asfáltica en caliente (MAC), según cartel y contrato de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01 (Cálculos del factor de pago para la cancelación de la mezcla asfáltica)

En el punto 10 del contrato de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01, denominada "SANCIONES POR INCUMPLIMIENTOS EN EL SERVICIO MULTAS del cartel, se estipula la forma de pago de la mezcla asfáltica, en los siguientes términos:

"Las sanciones o multas por incumplimientos específicos del contrato se aplicarán al servicio según se indican a continuación: (...) e. Se sancionará el incumplimiento a las condiciones de calidad de la mezcla asfáltica de estas especificaciones, de acuerdo con el procedimiento descrito a continuación. El precio unitario del contrato será afectado por un factor de pago en función de la calidad de la mezcla asfáltica. / (...) / La Municipalidad utilizará para efectos de cálculos del factor de pago, los datos de verificación de la calidad a la mezcla asfáltica que la Municipalidad contratará o realizará con el laboratorio de su preferencia. Se calculará el porcentaje de cumplimiento para los rangos de tolerancia definidos en la siguiente tabla. El porcentaje de cumplimiento se determinará aplicando inferencia Estadística a partir de la estimación de la media y desviación estándar para el lote de mezcla asfáltica cuyo pago se evalúa considerando una distribución "t-student" con una cantidad de grados de libertad correspondientes a la cantidad de datos de verificación de calidad menos uno." (El subrayado no es del original).

Además, se solicita en el contrato, lo siguiente:

En el tema del “CONTROL DE CALIDAD” de las “ESPECIFICACIONES ESPECIALES”, el cartel solicita lo siguiente:

*“El contratista deberá proveer por cada **200 Toneladas Métricas** de mezcla asfáltica los resultados de los ensayos de: (...)*

El contratista deberá proveer, por cada 200 toneladas de mezcla asfáltica: (...)

(...) Los informes de control de calidad serán remitidos a la municipalidad para lotes de suministro de no más de 80 toneladas de mezcla asfáltica, e incluirán: fechas y horas de muestreo, temperatura de la mezcla asfáltica muestreada y gráficas de falla Marshall para todos los especímenes reportados. / La Municipalidad utilizará para efectos de cálculo del factor de pago, los datos de verificación de la calidad a la mezcla asfáltica que la Municipalidad contratará o realizará con el laboratorio de preferencia. El costo de estas pruebas correrá por cuenta del contratista.” (En este párrafo lo subrayado no es del original).

En vista de que en los expedientes de la UTGV no se ubicaron los cálculos del factor de pago de la mezcla asfáltica, la Auditoría Interna mediante el citado oficio Nro. AIM-101-2019, solicitó a la UTGV que presentara los respectivos cálculos del factor de pago, los datos de verificación de la calidad a la mezcla asfáltica que la Municipalidad contrató para este fin y cuyos costos debían correr por cuenta del Contratista e indicar con cuál laboratorio la Municipalidad realizó la verificación de la calidad, además de suministrar copia de los Certificados de Calidad del Asfalto utilizado en la producción de la mezcla para la producción de 200 toneladas de mezcla asfáltica entregadas a la Institución.

En la respuesta suministrada por el Asistente de la UTGV, mediante el oficio Nro. DIP-DGV-290-2019, no suministró los cálculos de factor de pago para proceder con la cancelación del material suministrado por la empresa e indicó únicamente que se adjuntan los “Certificados de Calidad del Asfalto” en formato digital. Tal y como se analizó anteriormente esos “certificados” son los presentados únicamente por el Contratista, por lo que se evidencia un incumplimiento de las especificaciones contractuales por parte de la UTGV, al no establecer las acciones necesarias que permitiera garantizar en todos sus extremos el control de calidad mediante la totalidad de las certificaciones de calidad correspondientes y del adecuado cálculo del factor de pago de la mezcla asfáltica en caliente, por parte de la Municipalidad como contraparte del contrato.

En ese sentido, se demuestra que tanto los procesos constructivos como la calidad de los materiales, fundamentalmente de la mezcla asfáltica en caliente, se aprobaron y pagaron al Contratista únicamente en función de los escasos Certificados de calidad suministrados por el Contratista, en este caso para el año 2018, sin que exista evidencia de la aplicación de sanciones a la Empresa por los incumplimientos generados en la cantidad requerida de certificados de calidad, situación que expone a la Institución a la no protección del Patrimonio Institucional ni de los fondos públicos provenientes de la Ley 8114.

2.2.3. Sobre la cláusula contractual referente al cumplimiento de la “TEXTURA SUPERFICIAL” (IRI) de la capa de rodamiento con mezcla asfáltica en caliente. Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01

“Una vez terminada la compactación de la mezcla, el coeficiente de resistencia al deslizamiento deberá ser, como mínimo, de 0,45 en cada ensayo individual. / El Contratista, bajo la supervisión del ingeniero, deberá realizar por lo menos dos ensayos diarios, para determinar este coeficiente de fricción de conformidad con el ensayo AASHTO T-278. / Todos los paños que no cumplan con este requisito deberán ser removidos o corregidos mediante algún método aceptado por el ingeniero. No se admitirán desviaciones de este coeficiente mínimo de 0,45.”

En la revisión de los expedientes de la UTGV, no se ubicaron los informes sobre el cumplimiento de esta especificación contractual. Dada la ausencia de estos informes en los expedientes y a pesar de que las Normas de Control Interno para el Sector Público son claras en que toda la trazabilidad de cualquier proyecto institucional debe quedar evidenciada en el expediente que corresponde, se le solicitó² al Asistente de la UTGV que suministrara copia de los resultados de estos ensayos con sus respectivas valoraciones.

