ASAMBLEA LEGISLATIVA

DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Informe Parcial

(Caso Cochinilla)

Expediente N°22.546

Comisión Especial que tendrá el objeto de investigar la presunta red de corrupción de obra vial, en la que figuran altos mandos de Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), empresarios, gerentes de compañías constructoras y funcionarios públicos, con el fin de que rinda un informe que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones, hallazgos y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o que permitan aportar al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables.

24 de Marzo 2022

Contenido

Informe parcial de investigación sobre expediente 22.546 4
Introducción 4
Justificación de la Investigación 6
Naturaleza jurídica y funcional de las investigaciones parlamentarias 6
Control Político 8
Hecho generador 9
Fenomenología criminal aparente en el caso Cochinilla 13
Marco Jurídico y Metodológico 18
Marco institucional y deberes de las instituciones 25
Consejo Nacional de Vialidad, (CONAVI) 25
Auditoría CONAVI 27
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) 28
Auditoría MOPT 29
Casa Presidencial 32
Ministerio de Hacienda 33
Dirección de Presupuesto Nacional 33
Tesorería Nacional 34
Contraloría General de la República (CGR) 35
Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) 35
Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) 36
Empresas Coludidas 38
Empresas supervisoras y verificadoras 39
Marco conceptual de referencia 40
Corrupción 40
Delincuencia Organizada y Delito Grave 43
Principios rectores en cuanto al ejercicio de la función pública 44
Deber de Probidad (art.3, LCCEI) 44

Deberes de Abstención e Imparcialidad 46
Delitos Funcionales 47
Tráfico de influencias 48
Delitos asociados a la corrupción en el ejercicio de la función pública 49
Marco jurídico de referencia para el trabajo de la Comisión Investigadora 49
Reglamentos 51
Objetivos del informe 51
Análisis sobre los ejes temáticos de la investigación **5**2
Ítems de investigación 52
Existencia de una red de corrupción en Conavi 57
Debilitamiento del sistema de control 64
Daños e irregularidades en obras específicas 73
Cambios en el modelo de contratación 78
Sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y camino 82
Reestructuración del Conavi 90
Rodolfo Méndez Mata 101
Carlos Solís Murillo 102
Conclusiones 111
Recomendaciones 124
Sanción Política y moral 128

1. Informe parcial de investigación sobre expediente N° 22.546

Los abajo firmantes, diputados y diputadas integrantes de la “Comisión Especial que tendrá el objeto de investigar la presunta red de corrupción de obra vial, en la que figuran altos mandos del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), empresarios, gerentes de compañías constructoras y funcionarios públicos, con el fin de que rinda un informe que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones, hallazgos y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o que permitan aportar al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables”.

Rendimos el informe parcial de investigación según nuevo mandato, aprobado en la sesión ordinaria del 21 de junio del 2021 por el Plenario Legislativo.

1.1. Introducción

El presente informe expone los hallazgos obtenidos por la Comisión Especial Investigadora durante el periodo desarrollado a partir del 28 de junio del 2021 hasta el día 13 de enero del 2022, fecha en la cual se cerró el periodo de entrevistas a personas directa e indirectamente vinculadas con los alcances de la investigación del Caso Cochinilla, con el fin que se garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones, hallazgos y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o que permitan aportar al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables.

El escándalo del caso “Cochinilla” ha evidenciado la existencia de un duopolio empresarial de facto, MECO y H. Solís, quienes desarrollaron una estrategia en procura de dividirse los contratos para las obras de conservación vial y de los grandes proyectos de infraestructura vial en el país e influir en las demás contrataciones con la colaboración de una red de funcionarios públicos, que les garantizaron la adjudicación de licitaciones, el pago preferencial de facturas, el

ocultamiento de las deficiencias en la construcción de los proyectos viales, el arreglo de subcontrataciones, e incluso hasta el movimiento de partidas en el presupuesto nacional.

Se puede constatar además una política deliberada para favorecer a los grandes empresarios del sector construcción y disminuir la participación del Estado, lo que se comprueba con hechos como el desmantelamiento paulatino del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el cierre en la práctica del laboratorio del MOPT.

El papel del Ministerio de Obras Públicas y Transportes fue sustituido por un consejo incapaz de construir proyectos y muy débil para garantizar la fiscalización de las contrataciones privadas a su cargo; se apostó a un modelo de concesiones que traslada todo el riesgo al Estado, encarece excesivamente los proyectos y fomenta la corrupción.

Al mismo tiempo, el país sigue sin contar con un plan claro, preciso y concertado con los diversos sectores para el desarrollo de la infraestructura prioritaria. Las grandes obras planeadas desde hace décadas siguen esperando, como es el caso de la Ruta 32, la ampliación de la Ruta 27, la carretera a San Carlos, la ampliación de la Florencio del Castillo y parcialmente la Circunvalación. En lugar de la planificación, sigue predominando la improvisación y las medidas cortoplacistas o de emergencia.

Desde su creación el Conavi ha producido un impacto positivo dentro de la construcción de obra pública y con la buena intención de crear un mercado capaz de dinamizar y acortar los plazos de ejecución de dichos proyectos, pero con el tiempo no logró afianzar un sistema que promoviera la construcción y asegurara la mayor eficacia de los recursos del erario cediendo a la corrupción y debilitándose progresivamente.

Al día de hoy, el Conavi ha desviado los propósitos para lo que fue constituido, y más bien ha servido para defender los intereses de las empresas privadas

constructoras de obra pública. Además, limitaciones del marco institucional, así como fallas de gestión dan como resultado que los proyectos de infraestructura en Costa Rica tiendan a mostrar tres características: exceder los costos presupuestados originalmente, extenderse en el tiempo de ejecución y cambiar el alcance de las obras públicas.

1.2. Justificación de la Investigación

1.2.1. Naturaleza jurídica y funcional de las investigaciones parlamentarias

El artículo 2 de la Constitución Política establece que “la soberanía reside exclusivamente en la Nación”, por cuanto, siendo la Asamblea Legislativa el órgano representante del poder del pueblo, todas sus actividades, en el ejercicio de la fiscalización, control y vigilancia de las actividades de los Poderes Públicos se desarrollan a título de dicha representación.

Las comisiones especiales investigadoras parlamentarias se enmarcan en el ejercicio del Control Político, función intrínseca a la Asamblea Legislativa. Su naturaleza jurídica nace del seno de la propia Constitución y se instituye expresamente en el inciso 23 del artículo 121 de la Constitución Política la cual establece como atribución del parlamento “Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente”.

Las Comisiones Investigadoras se consideran Comisiones Especiales, por lo tanto, el Reglamento de la Asamblea Legislativa no es profuso en la determinación de sus competencias, por el contrario, la jurisprudencia constitucional es conteste al señalar que dichas comisiones poseen amplias facultades para el ejercicio de su actividad, solo encontrando sus límites en la propia determinación de los derechos fundamentales, la separación de poderes y la propia Constitución Política.

Es la misma Sala Constitucional, el órgano que mayores límites ha dado a la actividad de las comisiones especiales investigadoras, la que ha determinado que

su adecuada configuración debe atender los principios democrático y de pluralismo, y que durante su ejercicio debe ser vigilante del apego a los principios de publicidad, transparencia y separación de funciones.

La naturaleza de la investigación parlamentaria no es similar a la investigación judicial, dadas sus competencias diferenciadas, siendo que la investigación parlamentaria persigue esclarecer hechos que han sido de conocimiento público y que han despertado el interés de la colectividad, no pretende esta producir un efecto sancionatorio de índole penal o administrativo, sin embargo, promueve una reprensión de orden moral y política al exponer los hechos de quienes han participado en eventos reprochables ante la opinión pública, indiferentemente de si sus conductas puedan representar o no un delito.

No está vedado al Parlamento fungir, cuando tácitamente lo determine el pleno, como agente indirecto del ejercicio de la jurisdicción penal cuando sus investigaciones se relacionan a diferentes tipos de delitos y en ellas se produzcan resultados que total o parcialmente puedan promover una investigación judicial o como lo pretende la presente investigación que parte de ella se oriente a aportar al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables penalmente de ellas.

En este sentido, durante la investigación parlamentaria esta puede “recibir toda clase de pruebas” como expresamente lo señala el numeral supra citado de la Constitución, siendo que de forma escrita u oral pueda alguna llegar a constituirse en reveladora o denuncia misma de hechos delictivos, ante lo cual el seno del parlamento o por medio de la propia comisión, en su obligación de colaboración entre Poderes, deberá dar parte a la autoridad competente para resolver dicha denuncia. Además, el Ministerio Público o sus coadyuvantes podrán emplear la información producida en la investigación como mecanismo de prueba para sus investigaciones particulares.

Las conclusiones y recomendaciones que se exponen en los informes finales de las comisiones especiales investigadoras no constituyen de ninguna forma, sanciones

pese a que puedan orientarse a personas determinadas y tampoco cobran el valor de cosa juzgada por ningún motivo.

1.2.2. Control Político

El objetivo fundamental del Control Político es garantizar que las acciones de la administración pública y las de todos los funcionarios públicos se encuentren sujetas al marco de la legalidad, a la voluntad popular, a los principios de racionalidad, oportunidad, prudencia, corrección, probidad y eficiencia.

Hay diversas manifestaciones que determinan el Control Político entre las actividades que realiza la Asamblea Legislativa y sus diputados, sin embargo, cuando este se materializa a través de las Comisiones Especiales Investigadoras, se presenta en su máxima expresión, ya que ellas no solo pretenden esclarecer hechos de interés general, sino que durante su ejercicio procuran concentrar la atención de toda la sociedad para informar, educar y advertir sobre las consecuencias y responsabilidades negativas individuales o colectivas que puede generar el hecho social investigado, lo que lo determina como un mecanismo de control social informal.

El Control Político es parte del ejercicio de pesos y contrapesos que demanda el adecuado equilibrio en el desarrollo del ejercicio de los Poderes Públicos, por consiguiente, su significado representa el sometimiento de todas las autoridades al ordenamiento jurídico.

Desde el inicio de la investigación, la comisión reconoció que se encontraba en el centro de la opinión pública, lo cual se asumió con responsabilidad, a la vez que, se aprovechó la oportunidad para lograr producir aún más información y construir un mensaje que diera una explicación de los hechos a las y los costarricenses, al día de hoy, la comisión se siente satisfecha. En este aspecto se ha sumado a los esfuerzos del Poder Judicial y la Prensa en general para suministrar a la opinión pública hechos ocultos que revelan una realidad ávida de ideas y propuestas de

mejora en un aspecto fundamental para el desarrollo del país como lo es la construcción de infraestructura pública.

No obstante, el trabajo que queda por delante para mejorar requiere el apoyo y esfuerzo por parte de muchas otras organizaciones tanto públicas como privadas, y singularmente de aquellos órganos de control y fiscalización que han quedado cortos en el ejercicio de su quehacer, por lo que se requiere de ellos un doble esfuerzo por recuperar el sistema de construcción de obra pública.

Como un acto propio del ejercicio del control político, esta Comisión quiere dejar constancia del llamado a las y los trabajadores honestos el MOPT, sus auditorías y especialmente a los del Conavi para recuperar, en favor del desarrollo de todo el pueblo costarricense, la construcción de obra pública y la imagen manchada del sector de la institucionalidad a la que representan.

Se convoca a las constructoras de la micro, pequeña, mediana y gran empresa, a la Cámaras vinculadas con la Construcción y desarrollo de infraestructura pública, al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y los órganos a quienes representa, a la Comisión para la Producción de la Competencia y el propio ente de Acreditación Costarricense, a hacer suyos los esfuerzos de mejora y garantizar la construcción de un mercado justo y equitativo que ante todo priorice el interés colectivo.

Por último, se ordena a las Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes garantizar mecanismos de control y vigilancia incisivos y permanentes, sobre la institucionalidad pública encargada de la construcción de obra, e integrarse con liderazgo a los esfuerzos de mejora sobre dicha institucionalidad y reportar ante esta Asamblea Legislativa periódicamente los avances del proceso.

1.2.3. Hecho generador

El caso que despierta el interés colectivo y que da pie a la presente investigación, inició el 14 de junio del año 2021, cuando el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial allanaron Casa Presidencial, el Ministerio de Obras Públicas

y Transportes y el Consejo Nacional de Vialidad por una supuesta red de corrupción producida en torno a las contrataciones de obra pública en materia de construcción y conservación vial. Posteriormente un seguimiento periodístico generalizado incrementó los detalles sobre el conocimiento del caso, posiblemente, aun durante la presentación de este informe los datos comunicados por la prensa continúen incrementándose. Se extraen en este apartado, detalles de algunas de las notas publicadas en prensa y que permiten construir una idea general sobre el tipo de hecho ante al que afrontó la comisión investigadora.

El día en que se conocieron los hechos, los diferentes medios de comunicación relataron alrededor de 57 puntos de intervención policial y de un total de 33 personas señaladas por las autoridades judiciales como supuestamente involucradas en los hechos delictivos investigados y alrededor de 40 personas más vinculadas. Entre los 57 allanamientos se destacaron 5 empresas privadas dos de las cuales tenían un alto reconocimiento público, todas ellas vinculadas con la actividad de la construcción de infraestructura pública.[1]

Entre los delitos que motivaron la acción judicial se enlistaron por parte de los medios de comunicación, el delito de cohecho, peculado y malversación de fondos, tráfico de influencias, asociación ilícita y falsedad ideológica.

Dentro del plazo que permaneció sesionando la comisión investigadora, el Ministerio Público fue ampliando la cantidad de personas vinculadas con el caso, así como la gama de delitos asociados a dicha actividad sumando para el 31 de agosto de 2021 un total de 45 personas más y los delitos de penalidad del corruptor, falsificación de documento privado, estafa y falsificación de registros contables.[2]

---

[1] Allanan Casa Presidencial, Mopt y Conavi por supuestos sobornos https://www.larepublica.net/noticia/tras-amplia-investigacion-que-involucraria-sobornos-allanan-casa-presidencial-mopt-y-Conavi, Junio 2021

[2] 45 personas se suman a la lista de imputados en caso cochinilla https://www.crhoy.com/nacionales/video-estas-45-personas-se-suman-a-la-lista-de-imputados-en-caso-cochinilla/, agosto 2021

Lo llamativo del caso despertó el interés de los medios de comunicación internacional impactando la imagen del país y señalando fundamentalmente la existencia de una red de corrupción y sobornos, así como el allanamiento a Casa Presidencial en torno al evento criminal.[3]

Según los informes a la prensa de Walter Espinoza Espinoza, director del Organismo de Investigación Judicial, el propio día de los allanamientos, se emplearon entre 600 a 700 agentes judiciales para la recolección de la prueba principalmente personal especializado en temas económicos e informáticos.[4]

Según las declaraciones "la investigación inició alrededor del año 2019 cuando en conjunto con la Fiscalía General y la Sección Anticorrupción del Ministerio Público a raíz de informaciones confidenciales y denuncias presentadas por particulares aludían a la existencia de un grupo de funcionarios que tenían su ubicación fundamentalmente en CONAVI, que se habían coludido, se habían puesto de acuerdo con empresarios importantes de nuestro país para generar condiciones indebidas empleando para ello favores, tráfico de influencias, peculado con el fin de obtener beneficios en contratación de obra pública".[5]

"Dinero, vehículos, terrenos, viajes, favores sexuales" entre otras cosas fueron señalados por parte del propio Espinoza a los medios de comunicación como parte de los sobornos recibidos por diversos funcionarios públicos, con el fin de favorecer a empresas constructoras a través de beneficios en contratos de obras viales del Estado.[6]

---

[3]Allanan Casa Presidencial y otras instituciones públicas https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/14/costa-rica-casa-presidencial-allanamiento-corrupcion-orix/, junio 2014

[4]Director del OIJ, Walter Espinoza, sobre procedimiento con involucrados en investigación por corrupción https://es-es.facebook.com/ameliarueda/videos/2836292416664492/ , junio 2021

[5] Información confidencial y denuncias de particulares dieron inicio al caso "Cochinilla" https://youtu.be/ukHBlEYb34I, junio 2021

[6] OIJ: Constructoras habrían sobornado a funcionarios con dinero, autos y sexo a cambio de proyectos viales

Un detalle muy significativo del caso y que aumentó singularmente el interés en el director de la OIJ, fue la declaratoria de crimen organizado con la que se tramitó el caso desde el 8 de octubre del 2019, cuando un juez de la República cuyo nombre es José Pablo León arribó "a la determinación razonable de estar presenciando una compleja organización que se dedica a actividades criminales en el marco de la función pública, permitiendo el flujo de los recursos del Estado en beneficio particular de dos empresas. A partir de lo cual es posible inferir que estas, a su vez, correspondan a los amparos ilegales de los funcionarios sospechosos, mediante coimas congruentes con la percepción económica con la que han sido favorecidos"[7]

Un evento que acrecentó la reacción social ante el caso cochinilla fue la filtración del informe de la investigación que formaba parte de la fase preparatoria a la prensa, la cual hizo públicas comunicaciones que habían sido interceptadas y que hasta ese momento solo deberían ser de conocimiento de las partes involucradas, obligando con ello a la Fiscalía desde el 28 de junio del 2021 a investigar la filtración del expediente del mismo.[8]

Entre las primeras notas periodísticas del expediente filtrado y que hablan sobre el impacto económico que el caso produjo a la hacienda pública, se refleja la aparente malversación de fondos del CONAVI y a la cual le habría generado un déficit por 78 mil millones de colones entre los años 2018 al 2020.[9] Además, se hizo referencia a más de 100 dádivas que habrían percibido empleados públicos para brindar distintos tipos de favorecimientos indebidos y que lesionan la imagen de la

---

OIJ señala 100 dádivas de constructores a 36 funcionarios del Conavi y MOPT https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/oij-constructoras-habrian-sobornado-a-funcionarios/Q5KPZ7VMU5AWBBZZGKBGRVYXOM/story/, junio 2021

[7] ¿Por qué se declaró delincuencia organizada en caso cochinilla? https://www.crhoy.com/nacionales/por-que-se-declaro-delincuencia-organizada-caso-cochinilla-esto-establecio-un-juez-penal/, julio 2021

[8] Fiscalía investiga filtración del expediente de Caso Cochinilla https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/fiscalia-investiga-filtracion-del-expediente-de/I4VG6AFRV5HFBA7GNNNA6EHIWY/story/ , julio 2021

[9] Expediente del Caso Cochinilla: todo lo que sabemos hasta ahora (y lo que ha pasado después) https://www.nacion.com/el-pais/politica/expediente-del-caso-cochinilla-todo-lo-que-sabemos/XNZ4RFNWWVEKJN2BYTYE2ATLEU/story/

institucionalidad que representan, entre las que destacan las recibidas por el Ex Gerente Financiero del Conavi, el señor Carlos Solís Murillo.[10]

Un dato para nada irrelevante surge cuando durante los allanamientos la figura del ex esposo de la entonces Fiscal General de la República, Emilia Navas Aparicio, -hoy pensionada-; se encontraba en las oficinas de la Empresa MECO,ubicadas en la Uruca, brindando servicios profesionales como abogado. Lo cual derivó en la inhibitoria de la fiscal general por una serie de cuestionamientos que sacaban a relucir las reiteradas oportunidades de supuestos posibles conflictos de interés, por lo que obligaron a la Fiscal Navas a tomar distancia de casos relevantes tales como el caso Soresco, Aldesa y Ruta 27, todos ellos a causa de que su exesposo representaba como abogado a las empresas acusadas.

Ante estos hechos, la Comisión se avocó al estudio de los más significativos y que dejaran patentes los vacíos en la política pública que pudieran transformarse en oportunidades de mejora, evitando con ello invadir los espacios de investigación que por mandato constitucional competen al Poder Judicial y que a la fecha están a la espera de su resolución.

1.2.4. Fenomenología criminal aparente en el caso Cochinilla

Durante la investigación se intentó crear una imagen hipotética del accionar criminal con el propósito de enfocar los esfuerzos para demostrar o no su concreción de dichos actos en la realidad, las construcciones se extrajeron de los planteamientos de la prensa, los nuevos hallazgos en sede judicial y el propio razonamiento de los miembros de la Comisión investigadora.

La fenomenología criminal comprendida como la descripción sistemática sobre determinada forma de criminalidad nos permite interpretar la forma que adopta la delincuencia en determinado acto y proyectar algunos detalles sobre su surgimiento y producción. Para el caso que nos ocupa, dada su amplitud y magnitud, se hace

[10] https://www.nacion.com/el-pais/oij-descubrio-100-dadivas-de-proveedores-a-36/AEBPLGWSXBBW7FC3T6U6KGC3TI/story/

imprescindible una explicación integral del tipo de comportamiento que supuestamente se ha materializado con miras a lograr construir una representación virtual de ella y formar estrategias para validar o no su concurrencia.

En el supuesto evento criminal que se constituye como hecho generador, hay particularidades que requirieron ser priorizadas, con el fin de comprender sus diferentes manifestaciones y singularmente sus formas de impacto.

Ante todo, se debe reconocer que el fenómeno se produce en dos entornos ampliamente conocidos y a su vez legítimos, los cuales son el de la administración pública y el entorno empresarial privado en competencia por ganar contratos y licitaciones en construcción y mantenimiento de obra pública, es decir, el mercado de la contratación de obra pública en Conavi. Los hallazgos de esta investigación pueden convertirse en indicadores de riesgo con el cual comparar otras instituciones públicas que puedan eventualmente estar emulando este comportamiento.

Ambos entornos, deberían operar dentro de parámetros de legalidad contenidas en el derecho público y privado, además durante el ejercicio de su interacción existe un amplio marco regulatorio que encuentra su base principalmente dentro de la Ley General de Contratación Administrativa. Además, existe toda una gama de regulaciones técnicas derivada de la especialidad de la materia, en este caso la actividad de contratación, construcción e ingeniería, todo ello debería suponer un marco de competencia justo para todos los competidores de dicho mercado donde la asignación de licitaciones se equipare con las capacidades reales de producción de obra de las diferentes empresas.

Los diversos órganos de vigilancia controlan tanto la legalidad de las acciones como el desarrollo técnico de las obras, la supervisión como agente de control que supone un mecanismo preventivo en el cual se advierte sobre posibles inconsistencias en los procesos de elaboración de anteproyectos y asignación de contrataciones, el desarrollo y calidad de las obras y la garantía sobre la obra, una vez entregado a la administración. Estos órganos de control van desde las auditorías institucionales hasta la propia Contraloría General de la República.

