



Auditoría Interna

INFORME AI-08-2024

CARÁCTER DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTION Y EL CONTROL INTERNO APLICADOS POR LA UNIDAD TÉCNICA DE GESTION VIAL Y LA JUNTA VIAL CANTONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA TRIBUTARIAS N°8114 Y SU REGLAMENTO.

Realizado por:

Licda. Jamary Zúñiga Cerrillo
Auditor Asistente

Revisado y aprobado por:

Licda. Grettel Fernández Meza
Auditora Interna

Abril 2025

**ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN Y EL CONTROL INTERNO
APLICADOS POR LA UNIDAD TÉCNICA DE GESTIÓN VIAL Y LA JUNTA VIAL
CANTONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA
TRIBUTARIAS N°8114 Y SU REGLAMENTO.**

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 Origen.....	6
1.2 Objetivo general del estudio.....	6
1.3 Naturaleza y Alcance del estudio.....	6
1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna.....	7
1.5 Regulaciones Ley General de Control Interno (Artículos 10, 12, 36, 38 y 39).....	7
1.6 Criterios de Evaluación	7
1.7 Comunicación de resultados.....	8
2. GENERALIDADES.....	9
3. RESULTADOS.....	10
4. CONCLUSIÓN.....	22
5. RECOMENDACIONES.....	23

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de carácter especial tuvo como propósito evaluar la razonabilidad de la gestión y el sistema de control interno aplicados por la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) y el cumplimiento de las competencias de la Junta Vial Cantonal de la Municipalidad de Heredia (JVC), en el marco de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N°8114 y su reglamento titulado “Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”. El análisis abarcó el periodo 2021-2024, con ampliaciones puntuales a ejercicios anteriores, cuando así lo ameritó la revisión.

A partir del análisis efectuado, se identificaron las siguientes situaciones relevantes:

a) Durante el periodo 2019-2024, la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) presentó una ejecución promedio del 36,86% de las metas programadas para obras de recarpeteo y mantenimiento vial, lo que generó una subejecución presupuestaria acumulada aproximada de ¢1.626 millones. Dicha subejecución se encuentra estrechamente vinculada con deficiencias en la planificación, retrasos reiterados en los procedimientos de contratación administrativa y fallas en la toma de decisiones por parte de la Administración. Estas debilidades no solo comprometen el cumplimiento de los objetivos institucionales, sino que también reflejan un inadecuado funcionamiento del sistema de control interno, al no prever ni mitigar los riesgos que afectaron el uso oportuno y eficiente de los fondos provenientes de la Ley 8114.

b) Se detectaron omisiones relevantes de información en los mecanismos de control llevados por la UTGV sobre las especificaciones técnicas de la Licitación 2022LN-000001-0021700001 denominada “**Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en carpetas de espesor a definir, emulsión asfáltica y base, subbase y perfilado de vías de pavimento asfáltico y otros para la Municipalidad de Heredia**” (vigente) y que comprometen la trazabilidad y calidad de las obras. Entre las deficiencias más importantes se encuentran:

- Falta de verificación e información de la temperatura de la mezcla asfáltica durante su colocación lo cual es crucial para garantizar la adhesión, compactación, calidad y durabilidad del asfalto, de acuerdo con la normativa aplicable.
- Ausencia de evidencia e información sobre el color y textura del asfalto recibido en sitio lo cual impide verificar si su calidad fue alterada durante el proceso de preparación y acarreo.
- Ausencia de evidencia sobre la existencia de protocolos para proteger la mezcla contra la humedad o en caso de lluvias tal y como lo exige la normativa técnica.

- Ausencia de información sobre la revisión del uso de equipo técnico especializado estipulado en las especificaciones técnicas de la contratación.

- Ausencia de información en los expedientes de proyectos que evidencie los incumplimientos de la contratista sobre los aplazamientos o retrasos de las fechas programadas para brindar mantenimiento a la red vial lo que impide valorar la aplicación de penalidades, multas y de información relevante, completa, veraz y oportuna para la toma de decisiones administrativas en caso de eventuales prórrogas del contrato.

c) Se constató, además, el incumplimiento de disposiciones contractuales tales como:

- Uso de diésel para revestimiento de góndolas, a pesar de su prohibición normativa y contractual.

- Realización del tramo de prueba de 100 metros para evaluar la calidad de producción y colocación de la mezcla asfáltica, lo cual es un requisito previo para continuar con la ejecución del contrato.

- Ausencia de pruebas de laboratorio sobre la textura superficial de la mezcla asfáltica previo a ser colocada, situación que incumple la cláusula contractual que la exige.

- Ausencia de ensayos de control de calidad por cada 300 toneladas métricas de mezcla asfáltica en una compra de 7350 toneladas ya que lo que se presenta es un informe consolidado de la totalidad de los ensayos correspondientes a esa cantidad, situación que limita la posibilidad de verificar la calidad de la mezcla asfáltica utilizada en cada lote, dificultando la aplicación de medidas correctivas oportunas en caso de que los resultados no cumplan con los parámetros establecidos.

- Ausencia de los certificados de calidad del asfalto emitidos por RECOPE.

- Ausencia de ensayos de verificación de la calidad de la mezcla asfáltica por parte del laboratorio CACISA contratado por la Municipalidad de Heredia para tal efecto.

d) Se identificó también en el proceso de pago de la contratación N°2020LN-000002-0021700001 (concluida) las siguientes inconsistencias:

- Una discrepancia en la factura N° 1990 correspondiente a la OC-63180 de hasta 56 m³ en relleno granular y 460 m² en perfilado, que generó un pago indebido de más de un millón de colones.

- Ausencia de boletas o algún tipo de comprobante que evidencien los servicios recibidos por concepto de relleno de lastre y compactado general, excavación de gaveta y perfilado, lo que imposibilitó validar la razonabilidad de los pagos realizados.

e) En relación con la contratación 2022LN-000001-0021700001, actualmente vigente y para la cual se emitió la orden de compra N.º 65920, esta Auditoría Interna identificó situaciones que guardan similitud con las detectadas en la contratación 2020LN-000002-0021700001, particularmente en lo concerniente a deficiencias en los controles documentales y la ausencia de comprobantes que permitan garantizar la trazabilidad de los trabajos ejecutados y materiales entregados. Esta debilidad compromete la razonabilidad de los montos cancelados por los servicios de perfilado y excavaciones de gaveta en esta contratación.

Adicionalmente, se constató que, en el marco de esta contratación, se cancelaron 460 m² de servicio de perfilado por encima de la cantidad autorizada en la orden de compra respectiva, sin que conste respaldo técnico, presupuestario o contractual que justifique dicha diferencia. Esta situación no solo contraviene los principios de legalidad y eficiencia que rigen el uso de los recursos públicos, sino que también vulnera el principio presupuestario de ejecución conforme al plan aprobado, al generarse un pago por obra no autorizado.

f) Se determinó que el inventario oficial de la red vial cantonal registrado ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) data del año 2012, a pesar de que la normativa vigente exige su actualización al menos cada cinco años. No fue sino hasta el periodo 2021 que la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) inició un proceso de actualización del mencionado inventario, identificando, según la documentación suministrada por dicha dependencia, un total de 30,46 kilómetros adicionales de calles y caminos cantonales que aún no han sido inscritos ante el MOPT.

Esta omisión ha limitado el acceso del gobierno local a transferencias provenientes de la Ley N.º 8114 por un monto estimado en ϕ 44 millones anuales, aunado al hecho de que no se está reflejando contablemente el inventario real de la infraestructura vial del cantón. Esta última situación afecta de manera directa el saldo de la cuenta correspondiente en los estados financieros institucionales, en contravención con lo establecido por la Norma Internacional de Contabilidad del Sector Público (NICSP 17) "Propiedad, Planta y Equipo", la cual exige el reconocimiento y medición adecuada de los activos tangibles utilizados en la prestación de servicios públicos.

g) Por último, por parte de la Junta Vial Cantonal, se evidenció la omisión de la presentación de planes anuales para la intervención de caminos y calles, de los informes semestrales e informes anuales de rendición de cuentas ante el Concejo Municipal de Heredia, tal y como lo solicita el artículo 11 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la

Ley 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, lo que debilita la transparencia y la rendición de cuentas sobre el control y uso de los fondos provenientes de la Ley N° 8114.