Al respecto, procede señalar que estos ensayos no fueron suministrados por lo que se asume, en ausencia de dicha información, la no existencia de la misma³, situación que ha expuesto a la Municipalidad de Heredia a aprobar y cancelar trabajos de colocación de la mezcla asfáltica en la que no se evaluó este importante parámetro contractual como lo es el de la “Textura superficial” de la capa de rodamiento.

Procede señalar que, en relación con lo mencionado por el Asistente de la UTGV, en su respuesta sobre la textura superficial en la red de este Cantón, indica que estos valores están medidos y valorados en los informes del LANAMMEUCR denominado “DIAGNÓSTICO DE LA RED VIAL CONTONAL DE CADA DISTRITO Y ESTIMACIÓN DEL VALOR DEL PATRIMONIO VIAL” de junio 2016 y noviembre del 2017, que adjuntó en formato digital. Es importante mencionar, como bien lo señalan esos diagnósticos de cada Distrito Herediano que esos valores fueron tomados por ese Laboratorio con el objetivo de realizar una evaluación de la Red Vial Cantonal (RVC) para obtener una base de datos con diferentes características técnicas de la infraestructura vial de la red que permitieran establecer una estimación del valor patrimonial vial actual, más específicamente fue una de las actividades realizadas con el fin de identificar la condición funcional de la red vial cantonal en ese periodo (2016-2017), por lo que considerar estos parámetros como los parámetros atribuibles a esta contratación, es improcedente y expone nuevamente a la Institución a estar cancelando al contratista, para en este caso en particular, la textura superficial de la capa de rodamientos con mezcla asfáltica en caliente, sin el sustento contractual requerido para

² Mediante el Oficio Nro. AIM-101-2019 del 31 de octubre del 2019.

³ Ver punto 1.8 de este informe “Responsabilidad de la Administración y de la Auditoría”; ver Ley General de Control Interno, Artículo 33 “Potestades”, incisos b), c) y d); Artículo 39 de la Ley General de Control Interno “Causales de Responsabilidad Administrativa”.

garantizar el buen uso de los fondos públicos y el cumplimiento del ordenamiento técnico jurídico aplicable.

2.2.4. Sobre la cláusula contractual referente a la “TEMPERATURA MÍNIMA DE COLOCACIÓN DE MEZCLAS ASFÁLTICAS” de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01

En la revisión de los expedientes que presenta la UTGV en los documentos archivados en las secciones por orden de compra, no se ubicaron los controles de temperatura mínima de colocación de la mezcla asfáltica en las diferentes rutas cantonales en las que se aprobó y pagó su colocación.

Ante esta nueva falta de información en los expedientes de gestión se determina que la Municipalidad incumple nuevamente un importante requisito de control de la calidad de la mezcla asfáltica en caliente. Cabe mencionar entonces que se colocaron, aprobaron y pagaron más de 13 mil toneladas de mezcla asfáltica (periodo 2018) sin ese debido control.

La ausencia de este requisito contractual podría ir en detrimento de la calidad y disminuir la vida útil de los trabajos contratados y de igual forma ir en detrimento de la importante inversión realizada por esa Municipalidad, la cual asciende a un monto aproximado a los \$ 800 millones de colones, al menos para el año 2018. Interesa señalar, además, que este control de temperatura mínima de colocación de la mezcla asfáltica cobra mayor importancia en las rutas de la RVC del Distrito de Vara Blanca, que por lo general cuentan con condiciones climáticas muy adversas, en donde el acarreo de esta supera los 50 km desde donde se ubica la planta de asfalto del Contratista.

2.2.5 Sobre la cláusula contractual referente a los “Reajustes de precios”. Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01

En el literal “a. Reajuste de precios” del punto “4. Precio cotizado u ofertado”, del Cartel, así como del Contrato de la Licitación Pública Nro. 2015LN-000001-01, se indicó lo siguiente:

“Para efectos de posibles incrementos en el precio del objeto del contrato, se utilizará la fórmula de reajuste de precio autorizada por la Contraloría General de la República que a continuación se detalla. Para poder reajustar los precios es necesario que se indique el desglose de los costos.”(...).

En la revisión de los expedientes tanto de contratación administrativa (Proveeduría Municipal) como en los expedientes suministrados por la UTGV (expedientes de gestión) no se localizaron trámites de aprobación y pagos de factura de reajuste de precios.

Por ese motivo, mediante el oficio Nro. AIM-101-2019, del 31 de octubre del 2019, la Auditoría Interna le solicitó al Asistente de la UTGV, indicar si se había procedido al pago de reajuste de precios al Contratista adjudicado.

Mediante el oficio Nro. DIP-DGV-290-2019, del 22 de noviembre del 2019, el Asistente de la UTGV, indicó la existencia del pago de un reajuste de precios adjuntando copia de la factura de fecha 16/10/2019, por un monto de \$ 98.171.878,00 (Nuevamente información de tal relevancia no se encuentra en los expedientes de gestión de la UTGV). No obstante a la presentación de dicha

factura de reajuste de precios, se determinó que ni la Dirección de Inversión Pública ni la UTGV emitieron criterio técnico sobre la razonabilidad de la solicitud del contratista para el pago de dicho reajuste, siendo que el reajuste solicitado, ante la ausencia de un procedimiento para tal efecto, fue revisado y aprobado por la Proveeduría Institucional sin que mediara criterio técnico que avalara la solicitud del contratista para el reajuste respectivo, Esta situación genera un riesgo potencial a la Institución al existir la posibilidad de que ante ausencia de criterio técnico, se proceda a cancelar reajustes que no corresponden a la realidad contractual y que solo los responsables de las obras tienen la competencia técnica de avalar o rechazar por el conocimiento que poseen del proyecto.