Pese a ello, la actividad derivada de dicha competencia está lejos de ser invulnerable a actos de criminalidad y, por el contrario, los datos suministrados por la prensa ante la opinión pública, expuestos en el apartado anterior, suponen la existencia de una red criminal que parasita sobre el Consejo de Seguridad Vial y absorbe recursos de la hacienda pública sistemáticamente.

Para los fines de esta investigación, de ser comprobados los hechos que ahora forman parte del dominio público, la comisión investigadora en el marco de sus competencias durante su proceso podría encontrar un escenario en el cual dicha red criminal se compondría de empresarios privados de la construcción de obra y funcionarios públicos capturados por dichas empresas y quienes facilitan el accionar ilegítimo y su continuidad en el tiempo.

La “captura” de un funcionario público se interpreta como una suerte de reclutamiento mientras este aún se encuentra capacitado para ejercer sus deberes en la función pública, por lo general se produce por medio de favores, regalos indebidos o sobornos con el fin de que estos favorezcan dentro del ejercicio de sus competencias a los captores, sin embargo, no es la única manera, ya que existen otras como el engaño, la influenciabilidad o incluso la extorsión pueden ser métodos empleados para dicho fin. El tipo de relación incluso puede variar de cordial a violento dentro del periodo de relación entre el captor y el capturado, si existiesen discrepancias o conflictos, incluso entre sus intereses ilícitos.

Estos empresarios, controlaban buena parte del mercado de la construcción y mantenimiento de obra pública, y contaban con cuantiosos recursos económicos y amplio nivel de influencia con los cuales tendrían la capacidad de incidir sobre el sistema de definición de los procesos de contratación, adjudicación e incluso sobre su propia competencia y hasta los precios de las obras.

Para la verificación de este supuesto, se esperaría encontrar un incremento gradual pero sostenido en su capital a corto plazo, y desmedido en relación con otras empresas en competencia, su desarrollo debería estar enfocado en la contratación de obra pública y acentuado fundamentalmente en los contratos del Conavi dado

que es ahí donde se ha asentado la actividad criminal. De confabularse dichas empresas en el desarrollo de una red criminal se esperaría encontrar que sus conductas delictivas tiendan a reiterarse en el tiempo, pero singularmente se orienten especialmente a la vulneración sistemática de los mecanismos de contratación, con el fin de adjudicarse gran cantidad de licitaciones y fundamentalmente aquellas de mayor precio.

De la misma manera, sería razonable prever que emplearían técnicas elaboradas e innovadoras para evadir los controles e incluso eludir de responsabilidades contractuales derivadas de las fallas que puedan presentar sus obras, dado que, por lo regular las redes criminales tienden a desmejorar la calidad de sus productos derivado de la motivación que representa alcanzar un mayor lucro.

En el marco del análisis sobre la vinculación de dichas empresas con la corrupción del sistema público, las conductas posibles concurren principalmente dentro de aquellas establecidas en el Código Penal, en el delito de penalidad del corruptor, el cual por su tipología se extiende a los delitos de cohecho impropio, cohecho propio, corrupción agravada, aceptación de dádivas por un acto cumplido y corrupción de jueces, además en aquellos establecidos en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito. Para su tratamiento en sede judicial se esperaría que estuvieran afectadas bajo las circunstancias especiales de investigación que establece la Ley Contra la Delincuencia Organizada y otras leyes especiales asociadas al fortalecimiento de la investigación sobre casos complejos, tal como a través de los medios de comunicación.

Por parte del funcionariado público, durante su participación en la red criminal, se apreciaron dos tipos de accionar, uno activo y otro pasivo, por la tipología delictiva y su rol en dicha red, los funcionarios que trabajan activamente para la organización criminal estarían coadyuvando a los intereses de la red a cambio de bienes indebidos de diversa índole de manera consciente, aunque por su corrupción demostrada e independencia parcial podría no estar únicamente colaborando con una empresa u organización criminal a la vez.

En cuanto a los actores pasivos estos podrían o no recibir un beneficio indebido sin ser conscientes de que con su actuar podrían estar coadyuvando a los intereses ilegítimos de una empresa, organización criminal o incluso varias a la vez, a diferencia del dolo y búsqueda de beneficios directos que presenta el colaborador criminal activo, este otro podría estar afectado por la influencia o la presión que sobre él ejerza cualquier otra persona, incluso la falta de pericia en sus tareas o experiencia en la labor pueden ser causa de su actuar criminal.

Las manifestaciones criminales pueden surgir en cualquier nivel de la organización pública, sin embargo, los puestos de mando o supervisión vinculados con la administración de proyectos y aquellas dedicadas al pago de los servicios serían las que por sus características estarían en mayor riesgo de haber sido capturadas por la organización, dado que cuentan con la experiencia y la capacidad de dar apariencia legítima a actos e intereses ilegítimos.

Durante el avance de la investigación, eventualmente se revelarán nuevas manifestaciones de conductas criminales, hasta ahora no descritas por los medios de comunicación y tampoco por las manifestaciones públicas de las autoridades del Organismo de Investigación Judicial o el Ministerio Público. Dado que, de evidenciarse la presencia de este ente criminal instalado principalmente en las actividades del Conavi, al profundizar en su estudio se irían develando las distintas acciones que fueron necesarias para su desarrollo las cuales por su naturaleza serían progresivas, muchas de ellas delictivas y singularmente contrarias a los principios éticos tanto de la función pública como la empresarial.

Por su propia naturaleza, las asociaciones delictivas tienden a desarrollar acciones evidentemente proteccionistas hacia sus integrantes, por lo tanto, dentro del fenómeno investigado sería natural encontrar dichas acciones orientadas a salvaguardar a los integrantes de la red criminal, toda vez que se vean expuestos o hayan cometido errores que deban ser corregidos.

Resulta importante conocer que las organizaciones criminales una vez constituidas tienden a diversificar sus actividades, por lo que no sería extraño que emplearan

dichas estrategias en entornos distintos al mercado de las licitaciones de obra pública y se expandieron más allá del CONAVI o incluso operaran de manera transnacional. En este sentido, existe el antecedente que la empresa MECO fue investigada en Panamá por supuesta corrupción y pago de sobornos en el caso llamado Manzana Azul, asunto que no llegó a la acusación porque el consorcio llegó a un acuerdo con la Fiscalía del vecino país, mediante el cual entregó $9,4 millones de dólares, suma equivalente a los sobornos entregados y correspondientes al 5% de las obras públicas adjudicadas. Así como la empresa H.SOLÍS, recientemente alcanzó una conciliación con el Estado por el adelanto ilegal de aproximadamente 2000 millones de colones por la compra de cemento para la construcción de obra pública

En cuanto al impacto de las actividades criminales en investigación, estas se materializaron principalmente en la apropiación de recursos del erario. El común denominador de las actuaciones criminales serán los medios ilegítimos empleados para acceder a dichos recursos también se materializará en sobrecostos, ya sea porque la obra es de calidad y el precio alto, o el costo aparente ser justo pero la obra entregada sea de inferior calidad a la costeada sin importar si existen sobrecostos o no, ya para ese momento se habrán violentado los principios regulatorios y de competencia vigentes. Con lo cual, el acceso a los recursos debe considerarse contrario al interés colectivo, pese a que se haya ganado incluso una licitación y aún se encuentre en ejecución la obra, dado que se habrán quebrantado los derechos a la competencia y libre concurrencia.

1.3. Marco Jurídico y Metodológico

La conformación y el trabajo de esta Comisión Especial de Investigación tiene sustento jurídico en el artículo 90 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, y el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política y fue creada por moción, en la sesión extraordinaria del Plenario Legislativo N°8, celebrada el 21 de junio del 2021,

obteniendo una votación unánime de 42 votos de los diputados y diputadas presentes.

La comisión quedó conformada por siete diputados y diputadas: Dos del Partido Liberación Nacional (PLN), uno del Partido Acción Ciudadana (PAC), uno del Partido de la Unidad Social Cristiana (PUSC), uno de Partido Frente Amplio, uno del Partido Restauración Nacional y uno independiente (Bloque Nueva República). Respetando el tamaño proporcional de las fracciones parlamentarias, y finalmente la integración fue la siguiente:

Diputado/Diputada	Fracción Legislativa	Puesto
Pablo Heriberto Abarca Mora	PUSC	Presidencia
Paola Valladares Rosado	PLN	Secretaría
Franggi Nicolás Solano	PLN	Miembro
Enrique Sánchez Carballo	PAC	Miembro
Xiomara Rodríguez Hernández	PRN	Miembro
José María Villalta Flores-Estrada	PFA	Miembro
Jonathan Prendas Rodríguez	Bloque independiente Nueva República	Miembro

La metodología de la investigación fue aprobada en la moción 01-01 en la sesión 1 del 28 de junio de 2021 y estableció para dicho propósito tres fases:

Etapas de trabajo:

1. Recopilar información para elaborar una Línea de Tiempo y un análisis con los hechos, hallazgos y los actores involucrados.

2. Etapa de investigación mediante comparecencias, audiencias, requerimiento de información y recolección de pruebas de diversos tipos.

3. Elaboración del informe de la investigación que podrá incluir conclusiones, recomendaciones, solicitudes y propuestas de proyectos de ley.

El trabajo se cumplió con base en un cronograma y por el plazo de vigencia de esta comisión, pudiéndose desarrollar las etapas 1 y 2 de manera simultánea.

Uso de la palabra:

Los comparecientes: En cada comparecencia, se brindó un espacio de hasta 20 minutos para que la persona se refiriera al asunto para el cual fue convocado en el marco del objeto de la Comisión.

Los señores diputados: El uso de la palabra fue distribuido en las rondas que fueran necesarias para abarcar los temas objeto de una comparecencia o asunto en discusión. En la primera ronda, cada diputado hizo uso de la palabra hasta por un periodo de diez minutos incluyendo preguntas y respuestas. A partir de la segunda ronda y por las que resulten necesarias, se habilitaron turnos de hasta cinco minutos para cada diputado, siendo facultad de quien ejerce la Presidencia conceder bajo términos razonables un tiempo adicional al compareciente o diputado para que pueda finalizar sus intervenciones, si el plazo le hubiere resultado insuficiente y sea la prórroga indispensable para el trabajo de la Comisión. De ser necesario se continuó la comparecencia en sesión o sesiones siguientes.

En atención a la metodología aprobada en esta misma sesión se aprobó una lista preliminar de personas relacionadas con los hechos a quienes se les convocó a audiencia en estricto apego a la atribución conferida en el artículo 112 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, posteriormente y según criterios de oportunidad y conveniencia dicha lista de funcionarios y particulares se amplió quedando configurada finalmente por las siguientes personas y fechas de audiencia:

Convocatoria a audiencias a las personas de interés para la investigación

Fecha de audiencia	Asistentes
1 de julio de 2021. Acta Ordinaria n.°2	Señor Alejandro Navas Carro, director del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, LanammeUCR y acompañantes.
15 de julio de 2021. Acta Ordinaria n.°3	Reynaldo Vargas Soto, Auditor Interno del CONAVI, y acompañantes.
22 de julio de 2021. Acta Ordinaria n.°4	Irma Gómez Vargas, Auditora del MOPT
03 de agosto de 2021. Acta extraordinaria n.°5	Reynaldo Vargas Soto, Auditor Interno del CONAVI Irma Gómez Vargas, Auditora del MOPT,
05 de agosto de 2021. Acta Ordinaria n.°6	José Luis Araya, Dirección de Presupuesto Nacional
10 de agosto de 2021. Acta extraordinaria n.°7	Mauricio Arroyo Rivera, Tesorería Nacional, Ministerio de Hacienda
12 de agosto de 2021. Acta Ordinaria n.°8	Isaac Castro Esquivel, viceministro de Egresos, Ministerio de Hacienda
17 de agosto de 2021 y 19 de agosto de 2021. Acta extraordinaria y ordinaria n.°9 y 10 respectivamente	Señor Carlos Solís Murillo; Exgerente de Adquisiciones y Finanzas, Consejo Nacional de Vialidad
24 de agosto de 2021 Acta extraordinaria n.°11	Edgar Meléndez Cerda, Gerente a.i. de Vías y Puentes, CONAVI
26 de agosto de 2021 Acta Ordinaria n.°12	Verny Jiménez Rojas Exasesor Jurídico de la Gerencia de Conservación Vial del Consejo Nacional de Vialidad
31 de agosto de 2021	Ing. Alejandro Navas Carro, director de LanammeUCR

Acta extraordinaria n.°13	Wendy Sequeira Rojas, Coordinadora Unidad de Auditoría Técnica LanammeUCR, Francisco Fonseca Chaves, Auditoría Laboratorio Nacional de Materiales. LanammeUCR Luis Diego Herra Gómez, Auditoría Laboratorio Nacional de Materiales. LanammeUCR
2 de setiembre de 2021 Acta Ordinaria n.°14.	Mauricio Sojo Quesada ingeniero para CONAVI parte del Sistema de Gestión de Activos Viales Jasón Pérez Anchía, ingeniero para CONAVI
7 y 9 de setiembre de 2021, Actas extraordinaria y Ordinaria n.°15 y 16 respectivamente.	Martha Acosta Zúñiga, Contralora General de la República
16 de setiembre de 2021 Acta Ordinaria n.°17.	Kenneth Solano Carmona, director Unidad Ejecutora Ruta Nacional N° 32.
21 de setiembre de 2021 Acta Extraordinaria n.°18.	Esteban Coto Corrales, director Huetar Norte Gerencia de Conservación de Vías y Puentes.
23 de setiembre de 2021 Acta ordinaria n.°19.	Alejandro Rossi, director de UNOPS, quien no se presentó a la comparecencia.
30 de setiembre de 2021 Acta ordinaria n.°20.	Luis Guillermo Loría Salazar, Ex funcionario de LanammeUCR.
5 y 14 de octubre de 2021, Actas extraordinaria y ordinaria n.°21 y 22 respectivamente.	Mario Rodríguez Vargas, Exdirector CONAVI
21 de octubre de 2021, Acta ordinaria n.°23	Carlos Segnini Villalobos, Exministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

26 de octubre de 2021 Acta extraordinaria n.°24.	Carlos Villalta Villegas, Exministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
28 de octubre de 2021, Acta ordinaria n.°25	Edgar May Cantillano, Gerente de la Unidad Interventora y Coordinación con el MOPT.
2 de noviembre de 2021 Acta extraordinaria n.°26.	Camilo Saldarriaga Jiménez, Exasesor Presidencial.
28 de octubre de 2021, Acta ordinaria n.°27.	Olman Vargas Zeledón, director ejecutivo, del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Luis Fernando Andrés Jácome, presidente de la Junta Directiva, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
9 de noviembre de 2021 Acta extraordinaria n.°28.	Rocío Aguilar Montoya, Exministra de Hacienda
11 de noviembre de 2021 Acta ordinaria n.°29.	Eladio Araya Mena, Grupo Orosi.
18 de noviembre de 2021 Acta ordinaria n.°30.	Elian Villegas Valverde, ministro de Hacienda
30 de noviembre, 2 y 7 de diciembre de 2021 Acta Extraordinaria n.°31, 32 y 33.	Rodolfo Méndez Mata, ministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).
11 y 13 de enero de 2021, Actas extraordinarias n.°35 y 36 respectivamente.	Rodolfo Méndez Mata, presidente del Consejo del Conavi. Tomás Figueroa Malvassi, Representante del MOPT. Berny Vargas, director, representante del MOPT. Marcia Cordero Sandí, Cargo: directora, representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica. Luis Llach Cordero, Cargo: director, puesto: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.

	Jenny Nuñez Montoya, Cargo: directora, puesto: representante de la Unión de Gobiernos Locales. Vilma Padilla Guevara, Cargo: directora, puesto: representante Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado. Hannia Rosales Hernández, actual directora del Conavi.

Fundamentalmente, para la atención de las audiencias se empleó la técnica de entrevista a través de comparecencias donde se permitió a cada uno de los testigos -trato con el que se conoce a los entrevistados- aportar la información que creyesen oportuna en espacios de veinte minutos previo al interrogatorio. Los interrogatorios se desarrollaron por medio de rondas distribuidas de manera equitativa entre los diputados y diputadas presentes, de manera pública y hasta agotar el interés del tema tratado. Además, todos los interrogatorios se transmitieron a través de los canales digitales de la Asamblea Legislativa, garantizando la mayor transparencia posible y el respeto absoluto a los derechos fundamentales de los comparecientes. Además, durante algunas comparecencias se requirió de los entrevistados ampliar sus afirmaciones con datos que verificaran sus argumentos.

Se recopiló una extensa lista de material documental en su mayoría informes técnicos producidos por Lanamme-UCR, así como documentación relacionada con el desarrollo de las actividades de control y fiscalización de dependencias como las auditorías del MOPT, el Conavi y todas las municipalidades del país, así como la propia Contraloría General de la República.

También se recibió información de dependencias como la Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), Presupuesto Nacional, Defensoría de los Habitantes, Tesorería Nacional, el despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes, Dirección Ejecutiva y Gerencia de Conservación de Vías y Puentes del Conavi, Contraloría de la Universidad de Costa Rica, así como del Despacho de la Diputada Yorleny León.

Adicionalmente, la comisión permitió recibir información de personas particulares que de una u otra manera mostraron interés en la investigación y de aquellos que quisieran replicar por sentirse aludidos ante los alegatos de testigos.

Se solicitó los informes de entradas y salidas de personas a entidades públicas propiamente a Casa Presidencial, Conavi, Ministerios de Obras Públicas y Transportes y a la Contraloría General de la República.

Todo este material fue revisado y considerado para el presente informe al momento de su recepción, ingresando principalmente en soportes electrónicos, sin embargo, para la fecha de elaboración no ha sido posible la configuración completa del expediente físico, esto por dos razones, la primera, el volumen de la documentación que cuenta con más de mil tomos y en segundo lugar, que aún se mantiene abierto para la segunda parte de la investigación relacionada con el caso popularmente denominado “Diamante”, ambos consolidados en el mismo expediente legislativo.

Por último, se revisaron múltiples publicaciones de los diferentes medios de comunicación, pero, dado el alto volumen de información, esta actividad se desarrolló de manera menos estructurada. La principal atención se dio a la cobertura de las declaraciones en medios de prensa de autoridades judiciales y las publicaciones sobre las actualizaciones del caso que ampliaron sus alcances y personas e instituciones involucradas.

1.4. Marco institucional y deberes de las instituciones

1.4.1. Consejo Nacional de Vialidad, (CONAVI)

Órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes con personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para la administración del fondo para la red vial nacional y para la suscripción de contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Sus objetivos se encuentran establecidos en el artículo 4 de la ley N.°7798:

a) Planear, programar, administrar, financiar, ejecutar y controlar la conservación y la construcción de la red vial nacional, en concordancia con los programas que elabore la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

b) Administrar su patrimonio.

c) Ejecutar, mediante contratos, las obras, los suministros y servicios requeridos para el proceso de conservación y construcción de la totalidad de la red vial nacional.

d) Fiscalizar la ejecución correcta de los trabajos, incluyendo el control de la calidad.

e) Promover la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica en el campo de la construcción y conservación vial.

f) Celebrar contratos o prestar los servicios necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y funciones.

Se encuentra administrado por un Consejo, lo configura el Ministro de Obras Públicas y Transportes quien lo preside, dos representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, un representante de las municipalidades, propuesto por la Unión de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica, dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, todos ellos nombrados por el Ministro de Obras Públicas y Transportes de ternas presentadas para cada cargo según se define en su reglamento a saber decreto ejecutivo N°30941-MOPT del 20 de diciembre de 2002 y sus reformas.

Operó como el probable escenario principal de la actividad criminal, sin determinar en detalle cuando dio inicio dicha criminalidad ni todas sus formas, pero problemas estructurales y vacíos en sus reglamentos, objetivos y procesos técnicos que pudieron incluso haber surgido desde sus inicios en 1998 y evolucionando progresivamente aún hasta la fecha de intervención por parte del Organismo de

Investigación Judicial dieron pie al desarrollo de una supuesta estructura criminal enfocada parasitaria.

1.4.2. Auditoría CONAVI

La auditoría técnica del CONAVI se crea al amparo de la ley n.°7798, según se desprende de su artículo 17 tiene como funciones:

a) Desarrollar su actividad de acuerdo con las normas legales y reglamentarias vigentes.

b) Examinar y evaluar los mecanismos y procedimientos técnicos.

c) Vigilar la técnica aplicada en los recursos asignados, según la práctica comúnmente aceptada.

d) Verificar que los contratos administrativos adjudicados se ajusten a las especificaciones señaladas.

e) Vigilar la oportuna y correcta inspección y supervisión de las obras.

f) Efectuar revisiones, exámenes, auditorías y evaluaciones en todas las áreas públicas o privadas relacionadas con el contrato respectivo, necesarias para el fiel cumplimiento de sus funciones

En la actualidad se encuentra a cargo del funcionario Reynaldo Vargas Soto, según se desprende de las competencias supra citadas y por su rol de contralor interno, goza de acceso a información privilegiada necesaria para comprender en detalle el desarrollo de las actividades del CONAVI, así como antecedentes que puedan describir el nivel de corrupción que haya sido atendido a lo largo de sus años en la gestión por las autoridades de la institución.