Con fundamento en las inconsistencias señaladas a lo largo del presente informe, esta Auditoría Interna concluye no brindar una seguridad razonable a la gestión y al sistema de control interno implementado por la Unidad Técnica de Gestión Vial en relación con los recursos provenientes de la Ley N° 8114, destinados al mantenimiento y mejora de la red vial cantonal de Heredia. Asimismo, tampoco se brinda confianza a la gestión realizada por la Junta Vial Cantonal de Heredia durante el periodo 2021-2023, conforme al marco normativo vigente.

En atención a lo anterior, se emite una recomendación dirigida a la UTGV para que se ejecute en coordinación con la Junta Vial Cantonal y la Dirección de Inversión Pública un plan de acción para subsanar las deficiencias expuestas en este informe, así como tres recomendaciones a la Junta Vial Cantonal para que se brinde cumplimiento al ordenamiento jurídico en cuanto a la rendición de cuentas que deben brindar sobre la gestión y el control de los recursos públicos provenientes de la Ley 8114.

**ESTUDIO CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTION Y EL CONTROL INTERNO
APLICADOS POR LA UNIDAD TÉCNICA DE GESTION VIAL Y LA JUNTA VIAL
CANTONAL EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y EFICIENCIA
TRIBUTARIAS N°8114 Y SU REGLAMENTO.**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen

El presente estudio, de carácter especial, se originó en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna correspondiente al año 2024. Su ejecución estuvo a cargo de la Licda. Jamary Zúñiga Cerrillo. Para efectos de contar con un criterio técnico independiente, se realizó la contratación del Ingeniero Civil Randall Muñoz Matamoros, mediante el procedimiento de Licitación N°2023LD-000161-0021700001, a fin de que emitiera su valoración especializada sobre los trabajos ejecutados en la red vial cantonal financiados con recursos provenientes de la Ley N° 8114. Tanto la auditoría como la contratación técnica fueron coordinadas, supervisadas y aprobadas por la Licda. Grettel Fernández Meza, Auditora Interna.

1.2 Objetivo general del estudio

Evaluar la razonabilidad de la gestión y del sistema de control interno implementados por la Unidad Técnica de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia, así como el grado de cumplimiento de las competencias asignadas a la Junta Vial Cantonal, conforme a lo dispuesto en la Ley N.º 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia tributarias” y su Reglamento al inciso b) del artículo 5. El período de análisis comprendió los años 2021 al 2024, con ampliaciones puntuales cuando así lo requirió el desarrollo del estudio.

1.3 Naturaleza y Alcance del estudio

Esta auditoría es de carácter especial y abarca el periodo comprendido entre enero de 2021 a noviembre de 2024, ampliándose dicho periodo cuando se consideró necesario.

Se evaluaron los siguientes aspectos, entre otros:

1. Conformación del estado de la Caja Única. (Ley N° 8114)
2. Ejecución de los recursos transferidos por Ley N° 8114
3. Cumplimiento de las especificaciones técnicas de la contratación 2022LN-000001-0021700001 denominada “Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en carpetas de espesor a definir, emulsión asfáltica y base, subbase y perfilado de vías de pavimento asfáltico y otros para la Municipalidad de Heredia” (vigente)

4. Revisión del proceso de pago al contratista en las contrataciones públicas N° 2020LN-000002-0021700001 (finalizada) y N° 2022LN-000001-0021700001 (en ejecución)
5. Inventario físico de la red vial del cantón de Heredia
6. Competencias de la Junta Vial Cantonal según Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", N° 40138 - MOPT

1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna

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 (Resolución R-DC-119-2009)" y las "Normas Generales de Auditoría para el Sector Público NGASP (R-DC-064-2014)", dictadas por la Contraloría General de la República.

1.5 Regulaciones Ley General de Control Interno (Artículos 10, 12, 36, 38 y 39)

Las fuentes de los criterios de Auditoría respecto de los cuales se realizó la verificación correspondiente son las siguientes:

1.6 Criterios de Evaluación

Los criterios de evaluación que utilizó la Auditoría Interna para el desarrollo de este estudio son los siguientes:

1.6.1 Normativa Legal

- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (N° 8114) y de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (N°9329)
- Ley General de Control Interno N° 8292
- Ley General de Contratación Pública N° 9986 y su Reglamento
- Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114 "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias", N° 40138 -MOPT
- Contratación Pública N°2020LN-000002-002170001 denominada "Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica para la Municipalidad de Heredia. (concluida)

- Contratación Pública 2022LN-000001-0021700001 denominada “Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en carpetas de espesor a definir, emulsión asfáltica y base, subbase y perfilado de vías de pavimento asfáltico y otros para la Municipalidad de Heredia” (vigente)

1.6.2 Normativa Técnica

- Normas de Control Interno para el Sector Público (N-02-2009-CO-DFOE)
- Manual de especificaciones generales para la construcción de carreteras, caminos y puentes CR-2010
- Manual de Junta Vial de la Municipalidad de Heredia
- Diagnóstico de la Red Vial Cantonal de cada distrito y estimación del valor patrimonial (2016-2017) realizado por el LANAMMEUCR para la Municipalidad de Heredia

1.7 Comunicación de resultados

La Licda. Jmary Zúñiga Cerrillo, el Ingeniero Randall Muñoz Matamoros y la Licda. Grettel Fernández Meza, equipo auditor, mediante una reunión denominada “conferencia final” dieron a conocer a la Máster Ángela Aguilar Vargas, Alcaldesa de Heredia y Presidenta de la Junta Vial Cantonal; a la Ingeniera Lorelly Marín Mena, Directora de Inversión Pública; al señor Luis Méndez López, Asistente de la Unidad Técnica de Gestión Vial; al Ingeniero Rodolfo Rothe Cordero, Gestor de la Unidad Técnica de Gestión Vial, los resultados del desarrollo del estudio, así como la conclusión y las recomendaciones que a criterio de esta Auditoría, debían girarse. Se confeccionó además un documento denominado “*Acta de Validación*”, en el cual se detallan los principales aspectos del estudio, los plazos de cumplimiento de las recomendaciones acordadas, los vistos buenos y observaciones de los auditados.

Como parte del proceso de validación, se remitió el borrador del informe a la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) y a la Dirección de Inversión Pública, a efecto de que, en caso de contar con evidencia en contrario a lo señalado en el presente informe, esta fuera debidamente aportada. En un plazo de tres días hábiles, la Administración presentó sus observaciones las cuales se incorporan en este documento como **ANEXO**, junto con la respectiva valoración de la Auditoría Interna.

2. GENERALIDADES

A lo largo de los años, los gobiernos locales han enfrentado limitaciones para financiar adecuadamente el mantenimiento y mejoramiento de sus redes viales. En respuesta a esta necesidad, el 09 de junio de 2001, se promulgó la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N° 8114, la cual destina un porcentaje del impuesto único sobre los combustibles a las municipalidades con el objetivo de financiar la conservación, mantenimiento y rehabilitación de la red vial cantonal.

Posteriormente, el 15 de octubre de 2015 se promulgó la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N° 9329, cuyo propósito es transferir la responsabilidad del mantenimiento y atención de la red vial cantonal a los gobiernos municipales, permitiéndoles gestionarla de forma más efectiva y adaptada a las necesidades locales conforme al plan vial de conservación y desarrollo quinquenal de cada Gobierno Local.

En este contexto, las municipalidades son responsables de la administración de los caminos vecinales, calles locales y caminos no clasificados, siguiendo los lineamientos técnicos establecidos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el cual actúa como ente rector.

Como resultado, la conservación y mantenimiento de las rutas cantonales de Heredia se financian no solo con los ingresos propios de la Municipalidad de Heredia, tales como el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, impuestos específicos sobre la construcción, patentes municipales, alquiler de mercado, multas por infracción y los recursos transferidos por el IFAM (Ley 6909 Impuesto al Ruedo y la Ley de Licores), sino también a través de los fondos asignados por la Ley N°8114, tal y como se mencionó anteriormente.