2.2.6 Sobre la cláusula contractual POLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL de la Licitación 2015LN-000001- 01

La cláusula novena del contrato de la Licitación 2015LN-000001-01, indica lo siguiente:

“Una vez aprobado el contrato, el contratista deberá presentar al Fiscalizador del Proyecto, dentro del plazo de ocho días hábiles siguientes copia del recibo de pago de una póliza de responsabilidad civil con un valor mínimo de ₡100.000.000 (cien millones de colones) que permita responder ante cualquier eventualidad vigente durante todo el plazo contractual con el fin de reparar el posible daño que ha causado en la ejecución de las labores. El Fiscalizador del Proyecto deberá pronunciarse, sobre las pólizas, en un plazo máximo de cinco días hábiles, ya sea aprobándolas o bien rechazándolas; además, fundamentará las razones por escrito, si las pólizas no cumplen los requisitos mínimos establecidos para una efectiva cobertura de los riesgos del servicio contratado. / Estas pólizas deberán contener, obligatoriamente, y en forma explícita, cláusulas de renovación automática (cobertura 100% del tiempo mientras la póliza se encuentre vigente), y de imposibilidad de cancelar o dar término al seguro por parte del contratista, sin la aprobación por escrito de la Municipalidad de Heredia.” (El subrayado no es del original).

En la revisión de los expedientes que se realizó, no se ubicó copia del recibo de pago de la póliza de responsabilidad civil que debió presentar el Contratista dentro del plazo establecido, correspondiente a la Licitación Pública N° 2015-000001-01, cuya aprobación⁴ se realizó el 20 de abril del 2015, por parte de la Asesoría y Gestión Jurídica de la Municipalidad de Heredia. En vista de lo anterior, mediante el mencionado oficio Nro. AIM-101-2019, se le solicitó al Asistente de la UTGV que suministrara copia del citado documento. Sobre esta solicitud indicó⁵ lo siguiente: *“copia de Póliza de responsabilidad Civil que cubre las actividades de esta contratación, se solicitó certificación y esta me la entregan después del medio día de hoy, por lo que le haré apenas la tenga acá.”*

⁴ Mediante el oficio Nro. AJ-0252-2015 del 20 de abril del 2015.

⁵ En el oficio Nro. DIP-DGV-290-2019 del 22 de noviembre del 2019.

Una vez presentado dicho documento vía correo electrónico a la Auditoría Interna, se comprueba que no se cumplió, por parte de la UTGV, con lo solicitado ya que el documento presentado (Constancia del INS) corresponde a la nueva póliza que debió adquirir el Contratista con motivo del nuevo contrato por el plazo de seis meses, que corresponde al 50% del plazo del contrato, que había concluido el 15 de junio de 2019, de la Licitación Pública N° 2015-000001-01. La constancia del INS suministrada indica que el presente contrato (refiriéndose a la póliza de Responsabilidad Civil) ampara la Licitación 25-2015/LN-000001-01 y que se encuentra vigente y pagada del 05 de agosto de 2019 hasta el 05 de agosto de 2020.

En relación con lo anterior, el interés de la Auditoría Interna fue que se suministrara copia de la Póliza de Responsabilidad Civil, correspondiente a lo señalado en el Cartel y el Contrato suscrito el 04 de abril del 2015, entre la Municipalidad de Heredia y la Empresa Constructora MECO S.A., la cual debió presentarse al Fiscalizador del Proyecto, dentro del plazo de los ocho días hábiles de aprobado el citado contrato y de su pronunciamiento ya sea aprobándola o rechazándola dentro del plazo de cinco días hábiles, según lo señaló el Cartel y el Contrato.

En vista de lo anterior, se demuestra un incumplimiento por parte del Contratista de la adquisición de la citada póliza y su presentación en el plazo solicitado contractualmente, así como por parte de la Administración al no solicitarle al Contratista este importante documento contractual. Dicha situación generó que el contrato, que ya feneció, se ejecutara durante más de cuatro años sin contar con una póliza de Responsabilidad Civil que debió adquirir el Contratista oportunamente y que la UTGV no fiscalizó su ejecución asumiendo la Municipalidad un alto riesgo económico y legal en caso de que se hubiera materializado algún accidente en terceros.

2.3. DE LA CLAUSULA REFERENTE A LAS PRORROGAS DEL CONTRATO DE LA LICITACIÓN PUBLICA 2015LN-000001-01

En el párrafo tercero del cartel de la Licitación Pública 2015LN-000001-01, se indica lo siguiente:

“Toda prórroga del contrato estará condicionada a una evaluación técnica y de calidad del servicio que se efectuará por parte de la Dirección Operativa antes del vencimiento de cada uno de los plazos de vigencia del contrato. El mecanismo de valoración se basará en las sanciones explicadas en este cartel y en los resultados de los procesos de supervisión, control y evaluación del servicio que la Municipalidad tendrá a su cargo; para tal fin se deberá llevar una bitácora de multas y actividades del contrato.” (El subrayado no es del original).

Con el fin de verificar el anterior cumplimiento contractual esta Auditoría le solicitó al Asistente de la UTGV que presentara copia de la bitácora de multas y actividades del contrato que se indican en el párrafo transcrito, esto como condición de evaluación técnica y de calidad del servicio que debió llevar dicha dependencia o en su defecto la Dirección de Inversión Pública. En respuesta, el Asistente de la citada Unidad no presentó la copia que se le solicitó. En su lugar, remitió copias de los oficios DIP-DGV-116-2019 y el oficio PMRH-0497-2019, suscritos por el Asistente Técnico de Gestión Vial y Proveedor Municipal respectivamente.