1.4.3. Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)

Actualmente cuenta con una amplia base legal, partiendo de la ley 3155 del 5 de agosto de 1963 y sus reformas, las facultades otorgadas por dicha ley que establecen los siguientes objetivos:

a) Sin perjuicio de las potestades del Consejo Nacional de Vialidad, planificar, construir, mantener y mejorar las carreteras y caminos de la red vial nacional. Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras de dicha red existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos. Ejercer la fiscalización y la rectoría técnica en materia de infraestructura vial, en virtud de lo cual debe asesorar y coordinar, con los gobiernos locales, sobre las regulaciones técnicas y logísticas indispensables que atañen a la adecuada funcionalidad de la red vial cantonal, considerada por separado y en integración con la red vial nacional.

b) Planificar, construir, mejorar, mantener, operar y administrar los aeropuertos nacionales y sus anexidades. Regular y controlar el transporte y el tránsito aéreo y sus derivaciones por medio de una Junta de Aviación Civil y por las dependencias administrativas que se estimen convenientes.

c) Planificar, construir, mejorar y mantener los puertos de altura y cabotaje, las vías y terminales de navegación interior, los sistemas de transbordadores y similares. Regular y controlar el transporte marítimo internacional, de cabotaje y por vías de navegación interior.

d) Regular, controlar y vigilar los transportes por ferrocarriles y tranvías.

e) Regular y controlar el transporte continuo de mercaderías a granel,

f) Planificar, regular, controlar y vigilar cualquier otra modalidad de transporte no mencionada en este artículo.

g) Construir, mejorar y mantener las edificaciones y demás obras públicas no sujetas a disposiciones legales especiales y vigilar que se les dé el uso adecuado. La planificación de estas obras se hará conjuntamente con los organismos a los cuales incumbe su funcionamiento, operación y administración.

h) Planificar, construir, mejorar y conservar obras de defensa civil, para controlar inundaciones y otras calamidades públicas.

i) Planificar y efectuar cartas geográficas, hidrográficas y mapas de la República. Estudiar, investigar y laborar sobre aspectos geográficos, hidrográficos, geofísicos y de otra índole que sean complemento de esas funciones.

j) Planificar, regular, controlar y prestar los servicios técnicos de catastro.

Con motivo del caso en investigación fue allanado por el Organismo de Investigación judicial el día 14 de junio de 2021. Se encuentra bajo el mando del Ministro de Obras Públicas y Transportes, quien por mandato de ley también ocupa el cargo de Presidente del Consejo de Administración del Conavi, actualmente el ingeniero Rodolfo Méndez Mata.

1.4.4. Auditoría MOPT

Al igual que la auditoría del CONAVI, su rol contralor puede coadyuvar con el conocimiento sobre el contexto de las circunstancias expuestas ante los medios de comunicación sobre el MOPT y particularmente el CONAVI en relación los hechos en investigación.

Según se desprende de la página del Ministerio de Obras Públicas y Transportes este órgano tiene como responsabilidades:

a) Realizar auditorías o estudios especiales de auditoría, de acuerdo con las normas técnicas generalmente aceptadas de auditoría y otras disposiciones

dictadas por la Contraloría General de la República en cuanto fueren aplicables, en cualesquiera Unidades administrativas u operativas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en el momento que considere oportuno.

b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.

c) Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en la Ley de 8292 en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros, asimismo examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas Unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios.

d) Asesorar, en materia de su competencia al ministro, además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones; cuando sean de su conocimiento.

e) Autorizar, mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros libros que, a criterio del auditor interno, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.

f) Verificar que los bienes patrimoniales se hallen debidamente controlados, protegidos contra pérdida, menoscabo, mal uso o desperdicio e inscritos a nombre del Ministerio, cuando se trate de bienes inmuebles o de muebles sujetos a ese requisito.

g) Verificar que los recursos financieros, materiales y humanos de que dispone la Institución, se hayan utilizado por la administración con eficiencia, economía y eficacia.

h) Revisar y evaluar el contenido informativo, la oportunidad, y la confiabilidad de la información contable, financiera, administrativa y de otro tipo, producida en el Ministerio de acuerdo con su plan de auditoría.

i) Evaluar los informes que prepara la administración sobre la eficiencia, economía y eficacia con que se han utilizado los recursos, en el cumplimiento de metas y objetivos.

j) Verificar, en lo pertinente, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la Institución y su funcionamiento, de las políticas, planes, programas, objetivos y metas que se hayan formulado.

k) Realizar la evaluación de los sistemas de procesamiento electrónico de datos de la Institución y de la información producida por tales sistemas, de acuerdo con disposiciones generalmente aceptadas.

l) Comunicar los resultados de las auditorías o estudios especiales que realice por medio de memorandos e informes escritos que contengan comentarios, conclusiones y recomendaciones.

m) Verificar que los funcionarios responsables hayan tomado las medidas pertinentes para poner en práctica y mantener las recomendaciones que contienen los informes de la Auditoría General del M.O.P.T., de la Contraloría General y de los auditores externos. Dará cuenta inmediata y por escrito a las autoridades superiores, de cualquier omisión que comprobare al respecto.

n) Verificar que estén protegidos los recursos de la institución, concentrando sus esfuerzos en las áreas de más alto riesgo, y señalar las debilidades de control interno y las recomendaciones que estime pertinentes para proporcionar las bases para una acción correctiva adecuada, con el fin de apoyar a la Administración Activa en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

o) Evaluar, en lo que corresponda, las operaciones técnicas y administrativas del Ministerio y comprobar la veracidad e integridad de los registros, informes y estados contables, financieros y presupuestarios.

p) Fiscalizar la gestión del riego en el Ministerio, para lo cual verificará que la Administración Activa identifique y evalúe los distintos riesgos a los que está expuesta, y que planifique y emprenda las medidas de mejora pertinentes, para mitigar los efectos negativos de esos riesgos, y a su vez cumpla con lo que establece el artículo 18 de la Ley General de Control Interno.

q) Ejercer otras funciones de fiscalización inherentes a su competencia dentro de los lineamientos dictados por la Contraloría General de la República.

La auditoría del MOPT se encuentra a cargo de la funcionaria Irma González Vargas.

1.4.5. Casa Presidencial

La posible relación de Casa Presidencial con el caso Cochinilla se hace pública el 14 de junio de 2021, día de los allanamientos, cuando el caso sale a la luz pública, en ella las autoridades judiciales ingresaron a la oficina de un asesor del Presidente de nombre Camilo Saldarriaga Jiménez.

En medio de prensa con base al informe filtrado sobre el expediente judicial se conoció que el asesor cumplía el rol de enlace con la autoridad hacendaria. Uno de sus objetivos, en el periodo de tiempo analizado, era agilizar los trámites entre instituciones de manera que se pudiera reponer al CONAVI el presupuesto que no fue girado por el Ministerio de Hacienda. Estos mecanismos de acción pudieron haber sido aprovechados por la red de corrupción de Cochinilla, sin que esto represente la intención de cometer un acto delictivo de parte de Saldarriaga.

1.4.6. Asamblea Legislativa

Las acciones del Poder Judicial no alcanzaron la sede legislativa en función de allanamientos, sin embargo, los nombres de algunos diputados y diputadas surgieron como parte de los contactos dedicados a la aprobación de un proyecto de presupuesto extraordinario, que deberá ser analizado durante la investigación dado que pudo haberse vinculado a intereses ilegítimos de las empresas privadas vinculadas al caso en investigación. Durante la investigación, cobró relevante interés el proceso de aprobación de presupuestos tanto ordinarios como extraordinarios ya que pudieron haber sido un medio para encubrir acciones ilegítimas desarrolladas en el seno del Conavi en cuanto a los procesos de administración financiera y presupuestaria.

1.4.7. Ministerio de Hacienda

El rol del Ministerio de Hacienda se asocia con el supuesto desfinanciamiento de algunos presupuestos anuales del Conavi con miras a redireccionar fondos en el marco de la atención de la pandemia, a la postre pudieron haber generado presión en el pago de facturas del Conavi lo cual pudo haber motivado a su vez el accionar ilegítimo de las empresas coludidas empleando la parte de la estructura criminal del Conavi con el fin de priorizar el pago de sus facturas por sobre las de otros proyectos, incluso alcanzado distraer el dinero de otros proyectos para fondear los propios mediante modificaciones presupuestarias que requerían la movilización de diferentes instituciones, en cuenta el Ministerio de Hacienda, Presidencia de la República y la Asamblea Legislativa.

1.4.8. Dirección de Presupuesto Nacional

Dependencia del Ministerio de Hacienda que resguarda información que permitiría comprender aspectos técnicos y metodológicos sobre el tratamiento de los presupuestos de la República ya sean ordinarios o extraordinarios, así como cualquier irregularidad en el tratamiento de estos.

1.4.6. Tesorería Nacional

Según se establece en la Ley 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, en su artículo 61 se establecen como funciones de la Tesorería Nacional:

a) Elaborar, con la Dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional.

b) Preparar el flujo de fondos y administrar el sistema de caja única establecido en el artículo 65 de esta Ley, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del tesoro y darles seguimiento.

c) Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público.

d) Emitir letras del tesoro, de conformidad con el artículo 75 de esta Ley.

e) Custodiar los títulos y valores del Gobierno de la República o de terceros que se pongan a su cargo; para esto, podrá contratar entidades especializadas en prestar estos servicios, de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa y la reglamentación que se emita sobre este particular.

f) Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto.

g) Establecer, en coordinación con la Contraloría General de la República, los requerimientos de información y procedimientos que deberán atender las entidades públicas y privadas para recibir transferencias de recursos de la Administración Central, para asegurarse de que se realicen de acuerdo con la ley y los reglamentos.

h) Autorizar el uso de cajas chicas en las dependencias de la Administración Central para gastos menores, conforme a la reglamentación que se dictará para el efecto. (vigente hasta diciembre del 2022)

i) Proponer su propia organización, la cual se determinará y regulará mediante reglamento.

j) Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.

k) Los demás deberes y las atribuciones que le asignen la Constitución, la Ley o los reglamentos.

Al igual que la Dirección de Presupuesto Nacional, la oficina mantiene información referente al tratamiento de los fondos que opera la institucionalidad pública, en cuenta el CONAVI, los cuales serán escrutados durante la investigación.

1.4.7. Contraloría General de la República (CGR)

Entidad de amplias facultades en cuanto a materia de control superior de la Hacienda Pública y rector del sistema de fiscalización, pese a ser un órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa goza de absoluta independencia de cualquier Poder de la República. Sus decisiones solamente se encuentran sometidos a la Constitución Política, a tratados y convenios internacionales y a la ley.

En el escenario de la investigación sobre casos de corrupción en CONAVI, a causa de su vinculación directa con la supervisión y aprobación de presupuestos del CONAVI e incluso refrendos sobre los contratos de licitación adjudicados por esta, así como el seguimiento y apoyo a las funciones de su auditoría, las acciones de la Contraloría serán analizadas con posterioridad. Asimismo, la posibilidad de que alguno de los funcionarios hubiera podido ser capturado por las empresas coludidas y formar parte de la supuesta red criminal que motiva esta pesquisa.

1.4.8. Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme)

Tal como se refleja en su propia página web “El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), es una entidad académica de investigación adscrita a la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica.”

Al igual que otras instituciones que llegan a formar parte del expediente judicial 19-000025-1218-PE del Caso Cochinilla, así como el expediente de investigación legislativo N°22546, LanammeUCR forma parte de las actividades de construcción en nuestro país, como laboratorio técnico encargado de la fiscalización de obras. Pese a no contar durante el ejercicio de sus funciones con vinculación en sus recomendaciones, cuentan con una alta credibilidad.

Sin embargo, los medios de comunicación exponen ante la opinión pública una posible vulneración en sus estructuras operativas que deberá ser analizado por la comisión, en la cual, un alto funcionario de la institución pudo haber sido reclutado por la organización criminal o al menos formar parte sobre sus intereses en obras determinadas lo cual puede lesionar la credibilidad de la organización. Dicho funcionario fue despedido sin responsabilidad patronal. El caso será analizado en apartados posteriores.

1.4.9. Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)

Ente creado a través de la Ley N°3663 del 10 de enero de 1966, denominada Ley Orgánica del Colegio Federado de ingenieros y Arquitectos. Como otros Colegios este es un organismo de carácter público, personería jurídica plena y patrimonio propio, su máxima autoridad es la Asamblea General y para los fines administrativos cuenta con una Junta Directiva. Los objetivos asignados por la ley se encuentran los siguientes:

a) Estimular el progreso de la ingeniería y de la arquitectura, así como de las ciencias, artes y oficios vinculados a ellas.

b) Velar por el decoro de las profesiones, reglamentar su ejercicio y vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley, su reglamento y reglamentos especiales del Colegio Federado, así como lo dispuesto en las leyes y reglamentos relativos a los campos de aplicación de las profesiones que lo integran.

c) Promover las condiciones educativas, sociales, económicas, técnicas, artísticas y legales necesarias para la evolución de las profesiones que lo integran y cooperar con las instituciones estatales y privadas en todo aquello que implique mejorar el desarrollo del país.

d) Promover la contribución de las profesiones en forma dinámica en su aplicación en asuntos de interés público, para lo cual nombrará comisiones permanentes de análisis y estudio de los problemas nacionales.

e) Organizar, patrocinar y participar en congresos, seminarios, publicaciones, conferencias, exposiciones y en todos aquellos actos que tiendan a la mayor divulgación y progreso de las profesiones que lo integran, así como promover la técnica, las artes y la cultura.

f) Defender los derechos de sus miembros y gestionar o acordar, cuando ello fuere posible, los auxilios que estime necesarios para proteger a sus colegiados.

g) Dar opinión y asesorar a los Poderes del Estado, organismos, asociaciones e instituciones públicas y privadas, en materia de la competencia de los diferentes colegios que integran el Colegio Federado.

h) Mantener el espíritu de unión entre los miembros de los diferentes colegios y fomentar la colaboración recíproca y la integración de las profesiones.

i) Promover el acercamiento y cooperación con otros colegios, sociedades y asociaciones profesionales, de técnicos, costarricenses o extranjeros; y en especial ayudar a realizar los propósitos de integración profesional centroamericana.

j) Procurar expresamente la formación, dentro del seno de cada uno de los colegios, de las asociaciones que lleguen a acordar aquellos de sus miembros que ejerzan actividades afines o especiales, como medio de estimular el acercamiento profesional. El reconocimiento y las relaciones de

estas asociaciones con los colegios respectivos serán reguladas por un reglamento especial.

En el marco de la investigación, las competencias del CFIA sobre el control y fiscalización de sus agremiados, así como las empresas registradas ante sí, pueden ser relevantes, su rol será considerado como agencia de control.

1.4.10. Empresas Coludidas

Los datos filtrados a la prensa dieron a conocer el nombre de las empresas investigadas por las autoridades judiciales, así como las causas por las cuales se les investiga en el expediente Cochinilla, así como supuestas estrategias que empleaban durante su actuar delictivo.

El entramado de sus acciones se presenta como muy estructurado y complejo, pero a continuación intentaremos explicar de manera suscrita los datos que sobre ellas han salido a la luz pública.

MECO y H.Solís son empresas de origen costarricense que se investigan como las orquestadoras principales de la actividad delictiva, ya sea a través de sus propios dueños o de sus gerentes y personal de confianza, capturaban progresivamente a personal de la administración pública y fundamentalmente del Conavi con varios objetivos; en primer lugar, hacerse de licitaciones y contratos de construcción y mantenimiento de obras públicas principalmente carreteras. En segundo lugar, garantizar y agilizar el pago de sus facturas de manera contraria a las libertades y derechos de competencia establecidos en la legislación vigente, evidentemente en detrimento de las capacidades y derechos de sus competidores. Para ello, empleaban estrategias basadas en delitos, fundamentalmente aquellos que pueden propiciar y mantener la corrupción en consecuencia sus acciones derivados en delitos convencionales fraude, falsificación entre otros.

En relación con Conavi, mantenían reclutados a varios funcionarios con características específicas, a quienes por medio de sobornos, regalías indebidas y favores de diversa índole lograban influir para producir el favorecimiento de sus contratos. La dinámica entre la relación empresa y algunos funcionarios se desarrollaba a través de un agente establecido para dicho propósito de nombre Tobías Arce Alpízar, quien sin ser empleado del Conavi se mantenía gran parte del tiempo dentro de la institución, dicho actor se encargaba de transmitir las órdenes e intereses de las empresas principalmente MECO. Arce Alpízar, podría haber constituido como oficio acelerar los procesos en el pago de facturas, por lo cual no solo favorecía a las empresas MECO, sino también a otras.

Para el caso de la empresa H.Solís hubo personas de confianza y la propia dueña Mélida Solís Vargas que se encargaban mayormente de dicho rol, así como los pagos por las acciones desarrolladas por los funcionarios reclutados. Dentro del esquema de contrataciones, ambas empresas habían desarrollado una estructurada red de empresas interdependientes, en cuenta supervisoras y verificadoras, todas ellas con el fin de acceder a más licitaciones y contratos, así como garantizar que los procesos de supervisión les favorecieran en sus resultados.

1.4.11. Empresas supervisoras y verificadoras

Desde hace dos décadas el país permitió adjudicar la supervisión de las obras en empresas privadas independientes que suplieron el rol de un ente técnico del estado, que actuaran de manera técnica e independiente y en favor del interés público.

Como parte del entramado criminal, se vincula a diferentes empresas supervisoras y verificadoras que, siendo finalmente costeadas con fondos del erario, ya sea para garantizar futuros contratos con las megaempresas coludidas les pudieron haber favorecido incumpliendo distintos niveles de responsabilidad, desde la alteración de

muestras, sobornos y hasta la influencia en funcionarios públicos que trabajaban directamente con la construcción y administración de la obra.[11]

Según se presenta en los medios de comunicación, su rol consistía en ocultar los errores en las obras, o disminuir los análisis de otras dependencias fiscalizadoras e incluso las de propios funcionarios del CONAVI.

Las investigadas serán Compañía Asesora de construcción e Ingeniería (Cacisa); Ingeniería Técnica de Proyectos (ITP); Diseño, Inspección y Consultoría en Carreteras y Obras Civiles (Diccoc); Ingeniería en Pavimentos (LGC) y M.S.D Consultores y Constructores S.A.[12]

1.5. Marco conceptual de referencia

La comisión produjo un marco de definiciones y principios básicos que dieron soporte y orientación de la investigación, procurando enfocarse con ellas descripciones que coadyuvaron al proceso y la creación de líneas de investigación y fundamentalmente visibilizar la infraestructura de políticas públicas vinculadas a los hechos. Dichas definiciones fueron:

1.5.1. Corrupción

La corrupción es un concepto difuso sobre el cual pesan diversas interpretaciones, tanto técnicas, científicas y por supuesto legales. La comisión se decantó por la definición que ofrece la Real Academia de la Lengua Española en su cuarta acepción:

[11] ¿Quedó agotado el modelo de supervisión de empresas privadas en obra pública? https://semanariouniversidad.com/pais/quedo-agotado-el-modelo-de-supervision-de-empresas-privadas-en-obra-publica/, 29 junio, 2021

[12] Empresas supervisoras en caso cochinilla podrían ser desacreditadas para inspeccionar obras https://www.columbia.co.cr/noticias/economia/33393-empresas-supervisoras-en-caso-cochinilla-podrian-ser-desacreditadas-para-inspeccionar-obras

> “4.f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

De igual forma, Transparencia Internacional y el Banco Mundial han definido a la corrupción como “abuso de poder delegado para la obtención de beneficios privados” Fuente Temas de la democracia: cómo combatir la corrupción”, en E. Jornal USA, vol. 11, núm. 12, 2006, p. 1

Se consideraron corruptas las conductas tendientes a emplear las funciones y medios establecidos para el ejercicio de la función pública en contraposición al interés público.

De esta manera, la corrupción resulta la generalización de una serie de conductas producidas en el contexto del ejercicio de la función pública, toda vez que un funcionario aproveche dicha condición para alcanzar un beneficio particular, vulnerando con ello la ley, el servicio público, la ética, la moral y las buenas costumbres.

Resulta evidente que no todas las conductas que se desarrollen con las características mencionadas pueden ser determinadas en un código jurídico, lo cual no implica tampoco que no deban o puedan ser atendidas desde otros estratos.

Los delitos de corrupción implican el uso de la función pública para satisfacer intereses particulares y el desvío de bienes y recursos públicos hacia fines distintos a la satisfacción del interés público, en este caso la construcción y mantenimiento de obras viales.

El Banco Mundial ha estimado que el costo de la corrupción global, -cuantificando únicamente el pago de sobornos- es de aproximadamente 1 trillón de dólares, es decir, 1,000 billones de dólares anuales, así lo publicó el sitio web www.worldbank.org/wbi/governance. De acuerdo con Acuña-Alfaro y Transparencia Internacional Costa Rica, tomando como base las estimaciones del Banco Mundial en relación con el porcentaje de sobornos del 3% de la economía mundial y considerando que la economía costarricense registra un Producto Interno Bruto de

16.1 billones de dólares “se podría estimar que la corrupción en nuestro país puede representar 483 millones de dólares (US$483,000,000) aproximadamente” (Impacto y costos de la corrupción en el desarrollo, 2004). Según este estudio, considerando los últimos seis casos más graves de corrupción ocurridos en los últimos años se habría ocasionado una pérdida al país de más de ciento cincuenta mil millones de colones (¢150,377,500,000).

Según el especialista Leopoldo Martínez, los costos de la corrupción son altos. El Foro Económico Mundial “en promedio ubica el impacto de la corrupción en alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) de todo el planeta. Una cifra recientemente calculada por el mencionado organismo ubicó en 3.6 billones (trillones en inglés) de dólares de los Estados Unidos (USD) el costo de la corrupción a la economía mundial en 2017”, y agrega, que de acuerdo con estudios del Banco Mundial, “en América Latina y el Caribe el 14.3% de las empresas esperan tener que dar “regalos” a funcionarios públicos para poder asegurar un contrato con el gobierno. El valor de estos obsequios -que no son más que sobornos adicionales a los procesos normales de licitación- son en promedio el 0.5% del costo total del contrato”.

Es de relevancia en este contexto indicar que Costa Rica es signataria de dos convenciones contra la corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas, 29/3/1996), aprobada por Ley N.° 7670, de 28/4/1997 y, la otra, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York, 31/10/2003), incorporada por Ley N.° 8557, de 29/11/2006, ambas con autoridad superior a las leyes nacionales.

[13]

En la primera, la Convención Interamericana, se considera “que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio

[13] Los Costos de la Corrupción, https://bloomsburypolicygroup.org/2019/07/10/los-costos-de-la-corrupcion/

de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio…”

Mientras la segunda, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, establece en su preámbulo “la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”.

1.5.2. Delincuencia Organizada y Delito Grave

Ambos conceptos se encuentran establecidos en la Ley 8754 Ley Contra la Delincuencia Organizada que, en su primer artículo, reza:

Entiéndase por delincuencia organizada, un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.

Lo dispuesto en la presente Ley se aplicará, exclusivamente, a las investigaciones y los procedimientos judiciales de los casos de delitos de delincuencia organizada nacional y transnacional. Para todo lo no regulado por esta Ley se aplicarán el Código Penal, Ley N.º 4573; el Código Procesal Penal, Ley N.º 7594, y otras leyes concordantes.