También es importante destacar que los recursos de la Ley N° 8114, son asignados por el MOPT y transferidos a las municipalidades por medio de la Tesorería Nacional mediante una cuenta denominada "Caja Única", siendo que en la evaluación realizada se constató que el saldo disponible en la Caja Única y el superávit específico presupuestario al 31 de diciembre del 2023, fueron consistentes entre sí, registrando ambos la suma de ¢1.578.797.216,61 a esa fecha.

3. RESULTADOS

De acuerdo con el análisis realizado al cumplimiento de la Ley N° 8114, su reglamento y demás normativa aplicable, se determinaron las siguientes situaciones:

3.1- Subejecución de las metas y del presupuesto establecidos en el período 2019-2024 para la conservación y mantenimiento de la red vial cantonal de Heredia

Como resultado de la revisión del cumplimiento de las metas relacionadas con el recarpeteo y el mantenimiento de la red vial cantonal de Heredia, financiadas con recursos provenientes de la Ley N° 8114 e incorporadas en los Planes Operativos Anuales (POA) de la Unidad Técnica de Gestión Vial para los períodos 2019-2024, se evidenció una ejecución promedio del 36,86% de dichas metas.

Durante ese período, se asignaron recursos por un monto total de ¢4.026.563.208,39; sin embargo, en los años 2022 y 2023 no se ejecutó ningún recurso destinado a estos fines, lo cual incidió significativamente en la subejecución presupuestaria acumulada. Al cierre del año 2024, dicha subejecución ascendió a ¢1.626.144.174,13, según los registros de la Caja Única del Estado, conforme se detalla a continuación:

Tabla N° 1 Municipalidad de Heredia Cumplimiento de Metas con recursos de la Ley N°8114 En el periodo 2019 al 2024 (colones)				
Periodo	Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAM) Reporte General POA		Estado Caja Única (Ley 8114)	
	Metas	% Cumplimiento de metas	Créditos	Débitos
2019	Recarpeteo de 12 km de vías del Cantón Central de Heredia durante el año 2019	69,50%	745.619.071,00	711.414.699,00
2020	Realizar el recarpeteo y mantenimiento de 10 kilómetros de la red vial cantonal con la ley 8114	43,70%	573.551.232,01	552.308.296,00
2021	Ejecutar 9.3 km de recarpeteo y mantenimiento periódico de la red vial cantonal de Heredia (8114)	60.00%	645.907.188,00	768.067.281,00
2022	Plan Operativo Anual 2022 Mantenimiento y recarpeteo de 6,5 kilómetros	0.00%	639.215.360,00	-
2023	Colocar 12 km de carpeta asfáltica	0.00%	639.215.360,00	-
2024	"Recarpeteo y mantenimiento periódico de 25.88 kilómetros de vías del cantón (presupuesto. ley 8114)"	48.00%	708.604.904,38	661.257.947,00
(+) Subtotal			4.026.563.208,39	2.693.048.223,00
(=) Total (ingresos-egresos)				1.333.514.985,39
(+) Saldo al 31 de diciembre 2018				292.629.188,74
(=) Saldo al 31 de diciembre de 2024 en el estado de cuenta Caja Única				¢1.626.144.174,13

De conformidad con la revisión realizada a los expedientes de contratación respectivos y los justificantes registrados en los reportes generales del POA, la subejecución se debió a factores tales como: retrasos en los trámites de adjudicación, impugnaciones, cancelación de prórrogas sin el debido proceso, apelaciones e inclusive errores en la toma de decisiones de la Administración, entre otros, situación que denota la ausencia de una evaluación de riesgos integral que permita anticipar y mitigar los inconvenientes

asociados con la gestión del proceso de contratación y cualquier otra eventualidad que pudiera afectar la celeridad, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos provenientes de la Ley N°8114, comprometiendo así el logro de los objetivos institucionales vinculados al mantenimiento de la red vial cantonal de Heredia.

Las deficiencias descritas constituyen un incumplimiento de la norma 4.5.2 “Gestión de proyectos” de las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), la cual establece que: ***“El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.”*** (el resaltado y subrayado no son del original)

3.2- Sobre la información en los controles que mantiene la Unidad Técnica de Gestión Vial para evidenciar el cumplimiento de las especificaciones técnicas en la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0021700001 financiada con recursos provenientes de la Ley N° 8114

A pesar de que la Unidad Técnica de Gestión Vial cuenta con diversos mecanismos de control para fiscalizar las obras relacionadas con la red vial tales como fichas técnicas de los proyectos constructivos, bitácoras de inspección, formularios de análisis de vías, actas de recepción provisionales, fichas de control rutinario y registros fotográficos, entre otros, al analizar dicha documentación con el propósito de verificar el cumplimiento de las cláusulas técnicas establecidas en el contrato derivado de la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0021700001 *“Contratación para suministro, acarreo, colocación y acabado final de mezcla asfáltica en carpetas de espesor a definir, emulsión asfáltica y base, subbase y perfilado de vías de pavimento asfáltico y otros para la Municipalidad de Heredia”* y actualmente vigente, se identificó que los referidos mecanismos de control presentan deficiencias en cuanto a la incorporación de información detallada, relevante, íntegra y oportuna que permita evidenciar de forma fehaciente el cumplimiento de las especificaciones contractuales.

Esta situación fue constatada a partir del análisis de los siguientes aspectos específicos:

3.2.1- Omisión de información sobre la temperatura de la mezcla asfáltica (MAC): No se evidencia en alguno de los anteriores documentos o en algún tipo de reporte, información de la temperatura de la mezcla asfáltica en caliente durante su colocación sobre la superficie del pavimento, lo cual es crucial para garantizar la adhesión, compactación, calidad y durabilidad del asfalto de

acuerdo con la normativa aplicable.¹ (Pág. 19, especificaciones técnicas del pliego de condiciones)

3.2.2- Ausencia de información sobre el estado de la mezcla: No se documenta en alguno de los controles de la UTGV o en algún tipo de reporte el color y la textura del MAC al ser recibido en el sitio de obra, lo cual impide verificar si su calidad fue alterada durante el proceso de preparación y acarreo, lo que podría comprometer la durabilidad y efectividad de la obra vial². (Pág. 17-18, especificaciones técnicas)

3.2.3- Ausencia de un protocolo de protección de la mezcla asfáltica contra la humedad: No se dispone de algún documento en el que se evidencie la existencia de un protocolo que asegure que la mezcla asfáltica no se ve afectada por la humedad o en caso de lluvias³, tal como lo requiere la especificación técnica del pliego de condiciones: *“La mezcla asfáltica en caliente deberá colocarse sobre la superficie seca, a una temperatura atmosférica en sombra superior a 10°C y sin la presencia o amenaza de lluvia”* (Pág.17, especificaciones técnicas)

3.2.4- Ausencia de evidencia sobre el cumplimiento de la especificación relativa al equipo de acarreo: No se encontraron registros que respalden el cumplimiento de la especificación técnica que exige que *“cada camión deberá contar con una cubierta de lona u otro material adecuado para proteger la mezcla de la intemperie”* (pág. 17, especificaciones técnicas). Esta condición resulta esencial para preservar la calidad y la temperatura de la mezcla asfáltica durante su transporte por lo que su omisión podría comprometer la durabilidad y el desempeño técnico de las obras ejecutadas.

3.2.5 No se evidencia el cumplimiento de los requerimientos técnicos de equipo y herramientas: No se evidencian registros que respalden el cumplimiento de las especificaciones técnicas respecto al uso de equipos claves como las *pavimentadoras para mezcla asfáltica, compactación, juntas, recorte de bordes, limpieza y acondicionamiento de la superficie existente*, lo que no garantiza que el equipo utilizado sea el establecido en el contrato a fin de

¹ Norma 401.07 “Limitaciones Climatológica” del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Camino y Puentes (CR 2010), cuadro N° 401.2 (pág. 235) denominado “Temperatura de colocación de mezcla asfáltica”.