Con el primer oficio el Asistente Técnico de Gestión Vial le comunicó al Proveedor Municipal únicamente que: *“...por cuanto la empresa ha entregado y realizado los trabajos a satisfacción, sin recibir algún tipo de multa o sanción grave en el cumplimiento de lo contratado en cada orden de compra desde la orden de inicio al día 15 de junio del 2015.”*.

No obstante, únicamente con lo indicado por el Asistente Técnico de Gestión Vial y en ausencia de una evaluación técnica y de calidad del servicio, tal y como lo solicita el Cartel y el Contrato, el Proveedor Municipal procede a solicitar al Señor Alcalde Municipal se gestione la autorización por parte del Concejo Municipal, la firma de un nuevo contrato o prórroga con el mismo contratista a cargo de la Licitación Pública N° 2015-000001-01; esto, a pesar de que como se ha demostrado en este informe, se han presentado incumplimientos por parte del Contratista, ejemplo de ello, la falta de certificaciones de calidad.

Además, en los expedientes no se adjuntan las respectivas evaluaciones técnicas correspondientes al primer año de prórroga y a las siguientes tres prórrogas que señala el Cartel y el respectivo Contrato⁶.

Por otra parte, en los documentos que adjuntó el Asistente Técnico de Gestión Vial a la Auditoría Interna en formato digital, no se evidenció la información de una inspección técnica adecuada y oportuna, correspondiente a cada proyecto intervenido por la Municipalidad y con cargo a este contrato, ya que lo que se presenta son únicamente tablas realizadas en Excel por la UTGV, sin carácter formal, que indican la cantidad de materiales suministrados por el Contratista (base, subbase y mezcla asfáltica en caliente) y que en la mayoría de los casos no concuerdan con los documentos soportes custodiados en expedientes de las rutas intervenidas tal y como se refleja en el apartado 2.5 de este informe.

2.4 SOBRE EL PROCESO CONSTRUCTIVO CON MEZCLA AZFÁLTICA EN CALIENTE EN CALLE LA LEGUA, SAN RAFAEL, DISTRITO DE VARA BLANCA CON CARGO A LA LICITACIÓN PÚBLICA 2015LN-000001-01

Las siguientes fotografías corresponden a la colocación de mezcla asfáltica en caliente (carpeta) en el periodo del 29/04/2018 al 18/05/2018 en Calle La Legua, San Rafael del Distrito de Vara Blanca, suministradas por el Asistente de la UTGV.

No se observa durante el proceso de compactación de la carpeta asfáltica, al momento en que se tomó la fotografía, el uso de equipo denominado rodillo de llanta de hule para el sello final de su compactación, el cual es un requisito solicitado en el Cartel de licitación cuando indica: *“Inmediatamente después de que la mezcla se haya extendido y se hayan eliminado todas las irregularidades, la superficie deberá ser compactada con una aplanadora vibratoria de rodillo liso, a todo lo ancho, en forma completa y uniforme. La compactación inicial deberá iniciarse cuando la mezcla esté en condiciones adecuadas, de tal forma que la compactación no cause desplazamientos, agrietamientos ni fisuras indebidas. La compactación intermedia deberá efectuarse con una aplanadora con llantas neumáticas con dos ejes y llantas con bandas de rodamiento lisas...”*, requisito que no es observable en las dos siguientes fotos adjuntas. Es importante mencionar que aún y cuando no se generó el proceso de compactación, según fotografías adjuntas, la realización

⁶ Clausula cuarta del contrato: Del plazo

de esta importante actividad está cobrada por el contratista en el precio unitario ofertado y contratado por el Contratista en el renglón de pago denominado: *“Suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en caliente y su respectiva emulsión para colocación de carpetas de espesor a definir y con su respectiva compactación”*. (el subrayado no es del original)



La realización de esta importante actividad está cobrada en el precio unitario ofertado y contratado por el Contratista del renglón de pago denominado: *“Suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en caliente y su respectiva emulsión para colocación de carpetas de espesor a definir y con su respectiva compactación”*, como parte de los equipos y maquinaria indispensables que se comprometió a utilizar el Contratista. Además, el no uso de los equipos y maquinaria, según contrato, tendría incidencia en la calidad y acabado de la compactación de la mezcla asfáltica.

Aunado a lo anterior, en las dos siguientes fotografías (en la misma ruta cantonal señalada en el apartado anterior) se muestra la ausencia en algunos puntos no identificables de la carretera - (la UTGV no suministra la ubicación de dichas fotografías) - de adecuados sistemas de evacuación pluvial de previo a realizar obras de la construcción de la estructura de los pavimentos (base, subbase y superficie de ruedo).

Un adecuado sistema de drenaje comprende tres elementos principales: drenaje superficial, cunetas y alcantarillas⁷; y su propósito es evacuar de forma rápida y efectiva el agua de la superficie del camino e indispensable que las alcantarillas deben contar con cabezales para proteger el relleno y evitar la socavación, situación que no se dio en algunos puntos de esta ruta según se muestra en estas dos fotografías adjuntas.

⁷ Boletín semanal PITRA, vol 1.Nro.8. Noviembre 2010. PROGRAMA DE INGENIERÍA EN INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE



Se muestra seguidamente desperdicios de mezcla asfáltica durante la colocación en esta ruta. En este sentido es importante señalar que estos desperdicios de mezcla son pagados por la Municipalidad, por cuanto su pago contractual es por tonelada de mezcla asfáltica en caliente acarreada, colocada y compactada.