Para todo el sistema penal, delito grave es el que dentro de su rango de penas pueda ser sancionado con prisión de cuatro años o más.

El planteamiento hipotético de la investigación sugiere la existencia de una red de crimen organizado que opera al menos dentro del Conavi y que se enlaza con otras dependencias de múltiples instituciones públicas tales como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda, Casa Presidencial, y por supuesto empresarios privados coludidos quienes se apoyan en la corrupción para facilitar la consecución de licitaciones de obra pública.

Los hechos dados a conocer ante la opinión pública a través de diferentes medios de comunicación y que motivaron la presente investigación fueron catalogados como delincuencia organizada por un juez competente, como se analizará más adelante, por ello resulta imperioso contar con dicha definición para comprender la forma en que algunos eventos sucedieron y cómo estos pueden vincularse o no entre ellos para configurar las características de este tipo particular de delito.

1.5.3. Principios rectores en cuanto al ejercicio de la función pública

Se constituyen como definiciones importantes, además, el conjunto de deberes establecidos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Ley 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (LCCEI), las cuales, de demostrarse los hechos, fueron vulnerados durante el desarrollo de la actividad criminal, para este informe, dichas definiciones servirán como una paragón que permita sustentar los juicios emitidos por los miembros de la comisión al momento de evaluar la prueba recabada.

1.5.3.1 Deber de Probidad (art.3, LCCEI)

El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.

Su vulneración, tal como se establece en el artículo posterior de la misma ley, se sanciona con la separación del cargo sin responsabilidad patronal. Durante la investigación se recurrió frecuentemente a la demostración por parte de los jerarcas

vinculados a las instituciones cuestionadas de la activación y aplicación o no de este artículo, bajo el supuesto de que la cantidad de investigaciones desarrolladas a lo interno de sus organizaciones puede determinar la efectividad de la norma, en el tanto se hayan constituido los órganos de investigación correspondientes y agotado el proceso administrativo que fundamentaron o no la aplicación de la sanción.

Nótese que la sanción es de orden administrativo, por lo cual, es deber de la jerarquía de las instituciones velar por su activación y cumplimiento. La inacción de los jerarcas ante dicha norma representa a su vez una falta al deber de probidad y constituye además un elemento facilitador para la corrupción.

En el reglamento a la LCCEI, Decreto Ejecutivo N°32333 del 12 de abril del 2005, se amplía la definición y describen las acciones en las cuales se debe materializar dicho principio durante el ejercicio de la función pública.

a) Identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República;
b) Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley;
c) Asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña;
d) Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente;
e) Rechazar dádivas, obsequios, premios, recompensas, o cualquier otro emolumento, honorario, estipendio, salario o beneficio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, en razón del cumplimiento de sus funciones o con ocasión de éstas, en el país o fuera de él; salvo los casos que admita la Ley.
f) Abstenerse de conocer y resolver un asunto cuando existan las mismas causas de impedimento y recusación que se establecen en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el Código Procesal Civil, y en otras leyes.

g) Orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público.

Durante la investigación se pudo comprobar una violación a los principios establecidos en los incisos a) y d) de dicho reglamento por parte de la jerarquía administrativa del Conavi, así como la reiteración de respuestas evasivas por parte de algunos entrevistados ante los cuestionamientos fundamentados en el inciso e) de la misma norma. De los cuales se ampliará en el apartado de conclusiones y recomendaciones.

1.5.3.2. Deberes de Abstención e Imparcialidad

El deber de abstención es parte de la ética y la probidad que debe privar durante el ejercicio de la función pública y procura garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios durante la toma de decisiones, se debe sobreponer toda vez que exista un conflicto de intereses, representa también una salvaguarda al interés público, así se interpreta de la definición que se encuentra en el Dictamen N°245-2005 del 4 de julio del 2005, de la Procuraduría General de la República.

El deber de abstención existe y se impone en la medida en que exista un conflicto de intereses que afecte, en mayor o menor medida, la imparcialidad, la objetividad, la independencia de criterio del funcionario que debe decidir; por ende, comprende también los casos de conflicto u oposición de intereses: ese deber puede derivar de la existencia de una incompatibilidad de situaciones derivadas de la oposición o identidad de intereses. Incompatibilidad que determina la prohibición de participar en la deliberación y decisión de los asuntos en que se manifieste el conflicto o identidad de intereses. Es en ese sentido que se afirma que el deber de abstención se impone aún en ausencia de una expresa disposición escrita.

Protege entonces la imparcialidad, de la cual la Sala Constitucional se ha expresado en su voto 11524-2000 de las 14:28 horas del 21 de diciembre del 2000 de la siguiente manera:

> Es así como el principio de imparcialidad se constituye en un límite y –al mismo tiempo- en una garantía del funcionamiento o eficacia de la actuación administrativa, que se traduce en el obrar con una sustancial objetividad o indiferencia respecto a las interferencias de grupos de presión, fuerzas políticas o personas o grupos privados influyentes para el funcionario. Este es entonces el bien jurídico protegido o tutelado en los delitos contra la administración pública en general o la administración de justicia en lo particular: la protección del principio de imparcialidad o neutralidad de la actuación administrativa como medio de alcanzar una satisfacción igual y objetiva de los intereses generales (…)

Su incumplimiento puede generar la imposición de sanciones tanto administrativas como penales al estar contenida dentro del deber de probidad, tal como se advierte en el dictamen N°008-2005 del 14 de enero de 2008.

Información dada a conocer por parte de los medios de comunicación sobre el caso en estudio, refleja la reiterada influencia que grupos privados aplicaban sobre funcionarios públicos en Conavi y otras instituciones, con el fin de afectar su imparcialidad en la toma de decisiones a la hora de diseñar los carteles y licitar los contratos. Adicionalmente, las facilidades brindadas por las autoridades para el ingreso y salida de personal hacia empresas privadas y su ágil retorno a la administración pública para resolver asuntos favorables a ellas, evidencia una flagrante violación al principio de abstención tema que se ampliará en el apartado sobre puertas giratorias y lobby en Conavi.

1.5.4. Delitos Funcionales

Sinónimo de delitos contra la función pública o delitos contra la administración pública como lo expresa Arroyo (2015) en su artículo Tipología de los delitos vinculados con la función pública en el ordenamiento jurídico costarricense para la Revista Judicial.

Se trata de delitos cometidos en contra de bienes, servicios y fines públicos, generalmente realizados por un funcionario público dadas las ventajas que le provee su cargo, pero que en algunas ocasiones es posible que se cometan por particulares, o en asocio: funcionario-particular.

La función del CONAVI resulta fundamental para el desarrollo del Estado, dado que la creación y mantenimiento de infraestructura vial agiliza el sistema de transporte y le hace más seguro y eficiente. Podría incluso considerarse esencial en el tanto se deban atender emergencias que hayan afectado las vías públicas y que impidan la recuperación de servicios de salud, seguridad, transporte, rescate, agua potable, electricidad, combustibles y otros como protección y cuido, además es reconocido como un servicio prioritario e interés nacional por la ley N.°7798 en su artículo segundo.

Por ende, las reiteradas prácticas de corrupción en su seno representan una amenaza directa contra el interés colectivo y un rezago manifiesto en el desarrollo de infraestructura pública. Razón por la cual en ocasiones la comisión asumió un rol inquisitivo a la hora de confrontar a las personas entrevistadas vinculadas con hechos delictivos y corrupción.

1.5.5. Tráfico de influencias

El tráfico de influencias se encuentra instalado como un tipo penal en el artículo N°52 de la LCCEI, el cual establece que:

> Será sancionado con pena de prisión de dos a cinco años, quien directamente o por interpósita persona, influya en un servidor público, prevaliéndose de su cargo o de cualquiera otra situación derivada de su situación personal o jerárquica con éste o con otro servidor público, ya sea real o simulada, para que haga, retarde u omita un nombramiento, adjudicación, concesión, contrato, acto o resolución propios de sus funciones, de modo que genere, directa o indirectamente, un beneficio económico o ventaja indebidos, para sí o para otro.

Con igual pena se sancionará a quien utilice u ofrezca la influencia descrita en el párrafo anterior.

Los extremos de la pena señalada en el párrafo primero se elevarán en un tercio, cuando la influencia provenga del presidente o del vicepresidente de la República, de los miembros de los Supremos Poderes, o del Tribunal Supremo de Elecciones, del Contralor o el Subcontralor Generales de la República; del procurador general o

del procurador general adjunto de la República, del fiscal general de la República, del Defensor o el Defensor adjunto de los habitantes, del superior jerárquico de quien debe resolver o de miembros de los partidos políticos que ocupen cargos de dirección a nivel nacional.

La materialización de delitos asociados al tráfico de influencias debe entenderse también como un agravio a la justa competencia entre iguales. En el marco de la contratación de obra pública, quedó en evidencia la falta de incidencia y control por parte de las autoridades promotoras de la competencia y las propias jerarquías institucionales permitiendo acaparar el mercado por parte de las empresas Meco y H. Solís las cuales según quedó expuesto en los informes judiciales filtrados a la prensa se valían de sus vínculos con los jerarcas institucionales e incluso por medio de lobistas con el resto de funcionarios de menor rango para influir en ellos con el propósito de producir ventajas indebidas a la hora no solo adjudicar las obras sino también tener tratos preferenciales ante la administración durante su desarrollo. De lo cual se ampliará oportunamente en los hallazgos de la investigación.

1.5.6. Delitos asociados a la corrupción en el ejercicio de la función pública

Para el trabajo de la comisión se creó un cuadro resumen de los delitos asociados a la corrupción en el ejercicio de la función pública, el cual sirvió de apoyo a la hora de detectar dentro de las manifestaciones de los entrevistados algunas de estas conductas reprochables, la tabla contó con información sobre la descripción de 44 tipos penales y los rangos de las penas vigentes. Sin embargo, para los fines del presente informe no se consideró necesario incorporar dicho instrumento cuyo fin es principalmente comparativo.

1.6. Marco jurídico de referencia para el trabajo de la Comisión Investigadora

Durante el ejercicio investigativo, se recopilaron aquellas normas cuyo conocimiento se volvió obligatorio para comprender la dimensión jurídica de los hechos en estudio, dicha normativa fue la siguiente:

- Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

Leyes:

- Código Penal, ley 4573 del 4 de mayo de 1970 y sus reformas.
- Código de trabajo, ley 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función Pública del 6 de octubre de 2004 y sus reformas.
- Ley contra la delincuencia organizada, 8754, del 22 de julio de 2009 y sus reformas.
- Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos, 9699 de 10 de junio de 2019
- Ley general de la administración pública, 6227, del 2 de mayo de 1977 y sus reformas.
- Ley de contratación Administrativa, 7494, del 2 de mayo de 1995 y sus reformas.
- Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI), 7798, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Ley General de Control Interno, 8292, del 31 de julio de 2002.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, 8131, del 18 de setiembre de 2001 y sus reformas.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, 7428, del 7 de setiembre de 1994 y sus reformas.
- Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, 3663, del 10 de enero de 1966 y sus reformas.
- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, 8114, del 4 de julio de 2001.
- Ley Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos desconcentrados del Gobierno Central, 9524, del 7 de marzo del 2018.

- Sistema Nacional para la Calidad, ley 8279 del 2 de mayo de 2002 y sus reformas.

1.7. Reglamentos

- Reglamento de la Asamblea Legislativa, del 9 de marzo de 1994 y sus reformas.
- Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, decreto ejecutivo 32333 del 12 de abril de 2005 y sus reformas.
- Reglamento Autónomo de Servicios del Consejo Nacional de Vialidad, decreto ejecutivo 30941-MOPT del 20 de diciembre de 2002 y sus reformas.
- Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, decreto ejecutivo n.°32988 del 31 de enero de 2006 y sus reformas.
- Oficializa el uso del Manual de Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras, Caminos y Puentes CR-2010, decreto ejecutivo 36388-MOPT del 20 de enero de 2011.
- Reglamento para el funcionamiento de la Caja Única del Estado, decreto ejecutivo 33950-H del 26 de julio de 2007

Teniendo claras las dimensiones, actores y características de la investigación la comisión se avocó a la construcción de objetivos puntuales derivados de sus capacidades y fundamentalmente de la tarea encomendada por la propia Asamblea legislativa quedando establecidos como objetivos los siguientes:

1.8. Objetivos del informe

- Investigar los hechos dados a conocer a partir del 14 de junio del año 2021 por el Poder Judicial y los diferentes medios de comunicación sobre la existencia de una presunta red de corrupción donde participarían altos mandos del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), empresarios, gerentes de compañías constructoras y funcionarios públicos.

- Identificar aquellas normas, políticas públicas y políticas institucionales vulneradas, con el fin de corregirlas o recomendar su corrección y aquellas otras que permitan mitigar el impacto del desarrollo presente y futuro de esta forma de criminalidad para garantizar su aplicación y reforzamiento.

- Generar insumos que aporten al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables de ellas.

2. Análisis sobre los ejes temáticos de la investigación

2.1 Ítems de investigación

Entre las personas convocadas por la comisión para ser entrevistadas aportaron información e ideas sobre los hechos investigados, los cuales fueron analizados y contrastados contra las hipótesis que la Comisión desarrollaba a partir del análisis de la documentación y la nueva información surgida a través de los medios de comunicación. Se accedió a 21 exposiciones preliminares que abarcaron distintos enfoques sobre la naturaleza, impacto y fenomenología de la actividad criminal.

Se contó con la identificación de 59 ítems de interés para ser abordados por la Comisión, algunos de ellos marcaron las principales líneas de investigación y fueron planteados y profundizados durante las propias entrevistas. Cada ítem sugería un planteamiento hipotético a ser verificado, algunos de ellos fueron descartados ante el avance de la investigación ya sea por la falta de información adecuada para emitir un juicio sólido al respecto, dado que el acceso a dicha información invadía el espacio de la investigación judicial, o porque fueron aclarados y/o a juicio de la Comisión no representan actividades criminales o lesiones al interés colectivo.

Los ítems de investigados que contaron con el mayor interés y capacidad de los Comisión para ser estudiados se exponen a continuación de manera integrada, por lo tanto, a partir de aquí el informe presentará la interpretación de la realidad a partir de la percepción desarrollada por los miembros de la Comisión investigadora

quienes en acuerdo, consenso o disenso dejaron constancia de dicha interpretación.

2.1.1 Existencia de una red de corrupción en Conavi

Una de las premisas fundamentales de la investigación consiste en reconocer la existencia de una red de corrupción en la que participan altos mandos del Conavi. Para ello, la comisión partió del supuesto de que, de existir dicha red, se deberían cumplir algunas condiciones, una de ellas era la reiteración de conductas ilícitas, el proteccionismo a los miembros de la red, el aumento en el capital de los mismos a corto plazo, entre otras tal como se explicó en el apartado 1.2.4. sobre fenomenología criminal aparente.

Algunas de las características descritas fueron reconocidas tras los allanamientos y las investigaciones aportadas por los medios de comunicación nacional, el periódico La Nación estimó que desde el 2015 solo las empresas MECO y H. Solís habían acaparado al menos el 64%[14] de los recursos del Conavi, concentración que durante múltiples entrevistas fue cuestionada, incluso el propio Consejo de Administración reconoció el hecho y le criticó, sin embargo, no se produjeron acciones para mitigarlo. La cifra aumenta si se consideran todas las empresas vinculadas con los allanamientos del poder judicial, alcanzando hasta un 72% según lo estimó el mismo medio de prensa.

Un dato importante para considerar a este punto fue que para el 2015 el Conavi decidió democratizar el sistema de contratos para mantenimiento rutinario sin equipo especializado, básicamente consiste en la chapia, los cuales son trabajos que cualquier micro o pequeña empresa dedicada a la materia podría desarrollar, y según datos del Semanario Universidad el monto de la contratación alcanzó la cifra de 12.588 millones de colones a las empresas Also Frutales S.A. y Fresa Fresca S.A. estaban directamente ligadas a familiares de Mélida Solís Vargas, se

[14] MECO y H Solís se adjudicaron el 64% del dinero del Conavi para obra pública https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/meco-y-h-solis-se-adjudicaron-el-64-del-dinero-del/UMFOFDOZWRALBLN7UXKA7TCQ5I/story/ ,Junio 2021

adjudicaron 6 de las 20 líneas adjudicadas. En palabras del propio Carlos Solís Murillo, quien resulta ser una figura fundamental para la comprensión de este caso, la conducta de la empresa H. Solís representa la “voracidad de querer tomarlo todo” lo cual forma parte del perfil hipotético del comportamiento de una red criminal de corrupción, con políticas expansionistas e imbricadas estrategias para apropiarse del mercado.

Se corroboró que tanto la empresa H.Solís como MECO, mantenían vínculos directos con funcionarios del Conavi y otras entidades públicas desde hace ya varios años, en el caso de la señora Mélida Solís Vargas registraba 149 ingresos en los últimos 9 años a las oficinas del Conavi, donde asistía principalmente a la Dirección de Finanzas, la Dirección Ejecutiva, Gerencia de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Conservación de Vías y Puentes. Sin embargo, y como es de conocimiento público, existieron diversas llamadas telefónicas que surgieron a la luz y que evidenciaban las relaciones de la señora Solís Vargas con el personal del Conavi, directamente con Carlos Solís Murillo quien fungía como gerente de Adquisiciones y Finanzas. Asimismo el ministro, Rodolfo Méndez Mata, explicó durante sus audiencias que Mélida Solís también lo contactaba directamente, y que en algunas ocasiones la atendió en su despacho, como lo hacía con otras empresas contratistas

Otro tipo de relaciones evidenciadas fue la contratación de familiares de funcionarios públicos de Conavi en su empresa con el propósito de asegurarle ventajas a su empresa, tal como queda evidenciado en el informe judicial en el caso del director financiero José Manuel Rojas Monge de quien mantenía contratada a su hijastra. Caso similar ocurre con el caso de la hija del Carlos Solís Murillo, quien cotizó para la empresa MECO un salario de 485 mil colones durante un año y medio, siendo que según se desprende del informe judicial -dado a conocer por medios de comunicación- se encontraba estudiando medicina para esa fecha, lo cual hace probable creer que dicha contratación disfrazaba otro tipo de soborno.

En el caso de MECO empleaba mayormente los servicios del señor Tobías Arce Alpízar para tener acceso a favores por parte de los funcionarios del Conavi, la labor

de Arce desde hace muchos años consistía en lograr acelerar el pago de facturas dentro del sistema de gestión que mantiene Conavi. Para ello, reclutaba personas por medio de sobornos de los cuales informaba a sus representados. También las investigaciones judiciales sugieren que los gerentes de MECO Abel González Carballo y Alejandro Bolaños Salazar participaban en la entrega de dádivas a funcionarios públicos, y sugiere que dicha actividad se desarrollaba con el único propósito de reclutar a dichos funcionarios. Durante la investigación no se contó con la versión de Tobías Arce, por lo cual la interpretación de su rol se hace por medio de las publicaciones que surgieron a la luz pública a través de los medios de comunicación. Arce Alpízar registró en el mismo periodo que Mélida Solís 3331 ingresos a las instalaciones del Conavi, pero a una multiplicidad de dependencias mucho mayor. De las entrevistas a funcionarios del Conavi, se pudo llegar a conocer que Alpízar entablaba relaciones con el personal que atendía incluso los accesos por lo cual se presume que la cantidad de ingresos realmente es mucho mayor.

También fue conocido el hecho de que ambas empresas, según las publicaciones de medios de comunicación tomando conversaciones del Expediente Judicial, entregaron coimas y sobornos a funcionarios públicos con el propósito de lograr favores posteriores. Este caso, vinculado con la dinámica expuesta en los párrafos anteriores atiende el supuesto de captura de funcionarios públicos, que se requería evidenciar, el cual consiste en ganar la confianza y/o voluntad de un funcionario para dar ventajas al captor durante el ejercicio de su labor pública. El periódico la Nación[15] expuso posibles sobornos o promesas que durante la investigación judicial fueron identificados por las autoridades, siendo el investigado Carlos Solís Murillo señalado como el principal receptor de estas; así como Hugo Zúñiga Fallas quien fungía como delegado de firmas y la secretaria del departamento donde era Gerente Carlos Solís. Otras posibles dádivas fueron recibidas por funcionarios de la Unidad Ejecutora MOPT-BID, el analista financiero en la gestión de facturas de la Dirección Financiera, la tesorería del CONAVI, el Departamento Financiero de CONAVI, así

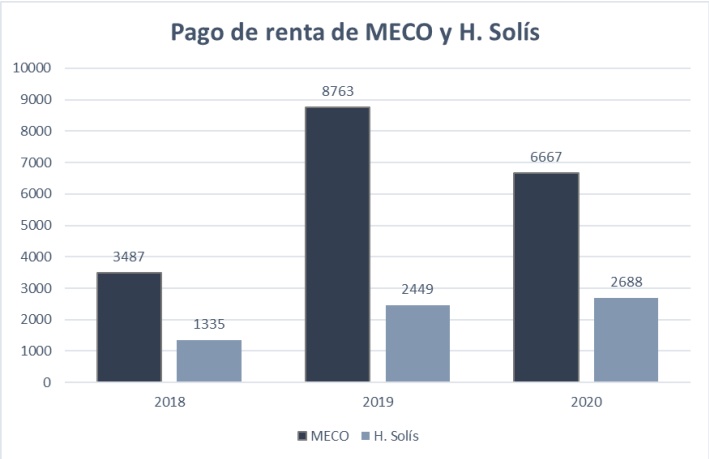
[15] OIJ señala 100 dádivas de constructores a 36 funcionarios del Conavi y MOPT https://www.nacion.com/el-pais/oij-descubrio-100-dadivas-de-proveedores-a-36/AEBPLGWSXBBW7FC3T6U6KGC3TI/story/, Junio 2021

como algunos del Departamento de Conservación de Vías y Puentes. Tal como sugiere la investigación judicial se reconoce un interés por capturar a personas ligadas con la labor de trámite, análisis y pago de facturas.