² La cláusula del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Camino y Puentes referente a la “preparación del material asfáltico” establece lo siguiente: “El cemento asfáltico no deberá usarse cuando presente una condición espumosa, ni deberá calentarse a una temperatura superior a 175 °C”.

³ Norma 401.07 del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2010.

garantizar la calidad y eficacia de las obras. (Pág. 17, 19, 20,21, especificaciones técnicas)

3.2.6- Ausencia de un control que registre los defectos, ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales: No se registra ni se justifica formalmente en las bitácoras u otros mecanismos diseñados para el efecto, los defectos, aplazamientos o ejecución prematura de las obras, lo cual es crucial para valorar la aplicación de multas o cláusulas penales al contratista. Ejemplo de ello, son las inspecciones realizadas por esta Auditoría el 29 de noviembre y el 16 de diciembre de 2024 a las obras programadas las cuales no se ejecutaron según lo previsto y no se localizó la justificación de dichas suspensiones en el expediente del proyecto.

3.2.7- Se constató la ausencia de controles efectivos por parte de la Unidad Técnica de Gestión Vial en el proceso de recepción de la mezcla asfáltica suministrada por la contratista. Aunque existe un inspector municipal, encargado de fiscalizar las obras, no se logró evidenciar con documentos que se haya recibido, verificado o haber estampado el sello de recibido en las boletas correspondientes al momento del acareo. Esto permite que la contratista entregue todas las boletas de recepción al final del día, dificultando la verificación inmediata de las cantidades y la calidad de la mezcla suministrada. Esta situación genera riesgos para la adecuada fiscalización y control de las entregas realizadas.

Las omisiones identificadas en los controles implementados por la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0021700001 (vigente) ponen de manifiesto una debilidad relevante en el proceso de fiscalización que debe aplicarse a las contrataciones públicas. La ausencia de información precisa, completa y oportuna limita la capacidad institucional para identificar oportunamente deficiencias en la calidad del mantenimiento de la red vial cantonal, lo que a su vez dificulta la adopción de medidas correctivas y preventivas orientadas a subsanar las acciones u omisiones que comprometan la calidad y durabilidad de las obras ejecutadas, en detrimento del interés público.

3.3- Incumplimiento de las Especificaciones Técnicas establecidas en el pliego de condiciones de la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0021700001, con recursos provenientes de la Ley N° 8114 (vigente)

En la revisión de una muestra del cumplimiento de las condiciones establecidas en las “Especificaciones Técnicas del pliego de condiciones” de la Licitación Pública vigente N° 2022LN-000001-0021700001, se evidenció el incumplimiento de las siguientes cláusulas contractuales:

3.3.1- Sobre el uso de “diésel” para el revestimiento de góndolas: De conformidad con lo indicado por la Unidad Técnica de Gestión Vial, la Constructora emplea diésel como material para el revestimiento de las góndolas de los vehículos destinados al transporte de la mezcla asfáltica. Esta práctica, aún y con el conocimiento de la UTGV, contraviene lo establecido en las especificaciones técnicas que prohíben el uso de derivados del petróleo para tal fin. La especificación técnica señala expresamente: *“No será admisible el uso de derivados del petróleo para el revestimiento de los compartimientos de los camiones, los cuales deberán drenarse antes de ser cargados”* (Pág. 17 de las especificaciones técnicas). Además, se incumple lo dispuesto en la norma 401.11 “Transporte de la mezcla al sitio de obra” del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras (CR 2010), que estipula que *“no se deben emplear materiales derivados del petróleo u otros materiales que puedan contaminar o alterar las propiedades de la mezcla asfáltica”*.

3.3.2- Sobre la aprobación al “Tramo de Prueba” de la mezcla asfáltica: En relación con la cláusula contractual que exige la realización de un “tramo de prueba” para evaluar la producción, colocación y compactación de la mezcla asfáltica, se constató que no se revisa ni se aprueba dicho tramo, lo cual es un requisito previo para continuar con la ejecución del contrato. Esta omisión constituye un incumplimiento de las especificaciones contractuales del procedimiento de “control de mezcla asfáltica” que establece que, *“una vez concluido el tramo de prueba, se suspende la producción hasta que tanto la mezcla como el tramo de prueba sean evaluados y aceptados”* (Pág.18 de las especificaciones técnicas). Asimismo, se incumple con lo dispuesto en la norma 401.12 del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras (CR 2010), que señala que el proceso de producción solo puede iniciarse una vez que el tramo de prueba haya sido aceptado por el contratante.

3.3.3- Incumplimiento en las pruebas de “Textura Superficial”: Se constató mediante los ensayos de laboratorio existentes que no se realizan las pruebas de “textura superficial” de la mezcla asfáltica. Esta omisión, impide verificar el cumplimiento de la cláusula contractual que exige que *“el coeficiente de resistencia al deslizamiento deberá ser, como mínimo de 0,45 en cada ensayo individual”* (ensayo AASHTO T-278) (Pág.21 de las especificaciones técnicas) y que todos los paños que no cumplan con este requisito deben ser removidos o corregidos. Al no contar con los ensayos que respalden esta prueba, se incumple la norma 503.16 “Control de la textura superficial” del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras (CR 2010) que establece que *“se debe satisfacer los requerimientos establecidos en las especificaciones del proyecto”*.

3.3.4- Incumplimiento de los ensayos de “Control de Calidad”: En relación con la cláusula de “Control de Calidad”, se estipula que **“por cada 300 toneladas métricas de mezcla asfáltica, el contratista deberá proveer los resultados de los ensayos de contenido de asfalto, granulometría, densidad máxima teórica, entre otros”** (Pág. 22 de las especificaciones técnicas). Sin embargo, se determinó que la constructora presentó un único informe consolidado de los 24 ensayos requeridos correspondientes a 7.350 toneladas de mezcla asfáltica de la orden de compra 65920. Este incumplimiento no solo contraviene las especificaciones técnicas contractuales, sino que limita la posibilidad de verificar la calidad específica de la mezcla asfáltica utilizada **en cada lote**, dificultando la aplicación de medidas correctivas oportunas en caso de que los resultados no cumplan con los parámetros establecidos. (El resaltado y subrayado no son del original)

3.3.5- Incumplimiento respecto a la obtención de los “Certificados de la Calidad del Asfalto”: Se constató que la constructora no ha entregado los certificados de calidad del asfalto correspondiente a la orden de compra N° 65920, relacionada con 7.350 toneladas de mezcla asfáltica de la Licitación Pública N° 2022LN-000001-0021700001 y por la cual se debían haber entregado 24 certificados emitidos por RECOPE. Aunque la constructora presentó los resultados de los ensayos, estos no son equivalentes a los certificados de calidad. La omisión de no presentar estos certificados compromete la transparencia en la ejecución del contrato y la garantía de calidad de las obras realizadas en la red vial cantonal, lo que constituye un incumplimiento directo de la cláusula de “Control de Calidad” que establece: **“El adjudicatario deberá aportar por cada 300 toneladas de mezcla asfáltica entregadas, un Certificado de Calidad del asfalto utilizado en la producción de la mezcla”** (Pág.23 de las especificaciones técnicas). (el resaltado y subrayado no son del original)

3.3.6- Incumplimiento respecto a las pruebas de verificación de la calidad de la mezcla asfáltica en laboratorio CACISA: Se determinó en la evaluación realizada que la UTGV no aplicó pruebas de verificación de la “calidad de la mezcla asfáltica” en el laboratorio CACISA, contratado por la Municipalidad de Heredia para tal fin bajo la contratación directa N°2021CD-000056-002170001⁴ por un monto de ¢20.000.000.00. Esta omisión, contraviene lo estipulado en la cláusula de “Control de Calidad” que establece: ***“La Municipalidad utilizará para efectos de cálculo del factor de pago, los datos de verificación de calidad de la mezcla asfáltica que la Municipalidad contratará con el laboratorio de preferencia. El costo de estas pruebas correrá por cuenta del contratista”*** (Pág. 23 de las especificaciones técnicas). Además, la norma 401.3 “Composición de la mezcla asfáltica (dosificación del diseño)”, inciso c. “Verificación del Diseño de Mezcla”,

⁴ Contratación de pruebas, ensayos, inspecciones y estudios de laboratorio para el control de calidad de proyectos para la Municipalidad de Heredia.

del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras (CR 2010) señala que *“el contratante debe revisar el diseño de mezcla suministrado por el contratista y realizar una verificación del mismo”*.