Seguidamente se muestra, al menos en la sección que exponen las fotografías, de la misma ruta, deficientes procesos constructivos en el acabado de la base y colocación de la emulsión asfáltica como se observa en la siguiente fotografía (izquierda). En la fotografía de la derecha se observa un deficiente alineamiento de la superficie de rueda el cual es un inminente peligro a los usuarios de esta ruta cantonal. Esta situación demuestra que no hubo de previo un adecuado diseño de la ruta con el cual se hubieran corregido este tipo de deficiencias constructivas y de esta forma contar con vías seguras.



2.5 Sobre la información contenida en los expedientes de gestión de la Unidad Técnica de Gestión en referencia a las rutas cantonales intervenidas con fondos de la ley 8114 mediante la aprobación de Órdenes de Compra producto de la Licitación Pública 2015LN-000001-01

Se procedió a revisar en los expedientes de gestión de la UTGV, la información correspondiente a 6 órdenes de compra (60894, 60948, 60949; 61147, 61148, 61408); a saber:

2.5.1 Orden de Compra Nro. 60894 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar correspondiente a la Orden de Compra Nro. 60894 del 11 de julio de 2018, se gestionó la compra de 33 toneladas de mezcla asfáltica en caliente (MAC) para *“bacheo menor, suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en caliente y su respectiva emulsión”*, con un precio unitario de €75.470,00 para un total de €2.490.510,00.

Esta mezcla se compra mediante la orden de compra en mención utilizando los recursos de un superávit de la Ley 8114 del período 2017, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal en el presupuesto extraordinario 01-2018. No obstante, en el expediente de la orden de compra no se reporta el camino en que se utilizó la mezcla asfáltica en caliente adquirida mediante esta orden de compra ni se adjuntan al expediente los recibos o boletas de material adquiridos y que constituyen la evidencia de lo entregado por la Contratista y lo recibido por la Municipalidad.

Ante los escasos de información en el expediente, se consultó y solicitó vía correo electrónico al Asistente de la Unidad de Gestión Vial que indicara el lugar donde utilizó el material e indicó, sin adjuntar las boletas de entrega y recibo de MAC: *“La orden de compra 60894 es en Urbanización la Aurora, específicamente en calle Mayorga 4-01-011”*.

Revisadas las actas de la Junta Vial Cantonal no se localiza ni la comunicación ni la autorización para la intervención de este camino; tampoco se localizan estudios, criterios o justificaciones técnicas que indiquen el motivo de la intervención.

2.5.2 Orden de Compra Nro. 60948 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar correspondiente a la Orden de Compra Nro. 60948, del 26 de julio de 2018, se solicitó la compra de materiales para la intervención de seis rutas, de las cuales solo 5 rutas fueron aprobadas por la JVC para ser intervenidas, según Actas Nro. 9 del 03/09/2018, 10 del 01/10/2018 y la 11 del 05/11/2018.

El proyecto que no fue aprobado fue el área que se utiliza como parqueo del Mercado Municipal para la cual se utilizó 156,850 toneladas de mezcla asfáltica en caliente para un equivalente de ¢ 9.092.594.00, según comprobantes de entrega y recibo de MAC; sin embargo, en el acta Nro. 008-2018, de fecha 8 de agosto de 2018, se indica sobre su avance y en el acta Nro.009-2018, de fecha 3 de setiembre de 2018, se comunica a la Junta Vial Cantonal sobre la conclusión de dicha obra, sin que hubiera sido aprobada previamente por la JVC para su intervención.

2.5.3 Orden de compra Nro. 60949 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar consta que con el acta No. 005-2018, de fecha 14 de mayo de 2018, se aprobó la intervención de la ruta “Calle azufre” mediante la colocación de 506 m³ de base con un espesor de 15 cm y una carpeta asfáltica en una longitud de 750 m, un ancho de 4,5 m y un espesor de 5 cm.

En esta Orden de Compra Nro. 60949 del 24 de julio de 2018, se solicitó además la compra de 405 toneladas de mezcla asfáltica para un monto total a pagar de ¢24.695.685.

Del análisis a los recibos o boletas de transporte de la mezcla asfáltica suministrada por la Contratista (no se evalúa el recibo de base) y que deben estar contenidos en el expediente de gestión como recibidos por la Municipalidad se identificó una diferencia de boletas o comprobantes por la suma de 170,93 toneladas de mezcla para un equivalente de ¢10.422.798.61.

Mediante correo electrónico, se procedió a solicitarle al Asistente de la UTGV, que indicara el motivo de la diferencia en la colocación de mezcla asfáltica y que adjuntara las boletas restantes; no obstante, dicho funcionario no se refirió al tema y solo se limitó a remitir las boletas que a su vez indicaban que la colocación de mezcla se realizó en la ruta Avenida 3 y 5, calle 16 a 12.

De igual forma y producto de la revisión de las actas de la JVC, se determinó que la intervención de esta ruta no fue conocida ni aprobada por la Junta Vial Cantonal.

2.5.4 Orden de compra Nro. 61147 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar, correspondiente a la orden de compra Nro. 61147 del 8 de octubre de 2018, se realiza la compra de 1.029 m³ de agregados para subbase con un precio unitario por metro cúbico de ¢15.377.00 para un total de ¢15.822.933,00 a fin de intervenir la Calle la Macha, según acta de la JVC, Nro. 10, de fecha 1 de octubre de 2018.