La comisión investigadora no ahondó en la entrega y pago de estas coimas, sin embargo, considerando la fuente y las reacciones de los entrevistados ante los cuestionamientos al respecto se adopta la posición de validarlas para efectos de interpretación de los resultados. Con ello, reconoce la Comisión, que existió una estrategia organizada, sistemática y recurrente para reclutar personal clave en el trámite y pago de facturas, pero además supone acciones similares en cuanto a procesos de desarrollo de carteles de licitación al amparo de las manifestaciones de diferentes entrevistados, que revelaron una reacia disposición de las autoridades del Conavi para hacer ajustes en los procesos de construcción de los carteles, así como las facilidades que estos contenían a la hora de su ejecución tales como la carencia de sanciones o permitir órdenes de modificación en periodos relativamente cortos al inicio de las obras.

No se contó con el registro histórico del patrimonio de las empresas MECO y H. Solís para conocer si existieron condiciones anómalas en su desarrollo. Sin embargo, se conoció el hecho publicado por el periódico La Nación de la fuerte dependencia de ambas empresas de los contratos de construcción de obra pública. Información publicada en el periódico La Nación[16] permitió conocer el flujo de pago del impuesto sobre la renta para ambas empresas durante el periodo 2018-2020, donde singularmente la empresa H. Solís reporta mayores ingresos incluso aún pese a los efectos de la pandemia que impactaron notoriamente en los ingresos de la empresa MECO, se debe considerar que los datos incluyen para MECO información de Costa Rica, Panamá, Colombia, Nicaragua y el Salvador.

[16] MECO y H Solís reportaron pago de renta de ¢9.355 millones en el 2020 https://www.nacion.com/economia/finanzas/constructoras-reportaron-pago-de-renta-de-9355/3A7VRR76HNHSXMGTPBSSTTDHUA/story/ , Julio 2021



Elaboración propia con datos suministrados por el periódico La Nación

Pese a contar con dicha información no se presume concluyente en cuanto a la caracterización de actividades anómalas, consolidadas en el tiempo, pero si se contempla un aumento abrupto en los ingresos de la empresa MECO para 2019.

No se comprobó la materialización de actos de violencia en contra de las personas partícipes en la actividad criminal, los hallazgos en este aspecto se enfocaron en posibles amenazas puntuales a funcionarios públicos pero motivadas presumiblemente por otro funcionario público o por un desconocido, la detección de amenazas tuvo diversas connotaciones singularmente se evidenció una posible instrumentalización del acoso laboral como mecanismo de amedrentamiento para que un funcionario público aceptara ser trasladado de cargo.

Otra materialización de posible amenaza a funcionario público concluyó con el traslado del señor Jasón Pérez Anchía de su puesto como ingeniero de zona y había acumulado más de 900 millones de colones en multas a la empresa H. Solís, preliminarmente recibió acoso por parte de un ingeniero de la empresa quien le advirtió según sus propias palabras:

> “Tenga cuidado, mesure, piense si realmente quiero continuar con las gestiones, porque la empresa lo que va a hacer a partir de ese momento es poner un bufete. Básicamente iniciar una serie de persecuciones en contra de mi persona, para que evite continuar con eso”.

Posteriormente, se vinculó el hecho de la remoción del cargo por parte del exgerente de Conavi, Edgar May Cantillano, quien en su último día de labores ordenó trasladarlo a sede central y quitarle los proyectos a su cargo. No quedó constancia en su versión si hubo algún otro indicio que aclarara el vínculo entre la decisión de Edgar May y la afectación por multas a la empresa H. Solís, sin embargo, en ese momento el entrevistado Jasón Pérez declaró que las multas no se cobraron a la empresa y que incluso fue amenazado de despedirlo si no negociaba eliminar una denuncia que a su vez interpuso por acoso laboral y que se encontraba en trámite en el MOPT.

Queda claro al respecto de este elemento que la amenaza y el acoso son instrumentos recurrentes, empleados no solo por empresarios, sino también por funcionarios, que de una u otra manera, aprovechando el puesto de poder que ostentan terminan por beneficiar con sus acciones a las empresas constructoras. No se evidenció un vínculo directo entre los procesos de acoso observados dentro de la institución y que estos fueran promovidos por las empresas investigadas, pese a que sí quedó claro que dichas acciones favorecían sus intereses.

Otro caso es la denuncia aportada por el empresario Eladio Araya Vargas de la Constructora Orosi sobre los ofrecimientos y amenazas producidos por los empresarios Mélida Solís Vargas, Carlos Cerdas Araya y Roberto Acosta Mora, para que el señor Araya desistiera de presentar su oferta para las licitaciones 17 y 18 sobre obras de mantenimiento rutinario con equipo especializado y mantenimiento periódico y rehabilitación de pavimento que se desarrollarían en las zonas de Turrialba, Central de Cartago y la Zona de los Santos y posteriormente Mélida Solís y Carlos Cerdas le ofrecerían 500 millones de colones con el propósito de que no apelara las adjudicaciones señaladas durante la entrevista. También denunció el entrevistado que en esa ocasión tanto Meco como H. Solís se coludieron para que una de las empresas se adjudicara el contrato y posteriormente se venciera las garantías de cumplimiento con el objetivo de que la obra fuera adjudicada a la siguiente empresa que sería la otra empresa coludida.

La diferencia entre las ofertas y de haberse materializado dicha estrategia representaría un daño significativo para el erario, así como la demostración de la existencia de colusión entre las empresas.

De consignarse como afirmativa esta relación entre procesos de acoso contra funcionarios y la defensa de los intereses de las empresas, estaríamos ante la creación de una elaborada estrategia de elusión de responsabilidades en función de los incumplimientos contractuales que producen multas contra las empresas.

Por parte de las conductas de los funcionarios públicos vinculados si quedó evidenciado en diversas ocasiones el actuar pasivo y activo de principalmente aquellos que mantenían algún tipo de vínculo con las empresas H. Solís y MECO. Ya se comentó anteriormente, sobre las relaciones laborales entre funcionarios y sus familiares dentro de las empresas y posible aceptación de dádivas a cambio de actuaciones ilegítimas de los funcionarios. Pero, además de eso, las declaraciones de funcionarios públicos como Carlos Solís Murillo reafirmaron la hipótesis de que dichas relaciones trascendían de lo meramente laboral. Solís durante su comparecencia afirmó reunirse continuamente con Abel González Carballo, gerente de la empresa MECO sobre quien pesa la investigación en sede judicial por la supuesta coordinación y posible entrega de múltiples sobornos, dado que preservan una relación de amistad desde hace muchos años.

También, durante la audiencia, Solís identificó al funcionario de MECO, Tobías Arce Alpízar como un mensajero de la empresa habitual en las oficinas de Conavi. Sin embargo, el mismo funcionario, según consta en el expediente judicial, requirió de Abel González Carballo la contratación de un hombre de apellidos Brenes Valerín quien es el padre de una mujer de apellidos Brenes López con quien según el informe policial dado a conocer por los medios de prensa[17], que Carlos Solís Murillo

[17] Carlos Solís pidió a MECO que le nombraran al 'suegrito' o se acababan los favores https://www.nacion.com/el-pais/infraestructura/carlos-solis-pidio-a-meco-que-le-nombraran-al/LQ6UHZIIPBHPBNLTYK326OY4JA/story/, junio 2021

mantenía una relación sentimental a cambio de supuestamente agilizar trámites, partidas y la ejecución presupuestaria el pago de facturas de la empresa MECO.

De acuerdo a la información aportada en el informe policial dado a conocer por la prensa, el investigado González coordinaba entre las empresas, los insumos para el desarrollo de actividades sociales de la institución. Lo cual también refleja una supuesta conducta atípica entre la relación que debe tener un funcionario público con las empresas que trata.

Las supuestas acciones proteccionistas no se percibieron sólo de los funcionarios Carlos Solís Murillo y Edgar May Cantillano en favor de las empresas Meco y H. Solís, durante la gestión del exdirector ejecutivo Mario Rodríguez Vargas, también se facilitó la pasividad y tolerancia hacía la corrupción. Pese a que en sus declaraciones intentó desmentir y atribuirse la acción de interponer la denuncia que al día de hoy estudia el caso Cochinilla, dado que conocía por medio de comentarios en los pasillos la existencia de corrupción, sin embargo, no se atrevió a señalar ante la Comisión Investigadora al menos un acto de corrupción que hubiera atacado.

En su explicación fundamentó que durante otro allanamiento al Conavi informó a dos oficiales judiciales sobre la existencia de corrupción en la institución, lo cual se transformó en indagaciones y posteriormente en información de que abrirían un caso, pero no contaba con ningún tipo de documento que respaldara su declaración; la forma en que narró los acontecimientos no logró ser convincente para la mayoría de los miembros de la comisión, lo que permitió la opinión generalizada en los diputados de esta Comisión que durante su administración no se atendió y tampoco se planificó ninguna estrategia para atacar o atender la corrupción. Es importante mencionar que no se conoció por ningún otro medio ya fuera de prensa o por parte del Poder Judicial esta versión de los hechos. Años atrás, en otra intrincada situación, que vincula al exfuncionario que se mantiene denunciado en sede judicial por el mismo caso, cuyo nombre es Johnny Barth Ramírez, este tras haber solicitado un permiso sin goce de salario por seis meses ejecutó acciones tendientes a contrarrestar una impugnación presentada por la empresa Constructora Orosi ante la Contraloría General de la República, por el mismo caso en que párrafos atrás

Eladio Araya Mena acusó de los empresarios de Meco y H. Solís. Según consta en el expediente judicial 19-000025-2018-PE, contra Johnny Barth Ramírez y otros por cohecho y otros delitos, en su declaración en sede judicial aportada a la Comisión por el mismo Johnny Barth Ramírez de manera voluntaria, quedó evidenciado que mientras este mantenía el puesto de la gerencia de contratación de vías y puentes, y entrando en vigor el permiso solicitado este se presentó a contestar la impugnación de manera desfavorable a la empresa Orosi. Entre los documentos aportados por la fiscalía tras su declaración, se observa el oficio R-DIE-275-2016 con fecha 12 de septiembre de 2016 en el cual la Dirección Ejecutiva del Conavi resuelve no solo el reconocimiento del pago por los días que el funcionario trabajó estando en vigencia el permiso sin goce de salario y sin que previamente haya informado a la administración de que no se acogería al mismo. Además, en la misma resolución el exdirector ejecutivo Germán Valverde González, valida las actuaciones del funcionario de forma expresa. Con esta resolución, todas las supuestas actuaciones que como funcionario de hecho y no de derecho que desarrolló el encartado en cuenta las denunciadas por Eladio Araya y las denunciadas por el Ministerio Público dentro del expediente Cochinilla, se pretende queden sustentadas demostrando de nuevo con ello una supuesta acción proteccionista hacia los intereses de las empresas cuestionadas.

En el último caso que se expondrá en este acápite, es que existen dentro del expediente judicial según lo relata el periódico La Nación y otros, fuertes declaraciones de la exesposa de apellido Bonilla Miranda del exministro del MOPT, Carlos Villalta Villegas, que revelan cómo este supuestamente regresaba a su hogar con sobres de dinero en efectivo de reuniones con los empresarios de MECO y H. Solís. Además, que supuestamente, poseía un celular adicional que alegó le había dado la propia Mélida Solís para tener una línea directa con ella, según relata el medio de prensa digital La Nación del 23 de junio de 2021, en las declaraciones suministradas por Bonilla Miranda a los investigadores judiciales:

> “Llegó un momento, cuando Carlos trabajaba en la Unidad Ejecutora de Conavi, en que el flujo de dinero era tanto, que tuvo que preguntarle sobre dónde salía tanta

> cantidad de dinero, a lo que él contestó que él estaba ideando una fórmula de cálculo en el proceso de licitaciones de Conavi, para que solo a las empresas Hernán Solís y MECO les adjudicaran los contratos y de esa manera él también ganaba".

Este hecho relatado si bien no intenta juzgarse y deberá ser atendido y resuelto por los Tribunales de Justicia, posee elementos que cobran interés para la comisión, en primer lugar, la afirmación del supuesto caudal de dinero durante su estancia en la coordinación de la Unidad Ejecutora al parecer de Cañas-Liberia antecede a su nombramiento como ministro del ramo en 2016. Por lo cual favorece la hipótesis de que presumiblemente pudo haber sido impulsado por las empresas MECO y H. Solís políticamente para ello, además del propio Olman Vargas Zeledón actual director ejecutivo del CFIA quien durante la audiencia en la Comisión afirmó haberlo recomendado para el cargo tras haber sido consultado por el entonces ministro de la presidencia Sergio Alfaro Salas. Durante la entrevista al señor Carlos Villalta Villegas en el seno de la comisión, se expuso cómo en el mismo año de su nombramiento, las empresas MECO y H. Solís tuvieron el mayor crecimiento en adjudicaciones de su historia, hecho que en ese momento alegó desconocer.

Ahora, si bien es cierto, no compete a la Asamblea Legislativa juzgar las acciones delictivas de las personas como se ha reiterado necesariamente, resulta importante lograr una visión amplia entre los diputados no miembros de la comisión y que deben en algún momento apoyar o no este informe. Por ende, se ha decidido incorporar al menos algunas de estas descripciones, a priori cuestionables, no para juzgar sus actos, sino para comprender algunos de las características del contexto interno que se desarrolla en el seno del Conavi y que de una manera cuestionable acaban por favorecer a las empresas investigadas por el Ministerio Público.

Otra de las características particulares que permite diferenciar el esquema operativo de la red de corrupción son las técnicas de reclutamiento y captura de funcionarios públicos externos a las dependencias del Conavi o el MOPT con el propósito de agilizar trámites o alcanzar objetivos complejos, durante la investigación se estudió el caso de posibles capturas a funcionarios del Tesorería Nacional, Contraloría General de la República, Asamblea Legislativa y Casa Presidencial sin que en

ningún caso se haya demostrado fehacientemente un reclutamiento de dichos funcionarios hacia la red sino más bien un posible uso instrumental de los mismos.

Además, las conductas mostradas durante las comunicaciones capturadas y dadas a conocer por la prensa principalmente de Abel González Carballo, Alejandro Bolaños Salazar y Tobías Arce Alpízar, que fueron percibidas por los funcionarios policiales y expuestas ampliamente en el informe filtrado a la prensa en la cual encubría sus mensajes con alguna suerte de códigos toda vez que hablarían de sobornos es un indicador evidente de que la conducta era parte de una forma de operar estructurada y extendida en el tiempo, propia de una organización criminal experimentada.

Para los miembros de esta Comisión Especial Investigadora, se evidencia la posible existencia de una red de corrupción en Conavi, que involucra y ha involucrado al menos a las empresas Meco y H. Solís quienes supuestamente han reclutado funcionarios públicos y jerarcas a lo largo de muchos años, para al menos amañar las contrataciones, debilitar los sistemas de control y manipular las resoluciones de la administración en favor de sus propios intereses y los de los miembros de su red y que presentan una constante pugna por las contrataciones y con alguna frecuencia pactan entre ellas para manipular el sistema de contratación de Conavi y garantizar hacerse con las contrataciones de obras específicas.

En las Audiencias se pudo constatar supuestos mecanismos de amaño de los contratos por parte de las empresas constructoras. Se identificaron en la labor de la comisión distintas formas de presumiblemente manipular las licitaciones. La más evidente son las licitaciones hechas a la medida, es decir cuando una empresa ejerce sus influencias sobre los funcionarios públicos, para que determinados requisitos del cartel solo puedan ser cumplidos por esa constructora y se descarte a cualquier competidor. Se pudo identificar el llamado mecanismo del carrusel, donde dos empresas como MECO y H.Solís se ponían de acuerdo para el reparto del pastel de los fondos públicos, de manera que una de ellas ganaba la licitación con el precio menor de todas las oferentes, pero, luego de adjudicada la obra,

renunciaba a la licitación, haciendo que se volviera a adjudicar a la segunda que había presentado un costo mayor. Otra manera de comportamiento oligopólico de estas dos empresas, fue ponerse de acuerdo para que las obras de mantenimiento vial anual se les adjudicaran por partes iguales, con la complicidad de quienes aprobaban las contrataciones. También lograron modificar las licitaciones adjudicadas, haciendo subir sobre la marcha el costo originalmente pactado. Se puede sumar a lo anterior, la práctica de invitar a otras empresas a no presentar apelaciones a cambio de asegurarles futuras contrataciones.

2.1.2 Debilitamiento del sistema de control

Contando con la participación de los funcionarios de LanammeUCR, las auditorías del MOPT y Conavi, la Contraloría General de la República y jerarcas de distintas instituciones, se evidenció la existencia de una desmejora progresiva y continua de los mecanismos de control y fiscalización de las obras de construcción y mantenimiento de infraestructura pública en Conavi.

Partiendo de la inexistencia de un sistema de construcción y mantenimiento de carreteras del cual se ampliará posteriormente, pero que a la luz de la Ley 7798, Ley de Creación del Sistema Nacional de Vialidad, del 30 de abril de 1998, el país se propuso emancipar la construcción y mantenimiento de las carreteras a través de un órgano desconcentrado que tuviese la especialidad en la materia.

Al surgir el CONAVI se le quitó al MOPT su capacidad de crear obra pública, se debilitó su jerarquía, se diluyeron las responsabilidades, se complicó el establecimiento de medidas disciplinarias, se dividieron las auditorías, todo lo cual ha servido de caldo de cultivo para la corrupción.

La idea general para la creación del Conavi era descentralizar del Estado la construcción de obra pública y permitir la contratación de empresas privadas para su desarrollo. Dicha propuesta requería que este órgano especializado creara mecanismos de control y rendición de cuentas lo suficientemente fuertes para

permitir alcanzar los resultados esperados, pero a la vez proteger el interés colectivo y el erario.

Con el paso del tiempo, estos mecanismos de control cobraron forma, principalmente en la figura de la Contraloría General de la República, las auditorías internas y externas, laboratorios públicos y privados, la ética profesional y por supuesto la normativa que rige el accionar de las y los funcionarios públicos, fundamentalmente a los jerarcas de las instituciones involucradas con el Conavi. Cada actor tenía un rol que cumplir, las empresas deberían participar en igualdad de condiciones para aspirar a un contrato y el Conavi velaría por la correcta ejecución de las obras.

Sin embargo, desde un inicio, la investigación demostró la falta de atención a las recomendaciones de los órganos de vigilancia establecidos para ese propósito, los representantes de LanammeUCR fueron bastante claros en cuestionar la falta de atención a sus recomendaciones. La aportación que abonaron en sus declaraciones los funcionarios con rango de ingenieros de zona y jerarcas ante la Comisión sobre dichas recomendaciones fueron tendientes a minimizar su importancia, en resumen, la percepción con que el personal del MOPT y Conavi tratan la participación del órgano auditor fue aportada por el exministro Carlos Segnini al expresar en la sala:

> "¿Cuál es la discusión?, que los ingenieros del MOPT y del Conavi dicen que la gente de Lanamme nunca han puesto ni un metro de asfalto, entonces, que son muy teóricos y muy eso, y siempre se pasa en ese debate."

Las auditorías tanto del MOPT como el Conavi, también reflejaron debilitamiento y carencias en cuanto a la capacidad de incidir en la adecuada vigilancia de los recursos públicos auditados. Aquejando la falta de éxito a la hora de aplicar sanciones y el acatamiento de sus recomendaciones, fundamentalmente la auditoría del Conavi demostró falta de seguimiento a sus propias recomendaciones y procesos disciplinarios, relaciones de hechos y recomendaciones en general una vez que estas eran trasladadas al despacho del ministro.

En cuanto a los procesos disciplinarios abiertos en contra de funcionarios que atentaron contra los intereses colectivos quedó evidenciada la escasa incidencia de casos en condiciones tan explícitas como las conocidas a lo largo de la investigación y que tras años de trabajo apenas alcanzaron cifras de dos dígitos, también se evidenció una falta de efectividad en sus resultados, la cual dejó claro que no ha sido suficiente para dar protección al interés público, ya que no alcanzan a finalizar con la remoción del funcionario corrupto en firme, incluso la investigación demostró que de haberse materializado con eficiencia las sanciones correspondientes a causas incoadas desde años anteriores a funcionarios hoy cuestionados en sede penal, de haber sido despedidos oportunamente, se hubieran ahorrado millones al erario y debilitado la red de corrupción que hoy parásita en Conavi.

Además de lo anterior, quedó expuesto durante el periodo de entrevistas la ausencia de coordinación oportuna para el desarrollo de investigaciones conjuntas entre la auditorías del MOPT y el Conavi, de manera contraproducente, las actitudes de ambos auditores se mostraron como causa fundamental de dicha incapacidad. La relación de los funcionarios ante el trabajo conjunto mostró ser una desventaja para confrontar hechos de corrupción tan significativos como los acaecidos en dichas instituciones. Además, existió una clara contradicción entre los procedimientos sugeridos por una u otra auditoría en relación con el trámite de relaciones de hechos y procesos administrativos que llevó a la comisión a la necesidad de confrontarlos, pero sin lograr con ello resultados positivos.

La posibilidad de combatir la supuesta corrupción, castigando con medidas disciplinarias a las personas empleadas públicas infractoras tiene un fallo de origen. Ni las autoridades de Conavi ni su Consejo de Administración, como jerarca de la institución, pueden establecer responsabilidades administrativas y sancionarlas, sino que esta potestad quedó delegada en el Ministro del MOPT, donde algunas de esas gestiones no se han atendido de la mejor manera, ni con la importancia y celeridad que requieren. Esto hace que los funcionarios investigados por corrupción sigan trabajando y hasta escalando posiciones en la estructura del CONAVI. Por ejemplo, el exgerente Carlos Solís Murillo, denunciado desde finales del año 2011,

por una maniobra ilegal para pagar facturas a H.Solís por casi mil millones de colones sin que se cumplieran los requisitos; fue investigado primero por la Contraloría General de la República en 2015 y por el Ministerio Público después, por presumiblemente cometer actos que son parecidos a los del “Caso Cochinilla”. Mientras este diseño original persista, difícilmente los controles para detener los comportamientos indebidos o ilegales de los funcionarios del Conavi podrán disponer de la posibilidad de que sean sancionados de manera oportuna y conforme lo establece la normativa vigente.

Asimismo, la Contraloría General de la República en su rol de agente vigilante del erario se mostró, aunque técnicamente preparada; lenta y displicente, la Comisión recriminó su falta de contundencia en el avance y sostenimiento de los contratos, que a todas luces resultan lesivas a los intereses colectivos ante los cuales la propia contralora calificó de escasos de preinversión, carentes de un sistema integrado de información y en muchas ocasiones incluso sin las expropiaciones materializadas y que a la postre mostraron índices de sobreprecios abusivos como los evidenciados en el informe DFOE-IFR-IF-00007-2018, donde se reflejan aumentos en los costos gigantescos ante la carencia de sistemas de planificación adecuados.