La ausencia de verificación de la calidad de la mezcla asfáltica por parte de la Administración, en el laboratorio de su preferencia y cuyo costo se acreditaría al contratista, deriva no solo en un incumplimiento de las especificaciones técnicas por parte de la Administración, sino que podría resultar en el uso de materiales de menor calidad comprometiendo la resistencia y durabilidad de las vías y la generación de un aumento en los costos de mantenimiento y reparación debido a posibles deterioros prematuros de la infraestructura vial.

La recurrencia de estos incumplimientos expone a la institución a una serie de riesgos relevantes, entre los cuales destacan la falta de certeza sobre la calidad de las obras ejecutadas, la imposibilidad de implementar medidas correctivas de manera oportuna y la eventual afectación de la vida útil de la infraestructura vial. Estas deficiencias, además de constituir incumplimientos normativos y contractuales, comprometen la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la ejecución del contrato y afectan negativamente la adecuada gestión de los recursos públicos provenientes de la Ley N° 8114 y su Reglamento, destinados al mejoramiento y conservación de la red vial cantonal.

3.4.- Inconsistencias que afectan la razonabilidad de los pagos realizados al contratista en las Licitaciones Públicas N° 2020LN-000002-0021700001 y 2022LN-000001-0021700001 con recursos de la Ley 8114

Para la contratación N°2020LN-000002-0021700001 (finalizada) se emitieron las órdenes de compra (O.C) 63118-63180-63706-63866 y revisado el expediente respectivo se determinaron las siguientes debilidades:

3.4.1.1- La factura N° 1990 de fecha 21 de marzo de 2021, correspondiente a la OC-63180, indica que se recibió una cantidad de 261 m³ de **relleno de base granular**, a un precio unitario de ¢19.881,72 para un total de ¢5.189.128,92. Sin embargo, según la revisión de esta Auditoría, las boletas adjuntas al expediente suman 205 m³ para un total de ¢4.075.752,60. Esto genera una diferencia de 56 m³ que corresponde a un monto de ¢1.113.376,32 pagado de más.

3.4.1.2- No se localizaron las boletas que respalden la factura N° 2129 de la O.C. N° 63118 del 11 de abril del 2021 por concepto de **“relleno de lastre y compactado general”** y por un monto de ¢5.129.483,76. Tampoco se localizaron las boletas correspondientes a la factura N° 1990 de la orden de compra N° 63180 del 23 de marzo del 2021 por ¢4.245.688,08 por el mismo concepto. Esta falta de respaldos evidencia que la Administración ha procedido al pago de facturas sin realizar la debida revisión y verificación de las cantidades facturadas por la

empresa, lo que compromete la transparencia y la razonabilidad del pago. Al respecto, en la Unidad de Gestión Vial se indicó que no se logró localizar dichas boletas.

3.4.1.3- Ausencia de comprobantes por parte de la constructora que justifique el cobro de las actividades de **“perfilado”** que se realizaron en base a las órdenes de compra N° 63118, N° 63180 y N° 63706 y cuyos montos ascienden a ¢110.003.331,93. Al respecto, la Unidad de Gestión Vial, suministró un archivo de Excel con los cálculos realizados a nivel interno para la comprobación de lo puesto al cobro por la constructora pero sin ningún tipo de respaldo; por otra parte, el archivo de Excel no brinda información de los factores que tomó en cuenta para el cálculo del monto a pagar por concepto de perfilado; tampoco se localizó evidencia en las bitácoras, en las boletas de inspección y/o fotos que pudieran determinar su ejecución.

3.4.1.4- Ausencia de comprobantes que permitan verificar y respaldar la razonabilidad de las cancelaciones realizadas al contratista por las actividades de **“excavaciones de gaveta”**⁵ correspondientes a las órdenes de compra N°63118, N°63180 y N°63706 por un monto de ¢8.832.317,84. Según lo indicado en la Unidad de Gestión Vial, “el volumen de excavación” debe medirse en sitio, multiplicando largo por ancho y espesor solicitado, no obstante, esta Auditoría no localizó evidencia de los cálculos en la bitácora de la obra e inspecciones en sitio ni en ningún otro documento relacionado.

Para la contratación 2022LN-000001-0021700001 que se encuentra vigente se emitió la orden de compra 65920, de la cual se han determinado las siguientes situaciones y que algunas son coincidentes con las debilidades determinadas en la contratación anterior:

3.4.1.5- Se determinó que por las facturas N°5267 y N°5328 se canceló una cantidad superior de **“perfilado”** con respecto a lo autorizado en la orden de compra N°65920, la cual fue aprobada por una cantidad de 61.250,00 m² a un precio unitario de ¢958,67 para un monto total de ¢58.718.537,50; no obstante, al analizar las facturas con que se canceló dicho servicio, se constató que estas ascienden a ¢59.159.525,70, lo que evidencia que se realizó una compra de más de 460 m² de perfilado por un monto de ¢440.988,20 sin ningún tipo de justificación y al margen del procedimiento contractual y del principio de legalidad presupuestaria.

⁵ Las **excavaciones de gaveta** son un tipo de **excavación** técnica en proyectos viales utilizadas para mejorar la infraestructura de las carreteras, especialmente en la preparación del terreno para la **instalación de drenajes** o para la correcta distribución de capas estructurales en la vía. Están reguladas por las normativas técnicas que aseguran que estas excavaciones se realicen con las especificaciones correctas para garantizar la **seguridad, durabilidad y funcionalidad** de las obras viales.

3.4.1.6- Aunado a lo anterior, no se proporcionaron las boletas que permitieran verificar y respaldar el pago de esas actividades de **“perfilado”** por $\text{¢}59.159.525,70$. Al respecto, la Unidad de Gestión Vial suministró un control (interno) en Excel del “perfilado”, el cual no contempla el largo, ancho promedio ni el espesor, datos indispensables para el cálculo de este. Adicionalmente, no se localizó evidencia física o digital en las bitácoras de obra, en las boletas de inspección ni en registros fotográficos que respalden la ejecución del perfilado. Esta ausencia de documentación imposibilita la trazabilidad del proceso y la fiabilidad del pago realizado.

3.4.1.7- No se evidencia ningún tipo de control o boletas en el expediente de la orden de compra N°65920, que permitan verificar y respaldar el pago de las actividades de **“excavaciones de gaveta”** por un monto de $\text{¢}1.205.049,39$. De acuerdo con lo manifestado por la Unidad de Gestión Vial, el volumen de excavación debe medirse directamente en el sitio de trabajo, mediante el cálculo del producto entre el largo, el ancho y el espesor solicitado. Sin embargo, esta Auditoría no localizó evidencia de dichos cálculos ni en la bitácora de la obra ni en algún otro documento atinente, lo que impide comprobar la efectiva ejecución de los trabajos facturados.

Las omisiones identificadas en cuanto a la ausencia de información y documentación de respaldo que justifique los pagos efectuados al contratista y la contravención al principio de legalidad presupuestaria constituyen una transgresión a los principios fundamentales que rigen el adecuado funcionamiento del control interno establecido en el artículo 8 de la Ley General de Control Interno N° 8292. Dicha norma impone la obligación de observar los principios esenciales orientados a la protección y conservación del patrimonio público, así como a garantizar la confiabilidad y oportunidad de la información utilizada en la gestión institucional y el cumplimiento del ordenamiento jurídico correspondiente. Esta situación expone a la entidad a riesgos significativos relacionados con la integridad en el uso de los recursos públicos y su correcta aplicación, afectando de forma directa la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública.