Esta Auditoría Interna procedió a revisar los recibos o boletas del acarreo que se mantienen en el expediente de la obra. De esa revisión se determinó una mezcla de boletas de base y subbase que inducen a error a terceros. Posterior a la depuración de las boletas de subbase, se determinó un faltante de 588,55 m³ de subbase granular.

En vista del faltante de información (boletas), se le solicitó al Asistente de la Unidad de Gestión Vial que aclarara dicha situación y suministrara las boletas o recibos faltantes para completar los 1.029 m³ de subbase autorizados.

Al respecto, el Asistente no se refirió a la citada inconsistencia del faltante de boletas y se limitó a suministrar por correo electrónico una serie de boletas o recibos de acarreo de material de subbase (no contenidas en el expediente de gestión o de la orden de compra), esta vez por 1027,68 metros cúbicos, sean 1.32 metros cúbicos de menos de la totalidad indicada en la orden de compra. La factura No. 101 del 27 de noviembre de 2018, presentada por el Contratista se pagó por un total de ¢15.822.933,00, que corresponde a la totalidad de la orden de compra.

No obstante, lo anterior, las boletas suministradas por el Asistente de la Unidad de Gestión Vial, vía correo electrónico, presentan una serie de informalidades y deficiencias tales como:

“1- En algunas boletas, se indica el lugar en donde se acarreo el material y no el número de Orden de Compra.

2- En algunas boletas se referenció la Orden de Compra, pero no el lugar donde se acarreo y colocó el agregado de subbase

3-En algunas boletas se omitieron los nombres y firmas de quienes despachan el material en la Empresa y el nombre y firma de quienes reciben el material por parte de la Municipalidad de Heredia.

4-En una mayoría de las boletas presentadas s no se hace referencia a la razón social de la empresa

2.5.5 Orden de compra Nro. 61148 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar de la orden de compra No. 61148, de fecha 8 de octubre de 2018, se solicitó la compra de 753 m³ de base granular por un precio unitario de ¢16.270.00 para un total de ¢12.251.310,00 y 1.917 toneladas de mezcla asfáltica por un precio unitario de ¢57.970.00 para un total de ¢ 111.128.490,00, los cuales fueron depositados al Contratista mediante transferencias 486381 y 490553.

Con el material solicitado mediante esta orden de compra se intervinieron las rutas “Residencial Los Arcos”, “Portal del Valle”, “Calle la Macha”, “Camino Real, Guararí”. La intervención de estas rutas fue aprobada por la JVC, mediante actas Nro. 05-2018, del 14 de mayo de 2018 y acta Nro. 10 del 1 de octubre de 2018, con excepción de la intervención al Camino Real, Guararí, en la que no se localizó autorización por parte de la JVC y en la cual se colocaron 84.96 toneladas de mezcla para un equivalente de \$4.925.131.00.

Al realizar el análisis de comprobantes en el expediente de la orden de compra se determinó un faltante de boletas por un total de 180.84 metros cúbicos de base, las cuales fueron suministradas posteriormente por el Asistente de la Unidad Técnica de Gestión Vial. Las boletas se presentan un estado de informalidad y deficiencia tales como.

“1- En algunas boletas, se indicó el lugar en donde se acarreo el material y no el número de Orden de Compra.

2- En algunas boletas se hizo referencia la Orden de Compra, pero no el lugar donde se acarreo y colocó el agregado de base

3-En algunas boletas se omitieron los nombres y firmas de quienes despachan el material en la Empresa y el nombre y firma de quienes reciben el material por parte de la Municipalidad de Heredia.

4-En algunas boletas no se hizo referencia a la razón social de la empresa

2.5.6 Orden de Compra Nro. 61408 (Ley 8114)

En el expediente sin foliar de la Orden de Compra Nos. 61408 de fecha 18 de diciembre de 2018, se solicitó la gestión de compra de 4.369 toneladas mezcla asfáltica en caliente (MAC), por un monto de \$ 253.270.930,00 para ser colocada en cinco rutas cantonales: “Calle Real Guararí”; “Calle 7, Av.13”; “ Calle 7, Av. 6 a 8”; “Av.6, calle Los Lagos”; “Puente Las cloacas”.

No se localizó autorización de la JVC para intervenir con mezcla asfáltica la “Calle Real Guararí”, en la cual se colocó 351,45 toneladas para un equivalente de \$ 20.373.556.50; tampoco existe autorización de la JVC para colocar en el Puente las cloacas, 14 toneladas de mezcla asfáltica, equivalente a un monto de \$ 811.580.00

Para esta orden de compra en particular se detecta que según recibos o boletas se colocaron 4165,60 toneladas de mezcla asfáltica para un equivalente de \$ 241.479. 832.00, cancelando según transferencias la suma de \$ 241.552.579.10, existiendo una diferencia pagada de más de \$72.747,10.

Analizados los expedientes de gestión o en su defecto los expedientes de las 6 órdenes de compra anteriores se determina que la ausencia de un adecuado sistema de control interno permitió que se presentaran casos como los expuestos en este apartado; caminos intervenidos sin conocimiento de la Junta Vial Cantonal, expedientes con una importante ausencia de información y que en definitiva es la que respalda el material adquirido con fondos públicos para la intervención de las rutas de la red vial cantonal, boletas o comprobantes de acarreo de base y subbase que no

concuerdan con las cantidades solicitadas en las órdenes de compra, boletas o comprobantes de acarreo de base y subbase suministradas a la Auditoría Interna con una serie de informalidades (mencionadas anteriormente), entre otros. Esta situación expone potencialmente a que la Hacienda Municipal pueda sufrir eventualmente pérdidas, despilfarros, usos indebidos, irregularidades o actos ilegales (art.8 de la Ley de Control Interno)

2.6 Sobre otras situaciones sujetas a mejora: información contenida en los informes de labores de la Unidad Técnica de Gestión Vial con fondos de la ley 8114 y presupuesto municipal.