CGR

31

Anexo nro.1

Caso de diseños de construcción o mejoramiento y de conservación que no se ejecutan

Existen casos que evidencian la falta de una planificación estratégica e integral en CONAVI, que fundamente la toma de decisiones, de manera tal que garantice intervenciones en las carreteras de manera adecuada y oportuna, y con el mejor aprovechamiento de los recursos; tal y como se detalla:

► Ruta Nacional No. 237, sección: Paso Real- San Vito- Ciudad Nelly, longitud 78,8 km; desde el año 2011 se tenía el diseño, el cual costó ₡410 millones para su mejoramiento mediante la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes, sin embargo la ruta fue intervenida en el periodo 2012-2017 mediante la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes; siendo que el diseño no fue utilizado, perdiendo así su vigencia. En el mencionado periodo se han invertido más de ₡12.000 millones en actividades de mantenimiento periódico.

► Ruta Nacional No. 245, Intersección Ruta No.2 (Chacarita) -Rincón de Osa, longitud 44,7 km; desde octubre del 2009 se tenía el diseño, el cual tuvo un costo de ₡172,5 millones para un mejoramiento mediante la Gerencia de Construcción de Vías y Puentes, sin embargo la ruta fue intervenida en varias ocasiones durante periodo 2012-2017 mediante la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y el diseño inicial perdió su vigencia. En el mencionado periodo se han invertido cerca de ₡7.000 millones en actividades de mantenimiento periódico.

► Ruta Nacional No. 150, sección Casitas-Belén, longitud 14.7 km, se realizó un diseño de pavimento a inicios del año 2017 con un costo y pago al contratista de ₡14,3 millones, sin embargo, este diseño no se utilizó, y la mencionada sección fue intervenida posteriormente mediante diferentes actividades de mantenimiento periódico por un monto superior a los ₡1.400 millones.

Para fortalecer su sistema de control, la Contraloría requirió acceso a cruces de bases de datos como las de tributación directa y el registro de accionistas, y agregó que desde 2011 en conjunto con la Procuraduría de la Ética y el Ministerio Público, en aras de atacar la corrupción se entabló la propuesta de cruzar información con las bases de datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, cruces que a la fecha dejó ver que no se realizan.

Se detectó una debilidad estructural en el sistema de supervisión de obras a cargo de empresas privadas, las cuales, con el fin de también ganar contratos de autocontrol con las mismas empresas supervisadas en otras obras, además, se presentan complacientes con estas cuando deben cumplir la labor de supervisión para la cual son contratadas por el estado para suplir la necesidad de vigilancia. Dicha complacencia se materializa en la falta de incidencia, quedando casi completamente anuladas como parte del sistema de control en la calidad de las obras.

La mayor cantidad de falencias importantes en las obras quedaron reveladas gracias a las aportaciones de LanammeUCR, quien ejerce como órgano auditor externo y no como parte del servicio de supervisión contratado, a los cuales de hecho no hubo referencias tampoco por parte de la auditoría del Conavi ni la Contraloría.

Económicamente, se evidenció un descenso en la inversión pública en la generalidad de los mecanismos de control, El caso más acentuado fue la disminución en el presupuesto del Lanamme en 2000 millones de colones vía presupuesto ordinario aprobado por la Asamblea Legislativa para el año 2021. Ante esta situación la fracción oficialista realizó las gestiones que permitieron -a través de un presupuesto extraordinario- reponer el margen recortado.

También la auditoría del Conavi presentaba carencias importantes en cuanto a la cantidad de personal disponible para cubrir el servicio de auditoría en las actividades

de la organización. Resultó evidente comparado el universo de presupuesto auditado en comparación con la misma labor en el MOPT.

Sobre la autoría del MOPT, la Comisión señala el posible incumplimiento del inciso c) en el adecuado desarrollo de su labor, el cual reza:

c) Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en la Ley de 8292 en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros, asimismo examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas Unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios.

La anterior apreciación se fundamenta en la falta de señalamientos sobre los fallos en los controles críticos en las unidades desconcentradas, al menos quedó evidenciado en cuanto a Conavi, ya que no es hasta que esta comisión incide en que se visibiliza la falta de resultados en la labor de supervisión contratada a empresas privadas que a todas luces resulta un control crítico de una de las unidades desconcentradas.

Otro hecho que abona a la pérdida de vigilancia y control es la falta de capacidad del laboratorio de materiales del MOPT para atender la demanda de ensayos y pruebas técnicas sobre las obras, este debilitamiento aumentó la necesidad de contratar a laboratorios privados para la verificación de la calidad de las obras, lo cual corre a cuenta del Estado y de los costarricenses. Más adelante se explica cómo estas empresas verificadoras han sido un tendón de Aquiles para la construcción de obra pública, ya que con el tiempo las empresas constructoras han creado vínculos de dependencia con ellas, incluso han creado sus propios laboratorios para ofrecer los servicios. Sin lugar a duda, no se pretende generalizar y culpabilizar a todos los laboratorios de materiales privados por la falta de rigor con la que han atendido su tarea, pero es un hecho irrefutable que aquellos laboratorios que supuestamente se han plegado a la voluntad de las empresas constructoras,

han hecho suficiente daño al país como para obligar al estado a producir un cambio en dicho modelo.

A criterio de esta Comisión, estas falencias demuestran el desinterés de mantener la supervisión y control en las obras, facilitando con ello el desarrollo de actividades ilegítimas, evitando su detección e imposibilitando la aplicación del marco legal vigente para su corrección.

La comisión investigadora conoció de dos informes con los oficios GCSV-01-2019-6433 y GCSV-112-2020-2962, desarrollados por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes al mando de Edgar Meléndez Cerda enfocados en el tramo denominado Sifón-La Abundancia, en los cuales se examinó por parte de ingenieros de zona las obras sobre las que únicamente se presumía previo a la investigación había costos elevados. Los informes presentados en la Comisión, evidenciaron irregularidades que fueron estudiadas por órganos administrativos y la auditoría, y de los que aún no se conoce su resolución final.

También se conoció sobre una orden de suspensión emitida el 30 de septiembre de 2019, por parte de esta gerencia, pero que fue incumplida de facto por los mandos medios que tenían a cargo las obras, en aparente coordinación con la dirección ejecutiva.

Esta condición en el ambiente laboral es un elemento facilitador para la corrupción en el tanto que promueve un desgaste físico y psicológico en aquellos funcionarios que denuncian y hacen aportes, para luego tener que confrontar no solo el proceso que han iniciado, sino a la cadena de mando superior y a sus propios compañeros, desestimulando la acción de denunciar por parte de los funcionarios que representa un punto favorable de inicio para cualquier sistema de control.

Durante la investigación también se discutió sobre la posibilidad de hacer vinculantes los informes que emite LanammeUCR, con el propósito de fortalecer no solo su gestión, sino además los sistemas de control en general, sin embargo, tras una reflexión más detallada no se visualizó este mecanismo como una mejora al sistema de gestión en la construcción de obra pública, dado que afecta a un órgano

que opera a juicio de la comisión adecuadamente y lo limita a un conjunto de obligaciones y burocracia innecesaria. Sin embargo, la comisión reconoció que si es necesaria la toma de medidas que garanticen que los jerarcas no pueden hacer caso omiso a los informes y que cuando estos no sean acatados, deba existir una justificación técnica expresa. Igualmente, se coincide en la necesidad de seguir fortaleciendo este órgano de control.

En la entrevista a Olman Vargas y Fernando Jácome representantes del Colegio Federado de Ingeniero y Arquitectos, quedó al descubierto que bajo el voto de la Sala Constitucional 3833-98 de 1998, esta organización no sanciona a funcionarios públicos agremiados que han sido acusados administrativamente por actos de corrupción ni por ninguna otra causa, dando un velo protector a los funcionarios públicos, liberándoles las responsabilidades éticas y profesionales en el ejercicio de su profesión, lo cual no puede ser aceptable, a juicio del órgano representado el voto de la Sala les cercenó el poder sancionatorio sobre ese ámbito particular. Lo cierto del caso, es que se debe examinar los alcances del voto o promover la interpretación auténtica a las normas que permitan hacer la diferenciación de las distintas responsabilidades que representa ser un funcionario público y un profesional en ejercicio como calidades diferentes de una misma persona y ambas susceptibles de ser sancionadas en caso de no ejecutarse apropiadamente, evitando mantener dicha impunidad.

Otra forma que se evidenció durante la investigación el debilitamiento en la capacidad de los sistemas de control de las obras de infraestructura, la contratación de la Oficina de las Nacionales Unidas de Servicios para Proyectos (UNOP´s) en las obras del paso a desnivel en la rotonda de las Garantías Sociales, su fuero de inmunidad fue empleado ante la propia comisión investigadora legislativa, cuando en igualdad de condiciones que al resto de entrevistados fue convocado a audiencia Alejandro Rossi, quien ocupa el puesto de director de dicha entidad, en una misiva coordinada por medio de la Cancillería General de la República, se negó a asistir a la convocatoria y reclamó la protección del Estado costarricense. El hecho tomó por sorpresa a los miembros de la comisión, quienes de manera generalizada

expresaron su repudio ante la falta de voluntad para explicar con transparencia y ante la opinión pública los cuestionamientos producidos en torno a las obras desarrolladas.

UNOPS emitió respuesta a la convocatoria de parte de la Comisión Investigadora remitida el 16 de setiembre 2021, justificando lo siguiente:

> "Mediante esta Nota Verbal, UNOPS respetuosamente regresa a través de este Ministerio, la convocatoria recibida y solicita al Ministerio que tome las medidas que correspondan para asegurar que se respeten los privilegios e inmunidades de UNOPS, de conformidad con las obligaciones asumidas por Costa Rica en el marco del derecho internacional, que se desarrollan más adelante.
>
> En este sentido,UNOPS solicita al Ministerio que haga valer ante la Asamblea Legislativa, de forma inmediata, las siguientes consideraciones:
>
> En su calidad de organización internacional, se le han otorgado a las Naciones Unidas ("ONU") ciertos privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.UNOPS,un órgano subsidiario,esparteintegraldel ONU y,en consecuencia, está cubierta en Costa Rica por los privilegios e inmunidades aplicables a la ONU.
>
> El artículo 105, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas (la "Carta"), la cual fue ratificada por Costa Rica el 2 de noviembre de 1945, establece que "la Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos." Además, el artículo 105, párrafo 2 de la Carta establece que "los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización."

En este caso particular, la Comisión legislativa comprende y respeta en todos sus extremos los compromisos adquiridos internacionalmente por la República de Costa Rica, pero encuentra limitada su función constitucional de control político al no poder convocar a esta organización para que rinda cuentas a los costarricenses sobre obras que emplean los recursos del estado.

El boceto de un sistema de control adecuado para la tarea, conlleva el fortalecimiento de laboratorio de materiales, para el MOPT y el Conavi, que atienda la demanda de ensayos y pruebas técnicas que requieren estas instituciones, sin afectar la independencia y operatividad de LanammeUCR, quien seguiría brindando auditoraje, ya que ésta, al formar parte de la propia Universidad de Costa Rica posee un componente de investigación científica fundamental para el desarrollo del Estado, y por el cual ostentan reconocimiento internacional en su campo y para lo cual, requieren de una mayor libertad de la que podrían tener si se transforman en parte integral del sistema de construcción de infraestructura pública.

2.1.3 Daños e irregularidades en obras específicas

En cuanto a este ítem de investigación, la labor de la comisión encontró respaldo en LanammeUCR, el cual a solicitud de los diputados y diputadas aportó una amplia lista de casos en los cuales resultaba evidente la materialización de los daños derivados de la falta de control en la calidad de las obras, muchas de estas incluso, ya habían sido recibidas por la administración como trabajos concluidos.

Si bien, la exposición no abordó la totalidad de las obras y tampoco la totalidad de los daños, fue muy importante contar con información palpable para dotar de credibilidad los hallazgos de sus auditorías. Ya que, en muchos casos, al recibir una obra no es evidente la existencia de fallas, sino ,que estas se hacen patentes con el paso del tiempo cuando ya la obra se encuentra en uso.

En su presentación ordenaron de mayor a menor importancia según su criterio la gravedad de los daños en la obras siendo las más grave la remoción de losas de concreto en la autopista Florencio del Castillo, en este caso se conjugaron varios factores en primer lugar la colocación de sobrecapas de mezcla asfáltica, malas prácticas constructivas en la colocación y preparación de la superficie, carencia de ensayos por parte del laboratorio de verificación de calidad, falta de un diseño, la aprobación de un sobre diseño, y excesos en la colocación de mezcla asfáltica.

Todo lo anterior, encarece innecesariamente el precio de la obra y pudo ser evitado si se hubiese actuado la planificación requerida.

Prueba de ello, fue la sustitución de casi el 70% de las losas de concreto, con el segundo tema en importancia fue la conservación general de las vías, donde se evidenció excesos en la técnica denominada bacheo a profundidad parcial del cual se hace un uso excesivo, además de ser más caro que el bacheo convencional y la técnica de la sobrecapa.

Casos específicos donde se evidenció este hallazgo, en la Ruta 1 Río Lagarto-Río Aranjuez, se empleó esta mala práctica al cubrir el 80% de la superficie bajo la técnica de cacheo a profundidad parcial. Haber empleado la técnica de sobre la mezcla asfáltica, cuando al inicio se proyectó la sustitución por tramos de un 15.4% en el primer tramo, 24.2% en el segundo y 21.7% en el tercero. Los diez centímetros hubiese representado un ahorro de 230 millones de colones.

En Río Sucio-Río Zurquí, sucedió lo mismo, con un impacto de 54 millones de colones, así como en el tracto de 2.4 km en la ruta Desamparados-Gravilias.

Más adelante, señaló el ente técnico malas prácticas en cuanto a falta de inspección en plantas de producción de mezcla asfáltica y frentes de obra que posteriormente se materializaron deterioros prematuros en la capa asfáltica a menos de un año de su colocación.

También sobre las obras de conservación vial se evidenciaron incumplimientos vitales en la mezcla asfáltica los cuales afectan su desempeño, esto en varias zonas del país desde al año 2017, afectando su durabilidad, el surgimiento de deformaciones, susceptibilidad al agrietamiento a corto y mediano plazo.

Una de las obras más cuestionadas durante la investigación fue la de Sifón-La Abundancia, ya que sobre la misma pesan múltiples informes tanto de LanammeUCR, como de la propia administración e incluso existen dos informes presentados de manera particular por la Gerencia de Conservación, todos estos informes revelan malas prácticas administrativas y constructivas, así como la

comisión de posibles delitos hoy investigados en sede judicial. LanammeUCR pudo evidenciar la carencia de inspección en las obras, así como prácticas constructivas deficientes durante la colocación de mezcla sin dicho control, señalaron la construcción de obras en tramos que no pertenecían a la red vial nacional y fueron ejecutados mediante contratos de conservación. El 95% de la obra estuvo a cargo de la empresa Constructora MECO S.A.

En esta misma obra LanammeUCR identificó la falta de detección de un polímero contratado por la administración para mejorar el desempeño de la mezcla asfáltica, la inversión ascendió al valor de un millón de dólares, pero al realizar varios ensayos tras la incorporación del polímero, no se pudo evidenciar la mejora, incluso se podría comprender que no se realizó el agregado del componente, o se realizó de manera indebida, según se pudo interpretar pese a que efectivamente se hizo la inversión.

En cuarto lugar, la Ruta Playa Naranjo-Paquera presenta riesgos de que algunos taludes fallen, dado que la colocación de las bases estabilizadas que incumplieron con las especificaciones contractuales y que se vieron deterioradas al dejarlas expuestas por tiempo prolongado, además fueron reparadas sin seguir buenas prácticas.

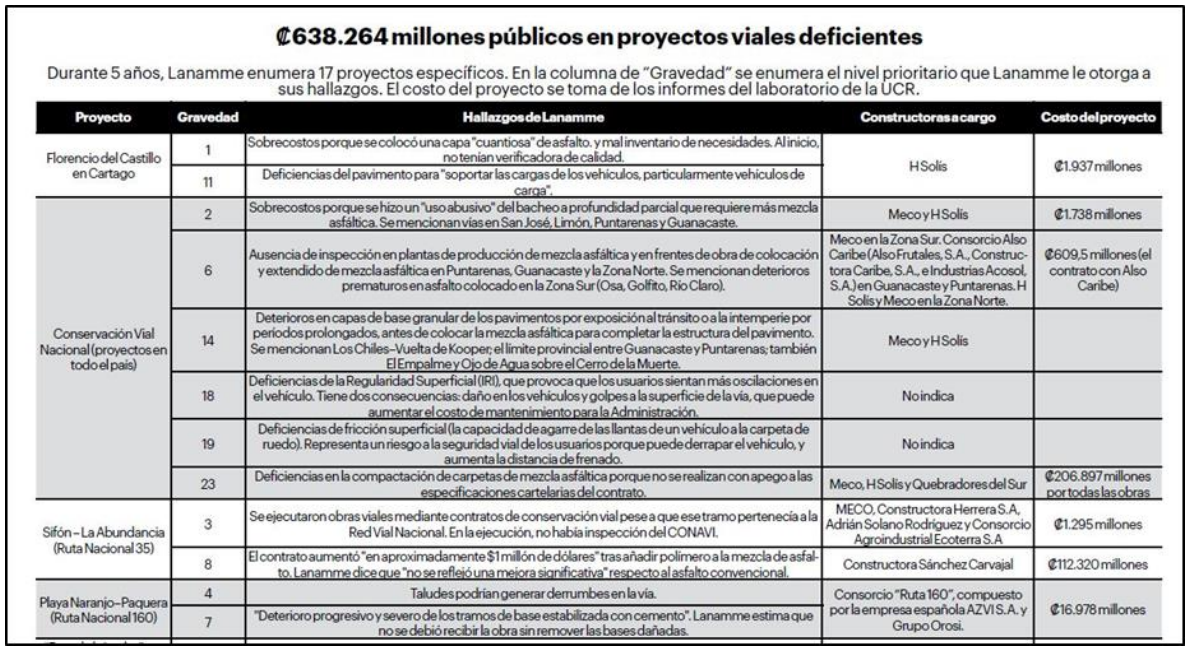
Uno de los casos más sobresalientes que quedó registrado en la investigación fue el del tramo denominado como “Ruta de la Leche”,dado que, a pocos días de estar finalizada la obra, se evidenció la mala calidad de la superficie asfáltica presentando grietas de hasta 7 centímetros de grosor, y como medida de respuesta la administración aprobó el uso de sellos de grietas y bacheos pequeños, sin embargo, continúan apareciendo conforme avanza el tiempo. Asimismo, no se confinó lateralmente la superficie asfáltica lo que provocará su deterioro acelerado desde los bordes de la obra. Adicionalmente el 79% de la obra presenta una fricción superficial catalogada como por el ente académico como muy deslizante. Por último, pese a que la intervención en la obra requería de mejoras en el sistema de drenajes también fueron identificadas falencias en estos sistemas.

Un caso de deterioro prematuro se desarrollará en las obras de acceso a la terminal de contenedores de Moín, dado que el cambio de la metodología Superpave a Marshall, sin sustento técnico, no contempló las condiciones ambientales y de tránsito del proyecto, por lo cual dicha obra requiera de mantenimiento adelantado.

Otro problema también generalizado en múltiples obras, corresponde a deficiencias en la regularidad superficial, tanto en obra nueva como en conservación de obra, dicho factor afecta no solo el confort del usuario sino además su seguridad y expone a una menor duración las obras. Algunos casos donde se evidenció este hallazgo fueron Pozuelo-Jardines, Garantías Sociales, bajos de Chilamate -Vuelta Kooper, entre otras.

El Informe final de LANAMME LM-INF-EIC-D-0007-2021, que fue solicitado para las labores propias de la Comisión, refleja 17 proyectos con sobrecostos y con deficiencias constructivas de distintos tipos. Para ilustrar con el caso de la Florencio del Castillo, nos dijo la Auditora Wendy Sequeira Rojas: “También hubo un problema o consideramos aquí una falta, digamos, que se hicieron un recuento inicial de necesidades lejos de lo que al final se estimó y se ejecutó. Esa estimación consistía en que la empresa encargada de la obra hizo un recuento de cuántas losas tenía que cambiar por mezcla asfáltica, entonces se consideraba que iba a hacer un bacheo, que se iba a sustituir alrededor de…, se hablaba al principio de un 25%, después de un 40%; al final, cuando ya empezó la ejecución de la obra, llegaron a cambiar el 70% de las losas de concreto, lo cual obviamente elevó los costos y no fue coincidente, no fue consistente con lo que se planeó en un principio, dado que esa estimación no fue acertada.” (Acta No 13, del 31 de agosto de 2021, página 7).

La mayoría de proyectos con sobreprecios y defectuosos son de MECO y H. Solís, como se puede observar en el cuadro siguiente:



₡638.264 millones públicos en proyectos viales deficientes

Durante 5 años, Lanamme enumera 17 proyectos específicos. En la columna de "Gravedad" se enumera el nivel prioritario que Lanamme le otorga a sus hallazgos. El costo del proyecto se toma de los informes del laboratorio de la UCR.