3.5- Sobre el proceso de planificación y presupuestación de la Mezcla Asfáltica en caliente en la Licitación Pública 2022LN-000001-0021700001

Del análisis efectuado al proceso de planificación y presupuestación de mezcla asfáltica caliente (MAC), en el marco de la Licitación Pública N° 2022LN-000002-0021700001 (vigente) y conforme con la orden de compra N° 65920, se identificó un promedio de 482,23 toneladas de MAC, equivalentes a un monto de $\text{¢}39.378.409,28$, entre lo planificado por la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) y lo efectivamente entregado por la empresa contratista.

Los proyectos con mayores desviaciones presupuestarias en su planificación fueron los siguientes:

- **Calles Fofos:** 414,38 toneladas de excedente
- **Calle Cubujuquí:** 274,35 toneladas de excedente
- **Calle Berta Eugenia:** 270,01 toneladas de excedente

Estas desviaciones evidencian una debilidad en los procesos de planificación y presupuestación de los materiales requeridos para la ejecución de proyectos viales. A pesar de contar con un presupuesto específico para cada vía intervenida, se proyectaron cantidades superiores de mezcla asfáltica sin que existiera justificación técnica o documental que respalde tal diferencia. Esta situación refleja un debilitamiento de la UTGV en los procesos de planificación, presupuestación, eficiencia y control en la ejecución de la inversión pública en infraestructura vial con fondos provenientes de la Ley 8114.

3.6.- Del inventario físico de la red vial cantonal de Heredia

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 38578-MOPT, "**Manual de Especificaciones Técnicas para la Elaboración del Inventario y Evaluación de la Red Vial Cantonal**", en su artículo 2 "Disposiciones Generales", se establece que los inventarios de la red vial del cantón deben inscribirse ante el MOPT como mínimo cada 5 años. No obstante, se ha identificado que el último inventario físico de la red vial cantonal de Heredia - según la información proporcionada por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT a esta Unidad de Fiscalización, mediante oficio N° SPS-PEMIST-2025-21 de fecha 03 de febrero de 2025- corresponde al año 2012 registrando una extensión total de 212,06 kilómetros. Aunque en el año 2021 la Unidad Técnica de Gestión Vial inició un proceso de actualización del inventario físico constatando un incremento de 30,46 kilómetros adicionales, a la fecha de conclusión de este estudio, dicho inventario no ha sido actualizado ante el MOPT.

Este hecho, además de contravenir lo dispuesto en la normativa vigente⁶ que establece que los inventarios deben actualizarse cada cinco años, ha generado que la Institución haya dejado de percibir hasta aproximadamente ¢ 44 millones anuales en recursos provenientes de la Ley 8114, como se observa en la siguiente fórmula:

⁶ Reglamento a la Ley N° 9329, Decreto Ejecutivo N° 40137-MOPT. Artículo N°5: "*inciso n) Velar por la aplicación de lineamientos técnicos emitidos por el MOPT, en materia de inventarios, clasificación y referencia de la red vial cantonal, y suministra dichos inventarios periódicamente al MOPT. La actualización de los inventarios deberá realizarse como mínimo cada cinco años*".

<p>Tabla 2 Municipalidad de Heredia Fórmula para la Distribución del 22.25%, art. 5 de la Ley 8114 por un monto de €109.191.010.000.00 Al 31 de diciembre del 2024</p>			
Detalle	Inventario 212.06	Inventario 241.51	Diferencia
15% en partes iguales a las Municipalidades	0.182926829	0.182926829	
35% Índice de Desarrollo Social Cantonal	0.189220215	0.189220215	
50% Extensión de Red Vial Del Cantón con	0.285024507	0.325684911	
= Total del porcentaje * total de los recursos asignados (0.006571711*109.619.010.0000.00)	720.384.563.44	-	
= Total del porcentaje * total de los recursos asignados (0.00697832*109.619.010.0000.00)	-	764.956.529.86	
		Total	44.571.966.43

Fuente: montos estimados preliminarmente por asignar a las ochenta y dos Municipalidades del País, suministrado por la Secretaría de Planificación Sectorial-MOP para el ejercicio económico y fiscal del año 2024

La UTGV en su informe de respuesta a la Auditoría Interna, expuso las dificultades encontradas para completar la actualización del inventario, detallando lo siguiente: *“Para el 2021 se inició el proceso de solicitud de apoyo para realizar la actualización del inventario, para lo cual nos facilitaron asesoría y las boletas indicadas para esa fecha. Luego tuvimos la iniciativa de hacerlo de forma digital y con sistema de información geográfica, pero se nos indicó que esto ya lo estaba realizando el MOPT, por lo que se decidió hacer el levantamiento manual y digitalizar la información (base de datos adjunta). Para este año 2024, el MOPT realizó un trabajo en conjunto con LANAMME y esta unidad para la validación de la red vial cantonal, el cual está en proceso de revisión por esta unidad para firmar un acuerdo de validación.”*

Finalmente, es importante señalar que los 30,46 kilómetros de red vial cantonal de Heredia que no se encuentran inscritos en el inventario reportado en el MOPT tampoco se encuentran registrados contablemente. Esto adquiere relevancia considerando que el estudio elaborado por el LANAMME-UCR, titulado *“Diagnóstico de la Red Vial Cantonal de cada distrito y estimación del valor del patrimonio vial”* (2016-2017), el cual sirvió de base para el reconocimiento contable de los activos clasificados como “Caminos y Calles” de la Municipalidad de Heredia, únicamente reporta una extensión total de 195,12 kilómetros. Esta omisión representa una afectación significativa en el registro contable y en la revelación de información financiera en contraposición con lo establecido por la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público NICSP 17 - *Propiedad, Planta y Equipo*.

3.7 Sobre las competencias de la Junta Vial Cantonal según el Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114

De conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N°8114, se asignan a la Junta Vial Cantonal las siguientes competencias:

“a) Proponer al Concejo Municipal el destino de los recursos provenientes de la Ley N° 8114, mediante la elaboración de propuestas de los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo, considerando la priorización establecida en dicha normativa.

*b) Proponer al Concejo Municipal los proyectos de **presupuesto anual** para la gestión de la red vial cantonal, los cuales deben incluir, al menos, el nombre de la obra, su descripción, la meta a alcanzar, la modalidad de ejecución, el costo total, el monto presupuestado, el plazo estimado y la probable fecha de inicio.*

c) Conocer los informes semestrales sobre la evaluación de la gestión vial municipal, elaborados por la administración municipal y presentados ante el Concejo Municipal.

*d) Presentar, **durante el mes de enero de cada año**, un informe anual de rendición de cuentas ante el Concejo Municipal. Asimismo, debe publicar en ese mismo mes un resumen o el texto íntegro del informe de labores en un medio de comunicación colectiva, local o nacional, junto con la convocatoria a una asamblea pública y abierta para su presentación, a celebrarse como máximo un mes después de dicha publicación.” (los resaltados y subrayados no son del original)*

De la revisión efectuada a las actas de la Junta Vial Cantonal y conforme a lo indicado por la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV), se evidenció que no se ha dado cumplimiento a las obligaciones de presentar ante el Concejo Municipal los proyectos de presupuesto anual de la red vial cantonal, debidamente fundamentados en los caminos priorizados según el Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo; tampoco se han remitido los informes semestrales de evaluación de la gestión vial, ni se ha presentado el informe anual de rendición de cuentas correspondiente al mes de enero de cada período. En consecuencia, tampoco se ha procedido con la publicación del informe ni con la convocatoria a la asamblea pública respectiva para su presentación. Estas omisiones no solo contravienen lo dispuesto en el marco jurídico vigente, sino que además constituyen un incumplimiento a los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas que deben regir la gestión de los recursos públicos asignados por la Ley N.º 8114 para el mantenimiento de la red vial cantonal de Heredia.

3.8 Otras debilidades de control interno en cuanto a las competencias de la Junta Vial Cantonal de Heredia

3.8.1- Aunado a lo anterior, el punto 5 de las “Acciones de seguimiento y evaluación de la gestión vial” del Manual de la Junta Vial de la Municipalidad de Heredia establece que, una vez aprobado el programa anual por el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal debe realizar el seguimiento sobre la ejecución

de las rutas intervenidas, mismo que de conformidad con la revisión de las actas de la Junta Vial Cantonal, no se realiza.