En el Informe de Labores de la Unidad Técnica de Gestión Vial, correspondiente al año 2018, en el apartado “Proyectos de Recarpeteo e intervenciones viales” se indicó lo siguiente: **“Con presupuesto municipal se realizó trabajos como perfilados, ampliaciones de vía, colocación de lastrados y recarpeteo que suman un total de distancia de 6.9 km de avances según se detalla:**

Ejecución con cargo al Presupuesto Municipal.

Nombre	Tipo de intervención	Largo (m)
Avenida 12	Perfilar	1019
	Recarpeteo	1019
Calle Toño	Recarpeteo	800
Calle san Rafael (ampliación)	Recarpeteo	400
	Base m3 50cm	
	sub base m3 20m	
Calle La Legua	Recarpeteo	1000
Calle Guayabal	Recarpeteo	720
Calles Parque Industrial	Recarpeteo	1350
Urbanización La Ilusión	Recarpeteo	127
Calle Los Muertos (Pájara)	Lastreado	500
	total	6935

6,9 km

Con respecto a la longitud de las rutas intervenidas e indicadas en la tabla anterior, conviene señalar que se presenta el caso de la ruta Avenida 12 la cual fue intervenida con perfilado (eliminación de carpeta asfáltica dañada) en una longitud de 1019 m y luego esa misma longitud se recarpeteo (colocación de carpeta nueva) también en una longitud de 1019 m.

Con respecto a esto, es criterio técnico del Ing. Marco A. Córdoba Ramírez, Consultor externo contratado por la Auditoría Interna de esta Municipalidad, que lo correcto es que la intervención de esa ruta debe sumarse una sola vez, pues la intervención de perfilado y recarpeteo se realizó en la misma ruta. Por lo tanto, lo correcto es indicar que se intervinieron 5916 m o sea 5,9 km y no 6,9 km como se indicó en la tabla anterior incluida en el citado informe de labores.

De igual forma que el caso anterior, en el Informe de Labores de la Unidad Técnica de Gestión Vial, en el apartado “Proyectos de Recarpeteo e intervenciones viales” se indicó lo siguiente: **“Con presupuesto proveniente de la ley 8114-2018 se realizó trabajos como perfilados, ampliaciones de vía, colocación de lastrados y recarpeteo que suman un total de distancia de 13.3 km de avances según se detalla:**

Ejecución con cargo al presupuesto proveniente de la Ley 8114

Nombre	Tipo de intervención	Largo (m)
	Recarpeteo	820
Calle simona	base	470
Calle Chucos	Recarpeteo	920
Cuadrantes los Lagos	Recarpeteo	1040
Urb. Los arcos	Recarpeteo	875
Calle aurora (alrededores de la escuela)	Recarpeteo	963
	base	750
Calle Azufre	carpeta	750
La cumbre ampliación	estructura de pavimento	340
Urb. Los arcos	Recarpeteo	250
Calle Rincón	estructura de pavimento	450
	estructura de pavimento	270
Calle La macha	Recarpeteo	400
Nisperos 3 (Radial)	Recarpeteo	580
	Perfilado	1220
Avenida 06	Recarpeteo	1220
	Recarpeteo	820
Calle 07	Recarpeteo	190
	Perfilado	1010
		13,38 km

En este caso también se muestran varias rutas que han tenido intervenciones con perfilado de su superficie de rodamiento (eliminación de carpeta asfáltica dañada) y luego esa misma longitud o largo se recarpetea (colocación de una nueva carpeta asfáltica). En otros casos se ha intervenido la estructura de pavimento (subbase o base) en una determinada longitud o largo y luego esa misma longitud se recarpetea, tal es el caso de la ruta Calle Simona que es intervenida con recarpeteo en una longitud de 820 m y colocación de base en una longitud de 470 m.

Igual situación se presenta en la ruta Calle Azufre en donde se indica la intervención de esa misma ruta con 750 m de base más 750 m de carpeta. En la ruta Calle La Macha se indicó que se intervino con estructura de pavimento en una longitud de 270 m y recarpeteo en una longitud de 400 m. En el caso de la ruta Avenida 06 se intervino con perfilado en una longitud de 1220 m y de recarpeteo en una longitud también de 1.220 m. Igual situación se presenta en la ruta Calle 07 que se indicó la intervención con perfilado en 1.010 m y de recarpeteo en igual longitud de 1010 m.

En todos esos casos lo que corresponde es sumar una sola vez la longitud intervenida, pues se trata de la misma ruta. Por lo anterior, es criterio técnico del Ing. Marco A. Córdoba Ramírez, Consultor externo contratado por la Auditoría Interna de esta Municipalidad, que lo correcto es indicar que se intervinieron con cargo al Presupuesto proveniente de la Ley 8114 una longitud de 9.660 m o sea 9,66 km y no 13,38 km, como se indicó en ese informe.

3. CONCLUSION

Ante los comentarios expuestos, producto de la evaluación de la licitación 2015LN-000001-01 y de seis órdenes de compra con cargo a dicha licitación, esta Auditoría Interna concluye no brindar seguridad razonable al sistema de control interno utilizado en la Unidad Técnica de Gestión Vial para evidenciar, el buen ejercicio y el fiel cumplimiento de lo señalado en la normativa legal, técnica y de control interno que le rige por lo que se giran una serie de recomendaciones a efectos de fortalecer el sistema de control interno existente en la UTGV, en procura de la protección del patrimonio institucional.