Proyecto	Gravedad	Hallazgos de Lanamme	Constructoras a cargo	Costo del proyecto
Florencio del Castillo en Cartago	1	Sobrecostos porque se colocó una capa "cuantiosa" de asfalto. y mal inventario de necesidades. Al inicio, no tenían verificadora de calidad.	H Solís	₡1.937 millones
	11	Deficiencias del pavimento para "soportar las cargas de los vehículos, particularmente vehículos de carga".		
Conservación Vial Nacional (proyectos en todo el país)	2	Sobrecostos porque se hizo un "uso abusivo" del bacheo a profundidad parcial que requiere más mezcla asfáltica. Se mencionan vías en San José, Limón, Puntarenas y Guanacaste.	Meco y H Solís	₡1.738 millones
	6	Ausencia de inspección en plantas de producción de mezcla asfáltica y en frentes de obra de colocación y extendido de mezcla asfáltica en Puntarenas, Guanacaste y la Zona Norte. Se mencionan deterioros prematuros en asfalto colocado en la Zona Sur (Osa, Golfito, Río Claro).	Meco en la Zona Sur. Consorcio Also Caribe (Also Frutales, S.A., Constructora Caribe, S.A., e Industrias Acosol, S.A.) en Guanacaste y Puntarenas. H Solís y Meco en la Zona Norte.	₡609,5 millones (el contrato con Also Caribe)
	14	Deterioros en capas de base granular de los pavimentos por exposición al tránsito o a la intemperie por períodos prolongados, antes de colocar la mezcla asfáltica para completar la estructura del pavimento. Se mencionan Los Chiles–Vuelta de Kooper; el límite provincial entre Guanacaste y Puntarenas; también El Empalme y Ojo de Agua sobre el Cerro de la Muerte.	Meco y H Solís	
	18	Deficiencias de la Regularidad Superficial (IRI), que provoca que los usuarios sientan más oscilaciones en el vehículo. Tiene dos consecuencias: daño en los vehículos y golpes a la superficie de la vía, que puede aumentar el costo de mantenimiento para la Administración.	No indica	
	19	Deficiencias de fricción superficial (la capacidad de agarre de las llantas de un vehículo a la carpeta de ruedo). Representa un riesgo a la seguridad vial de los usuarios porque puede derrapar el vehículo, y aumenta la distancia de frenado.	No indica	
	23	Deficiencias en la compactación de carpetas de mezcla asfáltica porque no se realizan con apego a las especificaciones cartelarias del contrato.	Meco, H Solís y Quebradores del Sur	₡206.897 millones por todas las obras
Sifón – La Abundancia (Ruta Nacional 35)	3	Se ejecutaron obras viales mediante contratos de conservación vial pese a que ese tramo pertenecía a la Red Vial Nacional. En la ejecución, no había inspección del CONAVI.	MECO, Constructora Herrera S.A, Adrián Solano Rodríguez y Consorcio Agroindustrial Ecoterra S.A	₡1.295 millones
	8	El contrato aumentó "en aproximadamente $1 millón de dólares" tras añadir polímero a la mezcla de asfalto. Lanamme dice que "no se reflejó una mejora significativa" respecto al asfalto convencional.	Constructora Sánchez Carvajal	₡112.320 millones
Playa Naranjo–Paquera (Ruta Nacional 160)	4	Taludes podrían generar derrumbes en la vía.	Consorcio "Ruta 160", compuesto por la empresa española AZVI S.A. y Grupo Orosi.	₡16.978 millones
	7	"Deterioro progresivo y severo de los tramos de base estabilizada con cemento". Lanamme estima que no se debió recibir la obra sin remover las bases dañadas.		

De los dos informes con los oficios GCSV-01-2019-6433 y GCSV-112-2020-2962 desarrollados por la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes al mando de Edgar Meléndez Cerda y el primero de ellos se enfoca en el tramo denominado Sifón-La Abundancia y describe una lista de irregularidades que a juicio de propios ingenieros de Conavi requería incluso de una denuncia ante el Ministerio Público y la separación temporal de los encargados de la zona. Entre las irregularidades reportaron labores realizadas en caminos municipales y servidumbres privadas, construcción de acceso a propiedades privadas, ingreso de empresas constructoras a realizar labores de conservación, carencia de órdenes de modificación, posible contratación irregular de empresas, construcción de muros de gaviones sin los respectivos diseños y aprobación de la gerencia de conservación de vías y puentes.

Para el caso del segundo informe que estudia en la Zona 6-2 en los Chiles de San Carlos, donde reportaron deterioro acelerado en canales revestidos, falta de coincidencia en datos de kilometraje reportados al construido, falsa seguridad peatonal al transitar por los espaldones, faltas de señalizaciones, construcción de

canales revestidos en lugares donde no se necesitan y falta de supervisión en las obras.

Cabe mencionar que la Comisión que analiza el expediente N° 22546, brindó el espacio para que el ingeniero de la zona, Esteban Coto Corrales tuviera la oportunidad de explicar y hacer su descargo ante la información expuesta a la comisión sobre dichas irregularidades, en la cual argumentó sobre algunas de ellas de forma convincente, sin embargo, no cuenta la comisión con criterio técnico para calificar de válidos o no sus argumentos, por lo tanto, serán las autoridades competentes las que determinen si existe, como se denunció, excesos innecesarios en las obras y construcciones de mala calidad o no.

Los casos expuestos anteriormente representan para la Comisión una muestra de las condiciones en que hoy se encuentran las rutas nacionales del país, la lista no es exhaustiva, pero evidencia los riesgos a los que está sometida la inversión estatal y la seguridad de las personas al contar con un deficitario sistema de gestión y administración por parte del Conavi.

2.1.4 Cambios en el modelo de contratación

Un tema que demostró ser una necesidad fue la de implementar cambios en el modelo de contratación. El mismo se vincula con varios ítems de la investigación, por ejemplo, evaluar la conveniencia de que las empresas constructoras también brinden la conservación posterior de la obra vial, bajo el modelo de precios unitarios y que las empresas que ofrecen autocontrol puedan a su vez ofrecer servicios de supervisión de obras a las mismas empresas, incluso al mismo tiempo en obras distintas. Las debilidades del sistema impactan directamente en la aprobación de sobreprecios.

Dentro de las aportaciones de orden técnico suministradas por LanammeUCR, la Contraloría General de la República, ingenieros de zona, jerarcas y ex jerarcas del Conavi y otros expertos, quedó evidenciado que el actual Sistema de Contratación por Precios Unitarios desfavorece las condiciones, incluso estructurales de algunas de las obras que han sido desarrolladas, dado que para su mantenimiento muchas

veces se llevan a cabo procesos de contratación que duran años en quedar en firmes a causa de las múltiples apelaciones y diversidad de recursos de las que son sujetas, tiempo durante el cual estas obras no reciben mantenimiento, lo que a su vez disminuye su vida útil, ya que al momento de la adjudicación los pequeños daños no pudieron ser atendidos con bajo presupuesto, ahora se han agravado, aumentando los costos de su mantenimiento.

A esta diferenciación entre el periodo en que se licita la obra y el momento de la adjudicación y posterior orden de inicio se generan cambios imprevisibles en el escenario de construcción o mantenimiento, que al entrar la empresa finalmente adjudicada a operar debe solicitar se le reconozcan dichos cambios, a través de lo que en Conavi se denominan órdenes de modificación, ampliación y suspensión; su cuantía y frecuencia son lo que a la postre genera la solicitud de reajustes, por lo que se pudo evidenciar que son aprobados casi en su totalidad, aumentando los costos de la ejecución, así como retrasando los tiempos de entrega.

A lo largo de la investigación, estas órdenes de modificación, ampliación y suspensión estuvieron presentes en más de una referencia y demostraron ser, además de un parche para la resolución de este tipo de eventos, un nicho ideal para la corrupción. Demuestran a su vez la lentitud del sistema y además de carencias en los procesos de planificación y el portillo para la inversión de sobreprecios, ya que es por medio de las órdenes de modificación donde se han encontrado.

No se demostró que hubiese control y evaluación de dichas órdenes, por el contrario, hubo casos referenciados por LanammeUCR, en que se empleaban casi al mismo momento de haber recibido la propia orden de inicio.

El modelo por Precios Unitarios se estimó que colabora con la corrupción en el tanto las empresas constructoras tenderán a disminuir sus costos al máximo para mejorar la rentabilidad en la obra, o producir con mala calidad para luego competir por mayores precios en la licitación por mantenimiento posterior.

Lo cierto del caso, es que el país debe migrar a un nuevo modelo de contratación donde las modificaciones sean realmente la excepción y no la regla. Se discutió

sobre el Modelo de Estándares de Calidad o Niveles de Servicio, en el cual en un mismo cartel se adjudica la construcción y el mantenimiento de la obra, por lo tanto dicho cartel mantiene características muy particulares, en contratos de mantenimiento de construcción se estipula inicialmente la puesta a punto y posteriormente inicia el proceso de mantenimiento. Lo que implica por supuesto periodos más extensos de contratación.

Entre las afirmaciones de los entrevistados técnicos en la materia, afirmaron que la migración genera un aumento en el costo del valor de los carteles, pero como se asegura la puesta a punto y su mantenimiento inmediato la rentabilidad surge en el mediano y largo plazo precisamente al no tener que pagar grandes obras por mantenimiento.

La puesta a punto fue un término empleado para explicar el estado ideal de la obra, y a partir de ahí, se evalúa que esta condición sea permanente. De acuerdo con lo que explicaron los ingenieros Jasón Pérez y Mauricio Sojo, el Modelo de Estándares de Calidad o Niveles de Servicio requiere de la integración comunitaria para aumentar la capacidad de vigilancia sobre el estándar de calidad de la construcción.

Sin embargo, en la discusión quedó patente que el modelo no es aplicable a todas las obras por lo cual la migración no debe ser total. Se debe evaluar la necesidad o no de implementar dicho modelo según las características de la construcción, por lo cual la migración sería a un modelo mixto, que acepte tanto la modalidad de Precios Unitarios como Estándares de Calidad o Niveles de Servicio.

Para dicho propósito se requiere una modificación a la ley que habilite expresamente las nuevas condiciones de contratación dentro de los procesos licitatorios.

En el caso de no decidir migrar al nuevo modelo, es criterio de la Comisión que se deba atender las problemáticas que actualmente surgen del modelo vigente, en cuanto al impedir que continúe estimulando la corrupción.

Los cambios que requiere el sistema de contratación también deben atender, bloqueando, la capacidad de que empresas que brindan servicios de supervisión, inspección y autocontrol, puedan suplir varios roles a la vez a la misma empresa, incluso en obras diferentes, de hecho, se debe estimular que existan empresas dedicadas específicamente a cada rol, dado que el modelo de mercado fomenta la dependencia económica e incluso la subordinación a las empresas constructoras generando compadrazgos y otras formas de corrupción que impactan directamente al interés público. La acción se debe considerar ya sea que se migre a otro modelo de contratación o no.

Un ejemplo de los problemas generados por esta dependencia se expone en las narraciones desarrolladas en el informe policial filtrado a la prensa. El medio de prensa escrito, Semanario Universidad[18] recopila en una de sus publicaciones la relaciones empresariales que se indican en el informe y que aparentan ir aún más allá de un simple compadrazgo, exponiendo como las relaciones entre empresas verificadoras, de autocontrol y supervisión como ITP y CACISA con la constructora MECO, trascienden al ámbito delictivo al fraguar estrategias para manipular a favor de sus intereses los resultados de las pruebas de calidad que CACISA desarrollaría a título de supervisor, y que a su vez coinciden con los resultados de las pruebas de calidad producidas por ITP, además, ITP registra en la secretaría de su junta directiva al sobrino de Carlos Cerdas, cuyo nombre es Sergio Fernández Cerdas, vínculo familiar que condiciona la objetividad de sus acciones.

La Comisión investigadora ahondó en el caso del exfuncionario de LanammeUCR Guillermo Loría Salazar, el cual fue removido de su cargo por realizar actividades de índole privada incompatibles con la naturaleza de su puesto de Coordinador General del Programa de Infraestructura de Transportes (PITRA), y de quien en los medios de comunicación se conocía que había tenido participación en la

[18] Empresas investigadas en caso “cochinilla” cruzaban la frontera comercial con amplios lazos familiares https://semanariouniversidad.com/pais/empresas-investigadas-en-caso-cochinilla-cruzaban-la-frontera-comercial-con-amplios-lazos-familiares/, julio 2021

construcción de un informe de descargo que desvirtúa la opinión vertida por LanammeUCR sobre los informes que señalaban defectos en las obras de las Garantías Sociales en Zapote. Según el medio de prensa escrito, La Nación, el objetivo principal era que MECO, pudiera devengar la totalidad del precio de la obra evadiendo con ello los posibles castigos contractuales.

Durante su audiencia, Luis Guillermo Loría Salazar afirmó haber sido contactado por Oscar Martínez Martínez, gerente de ITP, quien le pidió un criterio que vertió rápidamente por la vía del correo electrónico y sobre el cual no recibió ninguna compensación económica. Dicha versión contradice la expuesta a la opinión pública por los medios de prensa, los cuales sugieren a partir de los relatos y las intervenciones telefónicas que dicha participación tendría un valor de 2500 dólares.

Otro hecho de interés fue relatado por el auditor del Conavi, Reynaldo Vargas, quien comentó que en alguna ocasión encontraron una verificación y un autocontrol que simplemente eran el mismo.

Por este tipo de acciones es que la Comisión Investigadora ha resuelto recomendar al pleno la necesidad de afectar las relaciones de dependencia y subordinación de las empresas verificadoras, supervisoras y de autocontrol, ya que representa una amenaza a la calidad de las obras exponiendo a la población a riesgos innecesarios, así como el aumento de costos, la disminución de la vida útil de las obras y la propia seguridad humana.

2.1.5 Sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y camino

Como se mencionó anteriormente, la Ley creadora del Conavi impuso como pilar fundamental la planificación en la construcción de obra pública a partir de un sistema de gestión de carreteras, quedando establecido en su Ley constitutiva 7798 de la siguiente manera:

> Artículo 24.- Toda obra pública financiada por el Consejo Nacional de Vialidad se realizará con fundamento en un sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos. Las especificaciones técnicas, las normas y

los procedimientos serán establecidos por el Consejo Nacional de Vialidad y aprobados por el MOPT.

Sin embargo, este sistema nunca se desarrolló y tras más de veinte años de operatividad el Conavi continúa sin operar como debería, en pocas palabras todas las obras que se han gestado desde su creación se han realizado con procedimientos ajenos al mandato para el cual fueron creados.

Hoy, Costa Rica debería contar con este sistema, el cual le ayudaría a gestionar los proyectos, planificar e invertir de una manera más asertiva y rentable. Los expertos que aportaron información sobre dicho sistema no señalaron alguna razón en particular por la cual no sea posible su implementación y por el contrario dejaron ver la falta de apoyo e interés de los jerarcas de turno fueron la causa de dicha carencia.

A la luz de los hechos investigados, no puede la Comisión Investigadora más que suponer que la falta de inversión en dicho sistema que aportaría orden y precisión a la planificación e inversión en infraestructura pública fue dolosa y complaciente con las empresas y supuestos funcionarios corruptos, que han hecho del caos un hábitat adecuado para la supervivencia de la red de corrupción parasitaria que hoy conocemos.

Los diputados y diputadas miembros de esta Comisión responsabilizan a las personas que a la fecha han ostentado puestos en el Consejo de Administración por el incumplimiento a la norma, pues como jerarcas tuvieron el deber de priorizar la consolidación del sistema de gestión tal y como lo demanda la ley. Considerándose responsables políticos ante el pueblo costarricense por las deficiencias que al día de hoy muestra el Conavi.

Se encomienda a la administración activa priorizar el desarrollo de dicho sistema de gestión de carreteras y entregar resultados en corto plazo ante los costarricenses, además, se instruye a la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República a vigilar que dicho mandato se cumpla y a ser vehementes en su labor.

2.1.6 Reestructuración del Conavi

Según se pudo constatar durante la investigación en el Conavi, la carencia de un eje central de trabajo basado en un sistema más sofisticado de gestión conllevó a que periódicamente se reinventaran los procesos y estrategias de contratación, periodos de cambio en los cuales pululaban la supuesta corrupción con el propósito de adaptar el sistema a los intereses de las empresas investigadas.

Hubo consenso entre los miembros de la Comisión y los representantes de múltiples instituciones públicas y expertos en que pensar en el cierre del Conavi no es una opción viable, por el contrario, se debe reestructurar por medio de varias posibles vías, podría estudiarse la unificación al MOPT, eliminando el Consejo y depositando mayor responsabilidad en la figura del ministro. También podría valorarse mantener al Conavi desconcentrado, pero bajo la figura de desconcentración mínima o consolidando una relación jerárquica que actualmente existe debido a algunas particularidades de la ley creadora, asimismo, se puede adoptar la forma de una Secretaría Técnica, en todo caso se debería eliminar el Consejo de Administración lo que implicaría un cambio de nombre en la institución.

Cualquiera que sea la vía jurídica por la que se restructure este órgano, se debe encaminar además de la ya conocida necesidad de operar en estricto apego a un sistema nacional de gestión de construcción y mantenimiento de caminos y carreteras de un laboratorio propio con el músculo y la acreditación suficiente para dar independencia a la verificación de calidad.

Se debe pensar en una verdadera democratización de los contratos de obra pública para frenar los abusos en los que han incurrido las empresas constructoras y los supuestos funcionarios corruptos. Por ende, durante la reestructuración se debe establecer topes a las cuotas de mercado a las que puedan aspirar las empresas, pero fundamentalmente asegurar que la distribución de proyectos alcance a las verdaderas micro, pequeñas y medianas empresas sin demérito de que proyectos de mayor envergadura sean atendidos por las grandes empresas e incluso empresas internacionales.

Así como consolidar el apoyo a los micro y pequeños empresarios para que a través de figuras jurídicas tales como el consorcio u otros puedan competir en obras de mayor demanda. Además, habilitar el modelo de contratación mixto expuesto en acápites anteriores, que permita la coexistencia del sistema de precios unitarios y el de estándares de calidad por niveles de servicio según se presente más conveniente para el interés público.

La actualización tecnológica también es parte de los cambios necesarios de implementar durante el proceso de reestructuración, enfocado principalmente en la construcción de información oportuna para la toma de decisiones, así como la transparencia en los procesos de contratación y pago de dichos contratos.

En este sentido, es de suma importancia vigilar la libertad de endeudamiento externo que hoy es parte de la metodología de inversión y por la cual se financian múltiples obras con créditos internacionales, dado que también se puede convertir en una amenaza para la operatividad financiera de la institución y el erario en general.

Las propuestas de reforma de la institución también deben controlar dos elementos que han quedado evidenciados como facilitadoras de una posible corrupción, una de ellas expuesta en casos puntuales como lo es el caso del señor Tobías Arce Alpízar, quien desarrolla actividades de *lobby* pero al parecer no es la única persona que se dedica a dicha actividad en la institución, según se constató en la declaración aportada por Carlos Solís Murillo, quien comentó lo siguiente: “hay mucha gente contratada por parte de las empresas que se dedica a darle seguimiento a las facturas desde las zonas regiones a las gerencias y a financiero”, este tipo de lobista opera como un agente corruptor estimulando a aquellos funcionarios también tendientes a la corrupción, reclutándolas para desarrollar actividades tan variadas como muchas de las expuestas a lo largo del informe y otras que fueron expuestas por los medios de comunicación, pero que por criterio de oportunidad no fueron alcanzadas por esta investigación.

En otra línea se encuentran las *puertas giratorias*, una técnica que también formó parte del posible entramado criminal y que consiste en la contratación de personal institucional generalmente algún miembro de la jerarquía o cercano a ella y que ahora emplea su experiencia para beneficio personal y de la empresa privada, causando con ello conflictos de intereses en perjuicio del interés público.

Se presentaron dos casos puntuales que saltan a la luz y que reflejan el problema que causa este fenómeno, en primer término, una exfuncionaria de Conavi durante el periodo 2010-2011, y actualmente ocupa el cargo de Jefatura en administración de proyectos en Constructora H. Solís, y de acuerdo a la información del expediente judicial hecha pública por medio de la prensa nacional, su rol en la investigación criminal es fundamental dado que de una manera mucho más sutil que la forma en que trabaja Tobías Arce Alpízar, se dedica a sustraer información privilegiada y gestionar procesos influenciando principalmente la encargada de ejecución presupuestaria para la gerencia de conservación de vías y puentes, en beneficio de los intereses de la empresa H. Solís.

Con la diferencia que aprovechó su experiencia y cercanía para llevar a cabo su cometido, también y basados en el expediente judicial, gestionó dádivas a la funcionaria para que ésta accediera a una computadora valorada en 75 mil colones que adquirió en la Asociación Solidarista con la justificación de que la funcionaria requería para poder realizar Teletrabajo.

El otro caso del cual sí se pudo contar con la versión del señor en audiencia fue la de Edgar May Cantillano, quien ocupó puestos de gerencia en el MOPT y Conavi durante su extensa carrera como funcionario público, en al menos dos ocasiones se trasladó para laborar como funcionario de MECO en 2007 y DINAJU en 2015, empresas hoy cuestionadas en el informe judicial, el cual deja ver como el May Cantillano durante su última estancia en Conavi se reunía con cierta frecuencia con los gerentes de MECO, Abel González Carballo y Alejandro Bolaños Salazar. Incluso dentro de las tesis policiales que se hicieron públicas por medio la prensa, el funcionario actuó para favorecer los intereses de MECO en diferentes contextos, en uno de ellos se abrió un Órgano Director en el MOPT por haber trasladado

información cartelaria de previo a los funcionarios de dicha empresa, pero además, se investiga la aparente recepción de sobornos por hasta 3 millones de colones para inicios de junio de 2020 en efectivo en al menos una ocasión.

En un caso mencionado anteriormente que surgió a causa de esta investigación, el funcionario mientras ejercía el cargo de gerencia de conservación de vías y puentes, también trasladó de su cargo al ingeniero de Zona Norte, Jasón Pérez Anchía sin razón aparente y bajo la única premisa de que este había acumulado más de 900 millones de colones en multas, en este caso a la empresa H. Solís en las obras que atendía, razón por la cual este denunció de acoso laboral y según la versión del propio Jasón Pérez, se vio obligado a negociar retirar su denuncia.

Para finalizar, el medio de prensa escrito, Semanario Universidad, realizó una recopilación de casos de puertas giratorias[19] presentes en el expediente judicial evidenciando ocho casos de personas vinculadas a este fenómeno, por cada una de las dos mayores empresas cuestionadas en la investigación MECO y H. Solís, lo que deja ver que esta práctica no es poco frecuente y debe ser tratada por medio de una política pública dado que a este momento según se comprobó en la investigación no existe normativa que lo regule.