3.8.2- Revisado el libro de actas de la Junta Vial Cantonal (2019-2023) se determinó que dicho órgano colegiado sesiona ordinariamente un promedio de 6.6 veces al año, situación que incumple el apartado “De las Sesiones de la Junta Vial Cantonal” del Manual de Junta Vial de la Municipalidad de Heredia, que establece: *“La Junta Vial sesionará ordinariamente una vez al mes...”*

3.8.3- Se determinó que las actas 2019-2023 del libro de actas de la Junta Vial Cantonal no están firmadas por el presidente lo que contraviene el artículo 56.4 de la Ley General de la Administración Pública que indica: *“Las actas serán firmadas por el presidente y por aquellos miembros que hubieran hecho constar su voto disidente.”*

De igual forma el Manual de la Junta Vial de la Municipalidad de Heredia, en el punto 6.6 “Firmas” indica: *“Al tenor de lo expresado en el artículo 56.3 de la LGAP las actas deben ser firmadas, por el presidente y por los miembros que voten acuerdos en contra. El secretario (a) como responsable del levantamiento del acta, también la firmará...”*

Estas debilidades en el ejercicio de las competencias asignadas a la Junta Vial Cantonal, además de constituir un incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente ha debilitado significativamente el sistema de control interno institucional y compromete la adecuada planificación, ejecución, fiscalización y rendición de cuentas sobre los fondos públicos destinados al mantenimiento de la red vial cantonal.

4. CONCLUSIÓN

Con fundamento en las inconsistencias identificadas a lo largo del presente informe, esta Auditoría Interna concluye que no es posible brindar una seguridad razonable sobre la eficacia de la gestión desarrollada por la Unidad Técnica de Gestión Vial ni sobre la efectividad del sistema de control interno implementado por dicha dependencia en la administración de los recursos provenientes de la Ley N.º 8114 y su Reglamento.

De igual forma, se evidencian debilidades relevantes en el cumplimiento de las atribuciones que la normativa vigente asigna a la Junta Vial Cantonal, en particular en lo relativo al deber de rendición de cuentas sobre la planificación, seguimiento y evaluación de las intervenciones viales financiadas con recursos de dicha ley, situación que compromete los principios de legalidad, eficiencia y transparencia que deben regir la gestión de los recursos públicos provenientes de la Ley 8114 para la conservación y mantenimiento de la red vial cantonal de Heredia.

5. 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 las siguientes recomendaciones de control.

5.1 A la Unidad Técnica de Gestión Vial, en coordinación con la Dirección de Inversión Pública y la Junta Vial Cantonal de la Municipalidad de Heredia

Formular y remitir, a más tardar el 30 de mayo de 2025, un plan de acción dirigido a corregir los hallazgos identificados en el presente informe. Este plan deberá ser remitido con copia al Concejo Municipal, a la Alcaldía de Heredia y a esta Auditoría Interna y debe incluir como mínimo: el número del hallazgo que se pretende subsanar, las acciones correctivas a implementar, los responsables de su ejecución y los plazos definidos para su cumplimiento.

De manera particular, el plan deberá contemplar:

- 5.1.1-** Medidas concretas orientadas a minimizar la subejecución de los recursos provenientes de la Ley N.º 8114 durante el periodo 2025 y periodos siguientes.
- 5.1.2-** Acciones que permitan asegurar y documentar el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas establecidas en los contratos financiados con recursos de la Ley 8114, a fin de garantizar un mantenimiento adecuado de la infraestructura vial cantonal.
- 5.1.3-** La gestión ante el contratista correspondiente para proceder con la revisión del pago efectuado mediante la factura N.º 1990, asociada a la orden de compra N.º 63180, y solicitar la devolución del monto pagado en exceso por la suma de ¢1.113.376,32 en caso de no localizar los comprobantes. En caso de localizar los comprobantes presentarlos ante la Auditoría Interna.
- 5.1.4-** La actualización oportuna del inventario vial del cantón de Heredia ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con el fin de evitar afectaciones en la asignación de recursos. De igual forma reportar la actualización del inventario ante la Contabilidad Municipal.

- 5.1.5-** La presentación por parte de la Junta Vial Cantonal, en los plazos establecidos por el marco normativo vigente, de los proyectos anuales de intervención vial, los informes semestrales de avance y los informes anuales de rendición de cuentas de conformidad con lo que estipula el Reglamento a la Ley 8114.

Las acciones contempladas en este plan deberán mantenerse y perfeccionarse como parte de la gestión ordinaria de la Unidad Técnica de Gestión Vial y de la Junta Vial Cantonal en los periodos siguientes a efectos de asegurar la sostenibilidad del sistema de control interno y la adecuada administración de los recursos públicos transferidos a la Municipalidad de Heredia mediante la Ley N.º 8114.

5.2- A la Junta Vial Cantonal (JVC) de la Municipalidad de Heredia

- 5.2.1-** Presentar a más tardar el 30 de mayo de 2025 al Concejo Municipal el proyecto anual de calles y caminos a intervenir de lo que se ha realizado hasta la fecha y sobre lo que resta del periodo 2025 y continuar con la presentación de los informes de rendición de cuentas establecidos en el Reglamento a la Ley 8114.
- 5.2.2-** Sesionar ordinariamente una vez al mes como lo dispone el apartado “De las Sesiones de la Junta Vial Cantonal” del Manual de Junta Vial de la Municipalidad de Heredia.
- 5.2.3-** Formalizar la presentación de los libros de actas emitidos por la JVC con las firmas respectivas para que estas tengan validez jurídica.

Nota: La evidencia de este estudio de Auditoría se mantiene en el expediente físico y digital AI-08-2024.

ANEXO

Observaciones por parte de la Administración al borrador del informe del estudio de carácter especial sobre la Gestión y el Control Interno aplicados por la Unidad Técnica de Gestión Vial y la Junta Vial Cantonal en cumplimiento de la Ley N°8114 y su Reglamento			
Ítem	3.1 Subejecución de las metas programadas y presupuestadas con fondos de la Ley N°8114 durante los periodos 2019-2024		
Observaciones UTGV	Sobre este punto es importante mencionar que se realizaron las justificaciones y valoraciones técnicas en los momentos indicados del proceso de contratación, así como en sistemas de planificación de la institución, haciendo ver que la subejecución no es plena responsabilidad de la Unidad de Gestión Vial.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos Auditoría	Se toma nota de lo manifestado por la Administración. No obstante, es preciso señalar que la causa descrita en el hallazgo 3.1 del informe AI-08-2024 ya contempla lo indicado; sin embargo, el análisis efectuado por esta Auditoría Interna concluyó que persisten debilidades atribuibles a la Unidad Técnica de Gestión Vial, particularmente en lo que respecta a la aplicación de una valoración de riesgos, de controles preventivos y de un adecuado seguimiento que hubieran permitido mitigar los efectos de la subejecución. Por tanto, el señalamiento formulado se mantiene.		
Ítem	3.2.- Ausencia de un programa anual debidamente conformado y formalizado para la intervención de las rutas y calles cantonales con recursos de la Ley N°8114		
Observaciones UTGV	Para el momento de la formulación del "Plan de Conservación, Movilidad Integrada, Desarrollo y Seguridad Vial del Cantón 2023 al 2028" y la priorización de los caminos a intervenir se realiza una base de datos donde se tiene los caminos a tomar en cuenta con su inspección, verificación de estado, así como IRI, Clasificación y PCI.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento Auditoría	El hallazgo se mantiene. La existencia de un listado de caminos a intervenir dentro del Plan de Conservación, Movilidad Integrada, Desarrollo y Seguridad Vial del Cantón 2023-2028 —formulado en atención a la recomendación contenida en el informe AI-11-2019— no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación normativa de presentar anualmente ante la Junta Vial Cantonal (JVC) el programa específico de caminos a intervenir en la red vial cantonal. Este procedimiento constituye un requerimiento indispensable para que dicho órgano colegiado valore, avale y someta dicho programa a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, conforme a lo dispuesto por la normativa aplicable en materia de gestión vial y principios de planificación pública. La omisión de este paso contraviene la normativa vigente y debilita los mecanismos de control y trazabilidad de la planificación vial cantonal.		