4. RECOMENDACIONES

Con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno, artículos 12 inciso c) y 39, se emiten las recomendaciones que a continuación se detallan. El seguimiento de recomendaciones del presente estudio lo realizará la Auditoría Interna en fecha posterior a la que indica cada recomendación, pero se deberá acreditar por parte del auditado, en la Auditoría Interna, toda aquella documentación que, en el tiempo, evidencie el cumplimiento de la recomendación respectiva. **El incumplimiento injustificado de las recomendaciones en el plazo establecido por la Auditoría podría generar responsabilidades administrativas, civiles y hasta penales al funcionario responsable de implementar las mismas.**

4.1 A la Junta Vial Cantonal (JVC) de la Municipalidad de Heredia

- 4.1.1. Verificar que los Planes Viales Quinquenales de Desarrollo y Conservación (PVQCD), de previo a ser enviados al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación contengan como requisito indispensable para su aprobación, la lista de rutas cantonales debidamente priorizadas, sustentadas por adecuados estudios técnicos actualizados, proyecciones del monto de la inversión y tipo de la intervención por ruta. Esta recomendación de dirección debe cumplirse cuando se aprueban lo PVQDC y establecer un plan de acción para priorizar y aprobar los caminos a intervenir para el resto del periodo y hasta el 2022. Sobre el particular se solicita remitir a la Auditoría Interna, copia del acuerdo mediante el cual se aprueba dicha recomendación y remitir a la Auditoría Interna a más tardar el 30 de junio de 2020, la priorización solicitada debidamente autorizada y aprobada por la Junta Vial Cantonal y el Concejo Municipal de Heredia. (Ver comentario 2.1)

4.1.2. Tomar un acuerdo en el cual se regule la presentación de los respectivos informes mensuales que presenta la UTGV, con el fin de que estos contengan al menos, para su aprobación: que pertenezcan a la lista de rutas priorizadas, el nombre del proyecto y su respectivo código, descripción de las obras a ejecutar, monto a ejecutar debidamente respaldado por un presupuesto, plazo estimado y probable fecha de inicio. En el caso de proyectos en ejecución se debe presentar: el porcentaje de avance del proyecto, descripción de las obras que se están ejecutando, cumplimiento de las especificaciones técnicas contractuales, cumplimiento de la gestión de los contratos y de los procesos constructivos. Esta recomendación de dirección debe cumplirse a más tardar el 30 de junio de 2020. Sobre el particular, se solicita remitir a la Auditoría Interna, copia del acuerdo mediante el cual se aprueba esta recomendación.

4.2 A la Directora de Inversión Pública de la Municipalidad de Heredia, Ing. Lorelly Marín Mena.

4.2.1. En conjunto con la Dirección Financiero-Administrativa establecer un procedimiento, directriz o lineamiento para definir y concretar la intervención de ambas Direcciones en la aprobación y revisión de los cálculos realizados por los contratistas en las solicitudes de reajustes de precios. Esta es una recomendación de control que debe estar cumplida a más tardar el 30 de junio de 2020 y debe remitirse lo actuado a la Auditoría Interna (Ver comentario 2.2.5)

4.2.2. Establecer un plan de acción para ejercer el deber de invigilando sobre cada una de las actividades que se realiza en la en la Unidad Técnica de Gestión Vial. Esta es una recomendación de control que debe estar cumplida a más tardar el 30 de junio de 2020 y debe copiarse a la Auditoría Interna (Ver comentario 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6)

4.2.3. Establecer un plan de acción en el que se garantice que la Unidad Técnica Gestión Vial (UTGV), en lo sucesivo y para los proyectos o rutas que se ejecutan con cargo a contratos de obra pública con fondos municipales, así como con los fondos provenientes de la ley 8114, proceda a establecer un adecuado sistema de control interno que al menos comprenda con lo siguiente:

- a. Cumplir en todos sus extremos con la fiscalización, el control y la verificación de la totalidad de las especificaciones técnicas establecidas en el cartel y en el contrato de las diferentes licitaciones públicas que se adjudiquen para atender la red vial cantonal y que quede total evidencia de ello en los expedientes de gestión.
- b. Presentar informes claros, completos y oportunos a la Junta Vial Cantonal en los que dicho Órgano Colegiado pueda aprobar la totalidad de las rutas a intervenir e informar el estado de las rutas intervenidas (Tipo de intervención, inicio- % de

avance- finalización del proyecto, entre otros). (Ver comentario 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6)

- c. Presentar estudios o justificaciones técnicas para que se fundamente la intervención de las diferentes rutas cantonales de la RVC del Cantón de Heredia.
- d. Solicitar a los contratistas que las boletas de acarreo de materiales sean documentos formales, con membrete de la empresa y con mención de información completa como número de orden de compra al que corresponde el traslado de material, fechas, lugar donde se entrega el material, nombre y firma de quien entrega el material por parte de la Contratista , nombre y firma de quien recibe el material por parte de la Municipalidad y que ésta y toda la información referente a la compra de material quede evidenciada en los informes de gestión debidamente foliados. Esta es una recomendación de control y debe cumplirse a más tardar el 30 de junio de 2020. Remitir a la Auditoría Interna lo correspondiente.

Nota: Queda en poder de la Auditoría el expediente AI-011-2019 con el respaldo que evidencia lo indicado en el presente informe.