Observaciones por parte de la Administración al borrador del informe del estudio de carácter especial sobre la Gestión y el Control Interno aplicados por la Unidad Técnica de Gestión Vial y la Junta Vial Cantonal en cumplimiento de la Ley N°8114 y su Reglamento			
Ítem	3.3- Sobre la información en los controles que mantiene la Unidad Técnica de Gestión Vial para evidenciar el cumplimiento de las especificaciones técnicas en las licitaciones públicas adjudicadas y financiadas con la Ley N°8114		
Observaciones UTGV	Se realizan inspecciones diarias reportadas en libro de control del inspector municipal y se tiene un registro fotográfico. Para el tema de los aplazamientos se mantiene comunicación con el personal de la Constructora MECO vía correo electrónico donde se hace las coordinaciones.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento Auditoría	<p>El hallazgo se mantiene. La Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) no mantiene en sus expedientes, controles efectivos con información, detallada, completa, oportuna, razonable ni en sus bitácoras, documentación técnica que respalde el cumplimiento o incumplimiento de las especificaciones técnicas contractuales y la evidencia que se presenta para fundamentar la observación de la UTGV es la misma que se utilizó en la evaluación de la Auditoría Interna. En relación con los aplazamientos del programa de trabajo, se identificaron algunos correos electrónicos remitidos por la contratista comunicando tales aplazamientos; sin embargo, no se evidenció análisis alguno por parte de la UTGV que permita determinar si las causales alegadas resultan razonables o, por el contrario, constituyen incumplimientos sujetos a la aplicación de sanciones contractuales. Asimismo, dichos aplazamientos no se encuentran documentados formalmente en los expedientes de los proyectos ni en las bitácoras de obra, lo que constituye una contravención no solo a la normativa en materia de contratación pública, sino también a los principios y disposiciones establecidos en el marco normativo de control interno y así dispuesto en la norma 4.5.2 "Gestión de Proyectos" de las Normas de Control Interno para el Sector Público.</p>		
Ítem	3.4- Incumplimiento de las Especificaciones Técnicas establecidas en el pliego de condiciones de la Licitación Pública N°2022LN-000001-0021700001, con recursos de la Ley N°8114 (vigente)		
Observaciones UTGV	Sobre el resultado 3.4.5 en los expedientes si se encontró los certificados de la orden de compra 65920 ubicados en la posición número 8 según el índice y el contenido. Adicionalmente no se entiende cuáles son los certificados de RECOPE.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento Auditoría	La evidencia presentada no modifica lo indicado en el hallazgo de auditoría , en virtud de que si bien la empresa constructora presentó un resultado consolidado de los ensayos de laboratorio, dicha documentación no cumple con los requisitos establecidos en la normativa técnica de ingeniería CR-2010, ya que estos no equivalen a los certificados de calidad que deben ser emitidos en el país por la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), entidad estatal facultada y responsable de la producción, control y regulación de los combustibles y demás materiales derivados del petróleo. La normativa vigente exige que los materiales empleados en las obras públicas de conservación vial cuenten con certificaciones		

Observaciones por parte de la Administración al borrador del informe del estudio de carácter especial sobre la Gestión y el Control Interno aplicados por la Unidad Técnica de Gestión Vial y la Junta Vial Cantonal en cumplimiento de la Ley N°8114 y su Reglamento			
	oficiales de calidad que garanticen su conformidad técnica, condición que no se satisface con la presentación de resultados de laboratorio por parte del contratista. Esta omisión compromete la trazabilidad y confiabilidad técnica de los materiales utilizados pudiendo afectar la calidad y durabilidad de las obras ejecutadas y así detallado en el comentario 3.4.5 del presente informe.		
Ítem	3.5. Sobre el proceso de pago de las contrataciones 2020LN-000002-0021700001 y 2022LN-000001-0021700001 con recursos de la Ley N°8114		
Observaciones UTGV	Sobre este resultado (3.5.1) para la licitación 2020LN-000002-0021700001 esta licitación fue parte de los procesos de auditoraje también del año 2020 donde se presentaron las boletas, comprobantes y hojas de cálculo de su ejecución en carpeta compartida. Se adjunta el enlace de esta afirmación.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento de Auditoría	Se mantiene el hallazgo y efectivamente desde el informe AI-011-2019, se viene advirtiendo la situación. Se ha incurrido en pagos al contratista sin respaldo técnico ni documental suficiente, lo que compromete la razonabilidad financiera y vulnera los principios del control interno y de contratación pública. Las debilidades observadas —como la ausencia de boletas, cálculos técnicos inverificables y sobrepagos sin justificación— impiden establecer la trazabilidad y veracidad de los trabajos cancelados, generando un riesgo elevado de daño patrimonial y afectando la transparencia en el uso de los fondos públicos provenientes de la Ley N°8114, situación que debe ser corregida de forma inmediata.		
Ítem	3.6- Sobre el proceso de planificación y presupuestación de la Mezcla Asfáltica en Caliente en la Licitación Pública 2022LN-000001-0021700001 (vigente)		
Observaciones UTGV	Sobre este resultado esta diferencias se dan por que nuestros levantamientos los hacemos con anchos promedios de las calles y estas evidentemente tienen en la mayoría anchos variables hace se incremente o reduzca el área de intervención adicionalmente al ser vías perfilados a 5cm se generan diferencias de altura al largo de la calle que conllevan el disponer de mayor o menor MAC. también afecta que el levantamiento se realiza al momento de la generación de la planificación y que en la ejecución hay condiciones técnicas de los sitios a intervenir que van cambiando y se corrigen en el curso de la ejecución.		
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/>	Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento Auditoría	El hallazgo se mantiene. Del análisis realizado al proceso de planificación y presupuestación de mezcla asfáltica caliente (MAC) en el marco de la Licitación Pública N°2022LN-000001-0021700001, se evidencia una diferencia significativa entre las cantidades planificadas por la Unidad Técnica de Gestión Vial (UTGV) y las efectivamente entregadas por la empresa contratista, con un excedente promedio (planificado) de 482,23 toneladas métricas, equivalentes a \$39.378.409,28. Esta situación pone de manifiesto inconsistencias sustanciales en la planificación técnica y presupuestaria de los proyectos viales municipales. La magnitud del excedente planificado en proyectos como Calles Fofos (414,38 toneladas), Calle Cubujuquí (274,35 toneladas) y Calle Berta Eugenia (270,01 toneladas) evidencia un		



Observaciones por parte de la Administración al borrador del informe del estudio de carácter especial sobre la Gestión y el Control Interno aplicados por la Unidad Técnica de Gestión Vial y la Junta Vial Cantonal en cumplimiento de la Ley N°8114 y su Reglamento		
	desajuste importante entre la estimación de necesidades reales y la planificación y formulación presupuestaria.	
Ítem	3.7.- Sobre el inventario físico de la red vial cantonal de Heredia	
Observaciones UTGV	Sobre este resultado verificamos y solicitamos el detalle del kilometraje que maneja el MOPT y se encontró un error de digitación que evidencia que el inventario del MOPT nos tiene con menos kilómetros de lo que tenemos nosotros en la base de datos y esta se comparó con la ficha de los caminos para evidenciarlo en las hojas de cálculo adjuntas.	
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/>	No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumento Auditoría	El hallazgo se mantiene en virtud de que la información aportada para justificar la observación es coincidente con la utilizada por esta Auditoría en su análisis, a saber: 212.06 kilómetros reportados ante el MOPT y 30.46 kilómetros que, si bien fueron actualizados por la UTGV, no fueron registrados ante dicho Ministerio. El deber de <i>invigilando</i> implica una supervisión continua e integral sobre todas las actividades ejecutadas por la dependencia. En consecuencia, si existía un error en la información reportada, este debió ser identificado oportunamente, ya sea en el momento de su generación o durante el proceso obligatorio de revisión y supervisión de las labores de la UTGV y gestionar su corrección ante el MOPT.	