La posición de este foro legislativo tras escuchar la participación de diferentes actores como la Contraloría General de la República, LanammeUCR y el propio Consejo de Administración de Conavi, concluyó que este órgano no se comporta como ente intermediario entre la administración pública y la sociedad civil. Durante ambas audiencias sus miembros no demostraron el dominio integral de la gestión ni la posición crítica que se esperaba por parte de representantes de la sociedad civil, tampoco se observó que sus recomendaciones estuvieran lo suficientemente determinantes o que ejercieran el espíritu de liderazgo positivo que demanda una institución como la que dirigen. A juicio de la Comisión Investigadora existe una pasividad generalizada entre sus miembros, donde semejan más ser funcionarios

[19] Las puertas giratorias de empleados públicos y privados del caso “cochinilla” https://semanariouniversidad.com/pais/las-puertas-giratorias-de-empleados-publicos-y-privados-del-caso-cochinilla/

acostumbrados al cargo y gestionadores de trámites que ciudadanos visionarios, críticos o apasionados por la tarea que se les ha encomendado.

Los y las legisladoras de esta Comisión Investigadora determinaron sobre la estructura de poder del Conavi se posee tres jerarcas, las cuales son: Dirección Ejecutiva, el Consejo de Administración y el Ministro de Obras Públicas y Transportes, donde ninguno asume el liderazgo que requiere la entidad, sino que todos se subordinan y diluyen las responsabilidades entre los demás. Por ende, se recomendará un cambio significativo en esta estructura para dotar de mayor liderazgo y responsabilidad a la institución.

En la comisión se conoció el Informe de la Contraloría General de la República denominado “Auditoría de carácter especial sobre la aplicación de la gestión para resultados en las intervenciones de conservación de la red vial nacional realizadas por CONAVI. AUD-364 #Reporte CGRI DFOE-CIU-RF-00002-2021 Acciones para avanzar en una GpRD en el modelo de conversación vial del CONAVI”, de diciembre de 2021.

Este informe dice que en el CONAVI no hay “un plan estratégico institucional”, que no existe “una planificación orientada a resultados” y que no existe “un modelo de gestión organizacional”. En relación con el aspecto organizativo dice que no existe un “Marco de Gobierno Corporativo, una estrategia de Transformación Digital, prácticas para fortalecer el Liderazgo y la Cultura organizacional, situación que ha incidido en el desempeño de su gestión, debilitando el control público sobre los proyectos…”

Afirma el informe que: “No se evidencia la participación del Consejo de Administración de manera activa, en la estrategia, planificación y toma de decisiones de los procesos de conservación vial. Por ejemplo, en el reciente proceso de adquisiciones, mediante contrataciones directas por realizar, para mantenimiento y conservación de vías y puentes…”, donde se esperaba tramitar más de 150 contratos.

Sigue diciendo el informe que “CONAVI no ha logrado consolidar un sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, que fundamente los procesos de conservación, tal y como lo establece su Ley de Creación, N° 7798, ni a la implementación de otros modelos de intervención de la red vial diferente al de precios unitarios, orientados a garantizar niveles óptimos de servicio”.

La Contraloría continúa resaltando: “El Presupuesto de Conservación Vial no se alinea a una gestión por resultados… No ejecutan análisis de costo/desempeño de las intervenciones y no se han identificado los factores externos e internos que inciden en el incremento de los costos de las obras y que crean diferencias en la ejecución de los montos inicialmente planificados. Así por ejemplo, según la información de costos contenida en las bases de la contratación N° 2020LN000004-0006000001 (¢597.340.081.808,62), dicho monto se incrementó más de tres veces respecto al adjudicado inicialmente en los contratos establecidos en el año 2016”.

Esta auditoría finalmente informa que en CONAVI ni siquiera han empezado a adoptar medidas para la entrada en vigencia de la Ley General de Contratación Pública N° 9986. “Particularmente, el Consejo de Administración del CONAVI no ha adoptado acuerdos que motiven una planificación y previsión oportuna de la organización de cara a la implementación de la citada Ley, que entra a regir a partir de diciembre del año 2022”.

Si bien todos estos incumplimientos vienen de atrás, esto no disculpa a todas las personas que integran el Consejo de Administración de CONAVI, quienes tienen responsabilidades administrativas y políticas por todos los incumplimientos y falencias que señala la Contraloría General de la República en este informe.

El 4 de agosto de 2021 la Contraloría General de la República (CGR) emitió una orden al Consejo Nacional de Viabilidad (Conavi) para que eliminara de inmediato del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) dos procedimientos licitatorios, bajo los números N.° 2020LN-000004-0006000001 y N.° 2021LN-

000001-0006000001. El Conavi pretendía dar continuidad a las licitaciones de mantenimiento vial, que se habían repartido en el pasado las empresas MECO y H.Solís, conocidas como 16, 17 y 18. Esto ocurrió cuando ya era público y notorio el escándalo de corrupción desde el 21 de junio, aunque las personas integrantes del Consejo del Conavi dijeron que había cambios en el cartel o que ya había sido cancelado pero no borrado del Sicop, el sólo hecho de que se mantuviera en dicha plataforma es una demostración de descuido y negligencia, aparte de que no se estaba mostrando una decisión de combatir la corrupción.

2.1.6 Faltantes presupuestarios en Conavi

Uno de los principales temas que abordó la investigación fue derivar las afirmaciones de las propias autoridades judiciales sobre la relación entre la red de supuesta corrupción que ahora investigan con un faltante presupuestario de 78 mil millones de colones, producido durante los años 2018 a 2020.

La indagación permitió dilucidar que dicho faltante no fue causado directamente por las acciones criminales de la supuesta red de corrupción, sino que tuvo fundamento en decisiones de política hacendaria derivadas en fuentes exógenas como se explicará más adelante en este mismo acápite.

No obstante, es importante señalar que la materialización de los daños económicos causados por las actividades delictivas de los supuestos funcionarios corruptos en concusión con las empresas coludidas es real, y de cuantía inestimable, pero por la propia dinámica de la organización criminal sus actividades aprovecharon la necesidad del país de construir obras para captar recursos del presupuesto de la República con acciones supuestamente cuestionables

Así las cosas, cada vez que la supuesta red de corrupción materializaba un posible fraude o sobreprecio, los funcionarios de las áreas financieras del Conavi se aseguraban de contar con el presupuesto requerido para que el gasto no superara los límites presupuestarios, evitando crear con ello lo que se podría denominar un faltante presupuestario. Ya que como la conducta había permanecido en el tiempo

desde el propio planteamiento del presupuesto ya se tenía aprobado el capital que posteriormente sería objeto de sustracción por las diferentes vías que han quedado expuestas a lo largo del informe y con muy alta probabilidad otras que no fueron detectadas.

Durante la comparecencia del Tesorero Nacional, Mauricio Arroyo Rivera, se analizaron algunas posibilidades de encubrimiento de pagos con dinero presupuestado. Se explicó que para el caso del Conavi su presupuesto una vez aprobado no se gira completo a la institución, sino que permanece en las arcas de Hacienda y para acceder al mismo, Conavi debe presentar una programación financiera de frecuencia semanal. Los órganos financieros de Conavi presentan una programación de las cuotas a girar estimando los gastos en que incurrirá la institución, en casos particulares pueden solicitar un aumento de la cuota, pero en ningún caso podrían superar el monto del presupuesto aprobado.

Un evidente caso de corrupción que salió a la luz pública vinculado a este tema, se dio cuándo el director financiero del Conavi José Manuel Rojas Monge, de quien su hijastra se mantiene contratada por la empresa H. Solís, recibió la llamada de Mélida Solís Vargas para ejercer influencia sobre el señor Rojas para el pago de sus facturas y además le remite una factura del MOPT a su teléfono personal para que este incluya en contactos de Tesorería Nacional para conocer por qué no realizó el pagó el día anterior a la llamada. En la conversación José Manual Rojas Monge, asumió compromisos e incluso ofreció aumentar la cuota en Tesorería para cubrir las facturas en caso de ser necesario, pero alegó que al día de la llamada no habían ingresado tantas como para cubrir el monto de los 3 500 millones de colones que había solicitado, acto en el cual se materializa la influencia de Mélida Solís Vargas en una ventaja ilegítima.

Una vez más se podría demostrar que los funcionarios capturados en la supuesta red de corrupción ejercían sus funciones para lograr ventajas injustas hacia las empresas, en este caso H. Solís, dado que ese trato preferencial no se aplicaría a otras empresas, o posiblemente de no estar vinculado el funcionario con la empresa

no hubiese brindado el detalle de la información y tampoco hubiese comprometido a inflar la cuota de ser necesario para cubrir las facturas de la manera en lo hizo.

Sobre los 78 mil millones de colones, se conoció que a finales de 2018 el Ministerio de Hacienda no giró a Conavi un monto de unos 70 mil millones de colones, principalmente dinero proveniente del impuesto de la propiedad de vehículos o marchamo como se conoce popularmente y parte del impuesto a los combustibles, dado que aplicó lo que en materia hacendaria se denomina principio de pagado y no de devengado. El faltante generó un déficit de 26 400 millones de colones que fue cubierto con dinero de otras fuentes específicas.

El no giro de recursos se generó como parte de un recorte del uno por ciento del PIB en función del gasto corriente que el Poder Ejecutivo se había comprometido a desarrollar con la Asamblea Legislativa y que formó parte de la agenda de negociaciones en materia fiscal. Además, para el presupuesto ordinario de 2019 hubo un recorte de 25 000 millones de colones a Conavi, lo cual agravó su situación.

Ante el déficit, para abril o mayo de 2019 se coordinó una reunión en Casa Presidencial con la entonces Ministra de Hacienda, Roció Aguilar para tratar el tema, en dicha reunión se acordó reintegrar el dinero lo cual se materializó en dos vías, en el tercer presupuesto extraordinario para mayo de 2019 se concretaron 40.000 millones, publicado en la Gaceta oficial en agosto y avalado por la Contraloría en setiembre de ese año, y en el quinto presupuesto extraordinario avalado por la Contraloría en diciembre de 2019, se concretó un monto de 26 100 millones de colones.

Para el presupuesto inicial del año 2020, hubo otro recorte de 10 034 millones de colones, y además de eso debieron hacer un reajuste de 4 500 millones en la Contraloría para poder ajustarlo a la regla fiscal.

Posteriormente, en el primer presupuesto extraordinario de 2020 la Asamblea Legislativa hizo un rebajo al presupuesto de Conavi de 282 millones de colones.

En el segundo presupuesto extraordinario también se le rebajaron 30 400 millones de colones, producto de una reducción en el rebajo de combustibles derivada de los efectos de la restricción vehicular, al parecer de 22 558 millones, según se interpreta del segundo presupuesto extraordinario 2020. Esos montos ya se estaban ejecutando, bajo el supuesto de que se obtendrían, por lo cual aplicaron una medida paliativa para redirigir recursos y refinanciar los programas en desarrollo.

Para ello, en ese mismo presupuesto se autorizó la modificación de destino de 22 500 millones, con los cuales, se aplacó ese impacto. Esta modificación fue cuestionada ampliamente por el interés mostrado principalmente por la empresaria Mélida Solís Vargas, quien en conjunto con el Gerente de Conavi,Carlos Solís Murillo quien la elaboró, y mantuvieron una conversación telefónica de la cual se ampliará más adelante desde otra perspectiva. Otros 7000 millones fueron aprobados para el Conavi en el tercer presupuesto extraordinario de 2020, los cuales corresponden prácticamente a la diferencia entre los 22 500 redistribuidos y los 30.000 millones rebajados por el tema de los combustibles ese mismo año.

En resumen, los faltantes presupuestarios en Conavi, tuvieron una naturaleza distinta a la que hipotéticamente se planteó en las declaraciones públicas de las autoridades judiciales a título de malversación de fondos tal como se expuso en el acápite sobre el hecho generador de la investigación.

Durante la investigación en los momentos que los recortes presupuestarios produjeron un déficit el propio exgerente de adquisiciones y finanzas, Carlos Solís Murillo declaró que realizaron movimientos entre las cuentas para poder atender las responsabilidades descubiertas. En la sesión N°10 de la Comisión Investigadora del expediente N°22456, Solís explicó que para el 2019 ante el no giro de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda:

> "…se practicó una estrategia financiera- presupuestaria consistente en lo siguiente: Redestinar y/o redistribuir los recursos presupuestarios sobre la base de un presupuesto por resultados, mismo que consiste en orientar los recursos hacia aquellas actividades que producen mayores y mejores productos en función del Plan Operativo Institucional.

No obstante, es preciso indicar que esta alternativa de acción no surge casualmente, el Conavi ya contaba con un informe de una investigación de más de un año realizaba por Lanamme --Órgano Fiscalizador de la Obras Viales-- , en que de acuerdo a sus resultados, se habría producido una mejora sustantiva en toda la Red Vial Nacional Asfaltada, especialmente en la zona de Guanacaste, zona Norte, zona Sur, región Atlántica, región Pacífica y en menor medida en la región Central del país, siendo que muchas de las rutas nacionales pasaron de un estado “Malo o Regular” a un estado de “Bueno o Muy Bueno”, otras de un estado de “Regular o Bueno” a un estado de “Muy Bueno o más que eso” y así sucesivamente.

Ciertamente, este estudio se denomina “Informe de Evaluación de la Red Vial Nacional Pavimentada de Costa Rica, Años 2018 y ahí está la página web donde se puede conseguir, de Lanamme.

Ciertamente, esto contrasta con las aseveraciones realizadas por la Fiscalía de Probidad en la cual subraya -en general- el mal estado de las carreteras. b.- Dentro de esas estrategias, iniciar un proceso de modificaciones presupuestarias, desde inicio del año 2019, a los efectos de cubrir obligaciones que devenían del periodo 2018, facturaciones, sobre todo, de los meses de noviembre y diciembre pendientes de pago, así como reponer recursos para aquellos proyectos sin contenido en el 2019 que se quedaron sin cubrir en el año 2018.

Así las cosas, se rebajaron -transitoriamente- recursos que luego serían repuestos con los de algunas obras cuya ejecución se estimaba para uno o más de un año, otras se postergaron algunos proyectos que estaban en proceso de licitación, se hizo necesario renunciar a la adquisición de algunos activos que se consideraban posibles de reponer a futuro, entre otras cosas. Todo ello a efecto de: a) no tener que suspender los programas de trabajo existentes en Conservación Vial de la Red Pavimentada, especialmente en obras de mantenimiento y en chapea y limpieza de cunetas), b) no detener los trabajos en obras de lastre y tierra y c) no detener la atención de las emergencias. Ello, especialmente porque era la época de verano y había que aprovecharla”.

Su explicación de la estrategia empleada para cubrir los gastos podría eventualmente sustentar el planteamiento de malversación inicial al que hace referencia las autoridades judiciales si estas modificaron los destinos específicos de

algunos recursos hacia otras cuentas sin el aval de la Asamblea Legislativa, y singularmente si estas, además, eran aquellas que convenían a los miembros de la supuesta red de corrupción, lo que pareciera ser cierto ya que no solo contaban con un alto porcentaje de los contratos, sino que el propio Carlos Solís Murillo así lo afirmó, que dichos traslados entre cuentas en su mayoría estaban destinados a cubrir las facturas de MECO y H. Solís.

Debe destacarse la singular forma en que sucede la aprobación de dicha modificación presupuestaria, ya que en la tesis de los investigadores judiciales el monto vendría a encubrir parte de 42 mil millones de colones que habían sido malversados, lo que implica que el dinero ya hubiera sido empleado para el pago de facturas y requería ser recuperado para devolver los recursos, lo que abonó a la idea de la malversación, ya que dentro de la naturaleza de las modificaciones presupuestarias estas no se hacen bajo el supuesto de una futura reintegración de capitales, sino que únicamente se traslada el destino de los fondos.

Además, el propio Carlos Solís Murillo dejó ver que al aplicar la estrategia financiera anteriormente citada esta tenía una naturaleza transitoria, rebajando recursos de obras que no se emplearía ese mismo año.

Evidentemente existe una gran diferencia entre haber movilizado dinero entre obras con destinos específicos con o sin la autorización de la Asamblea Legislativa. Preliminarmente, la autorización de los 22 700 millones tiene apariencia de legítima pese a que afectó obras con destinos específicos como la Ruta 32 por un monto de 12 500 millones, dado que contar con el aval legislativo legitimaría el acto siempre y cuando este se ejecutase después de la aprobación. Lo que parece no ser la tesis que se expone en el informe policial donde se argumenta que el empleo de los recursos se realizó de manera anterior a la aprobación. Las declaraciones de Carlos Solís Murillo, ante la Comisión legislativa, no señaló con claridad si este flujo aparentemente malversado devenía total o parcialmente de una fuente con destino específico o de otras obras.

Cabe señalar que existe una expectativa tanto de la Tesorería Nacional como de la propia Contraloría General de la República que con la entrada en vigor a partir del año 2021 de la Ley 9524 denominada “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”, exista mayor control por parte del Ministerio de Hacienda de los manejos presupuestarios de dichas entidades en cuenta Conavi, dado que contarán con más información sobre estos.

2.1.7. Rodolfo Méndez Mata

Actualmente sobre el Ministro de Obras Públicas y Transportes, y Presidente del Consejo de Administración del Conavi no pesan acusaciones por parte del Ministerio Público vinculados al caso judicial “Cochinilla”. Su nombre aparece en boca de funcionarios y empresarios miembros de la supuesta red de corrupción, pero no hubo constancia de hechos que registraran un actuar doloso y activo por parte del ministro que lo vinculen como un miembro reclutado por la red, posiblemente sus acciones si eran funcionales a diversos intereses de la organización en el tanto él mismo como cabeza de dos instituciones debe velar por su correcta operación y el alcance de sus objetivos. No obstante, fueron allanadas sus oficinas y casa de habitación en marzo de 2022, por lo que esta situación podría variar.

La comisión en su análisis observó que la supuesta organización criminal, y así se ha reiterado en el informe, operaría de manera parasitaria en Conavi, fenómeno denotado desde la naturaleza misma de la investigación judicial en la metáfora de la Cochinilla, precisamente un parásito. Los órganos parasitarios tienden a buscar un equilibrio entre sus necesidades y las del organismo invadido, dado que si este muere ambas lo harán, si cuando este equilibrio se logra, y sin llegar a ser una sola entidad, ambas serán afectadas por los mismos problemas.

Por ejemplo, haber promovido la recuperación de los presupuestos recortados a Conavi durante su administración, es una función natural que como jerarca debía realizar, pese a que con estas acciones protegiera a su vez los intereses de la supuesta red de corrupción. En este sentido los recortes presupuestarios que afectaban la funcionalidad del Conavi, de forma simétrica interfieren en los intereses

de la supuesta red, por lo cual ambas entidades tenderían a reaccionar procurando recuperar dichos ingresos.

No se percibe preliminarmente apariencia de criminalidad en las acciones ordenadas y producidas por el Ministro tendientes a recuperar la liquidez económica del Conavi, procurando reuniones con el Ministerio de Hacienda, o contactando al asesor del Presidente de la República, para ello, incluso el lobby desarrollado en la Asamblea Legislativa para la aprobación de presupuestos extraordinarios y modificaciones presupuestarias parecieran ser propios de su rol de ministro y jerarca del Conavi, ya que estas actividades son propias de su cargo y ante los hechos comprobados en la investigación se presentan racionales en procura del interés legítimo de la institución que representa. Sin embargo, en las afirmaciones que Mélida Solís realizó en una de las llamadas telefónicas que fueron interceptadas y que salieron a la luz pública donde ella entabla una comunicación con Carlos Solís Murillo, resulta a todas luces reprochable la afirmación hecha por ella, cuando manifestó que el ministro Rodolfo Méndez Mata coordinó con Mélida y le avaló expresamente que se pusiera a contactar diputados para que aprobaran la moción.

Si bien es cierto, no son las palabras de Rodolfo Méndez Mata las que fueron interceptadas, sino las de Mélida Solís Vargas, aún mantiene el deber moral el ministro de aclarar a la opinión pública -dado que no lo hizo durante la entrevista en la Comisión Investigadora si las afirmaciones de Mélida Solís fueron reales o no y por qué un ministro delegó en un empresario una tarea tan fundamental que incluso podría poner en juego un posible cierre técnico de la institución a la que lidera.

Paralelamente, sus acciones favorecieron, podría ser sin quererlo, las propias actividades de la supuesta red de corrupción, ya que la misma se había enquistado en la institución por años, y dependía principalmente de la empresa H. Solís, que según cifró el medio de prensa, La Nación[20] El 90% de sus ingresos provienen de contratos estatales, para el caso de MECO, dicha dependencia alcanzaba un 82%.

[20] H Solís y MECO mantienen fuerte dependencia de contratos estatales

El 15 de julio de 2020, el auditor de CONAVI, Reynaldo Vargas, remite el oficio AUOF-14-20-0265, al Consejo de Administración de esta entidad, donde se refiere a los faltantes presupuestarios y al atraso en el trámite de facturas. Transcribe varios párrafos de documentos aportados por el Gerente de Adquisición y Finanzas. Y en el Oficio GAF-01-2020-020, dice lo siguiente: “Ahora bien, en cuanto a las medidas específicas que se han tomado diremos que en los dos últimos años ha habido una estrecha relación entre Casa Presidencial, Ministerio de Hacienda, MOPT y CONAVI, tendiente a lograr el giro oportuno de los recursos, situación que ha encauzado casi que personalmente, el señor ministro Rodolfo Méndez Mata”. El Gerente de Adquisición y Finanzas, Carlos Solís durante su comparecencia en la comisión confirmó lo que dice esa nota, y, agregó, que entre don Rodolfo Méndez Mata y él había “una relación de confianza absoluta”, dijo que podía comunicarse con el Ministro sin acudir a las jerarquías y, aún más, afirmó que fue don Rodolfo Méndez Mata quien dio la orden de continuar las obras aun cuando no había contenido presupuestario, así se contempla en el acta No. 9, del 17 de agosto de 2021, páginas 39 y 52 de esta comisión.

El gobierno cerró el año 2018 con una reducción del déficit fiscal de 1,5%. Pero para lograrlo, entre otros recortes, se habrían dejado de girar ₡73,337 millones de colones al CONAVI. Para ese año CONAVI utiliza “otras fuentes específicas de recursos” para cubrir el faltante, pero queda con un déficit de ₡26,400 millones de colones. Para el presupuesto de 2019 el Ministerio de Hacienda rebaja ₡25,500 millones de colones. En este momento es que empiezan a surgir las “modificaciones presupuestarias”. Es decir, trasladar montos de 2019 para cancelar obligaciones de 2018.

Esta situación provoca una primera reunión en Casa Presidencial, con participación del ministro del MOPT Rodolfo Méndez Mata; la ministra de Hacienda doña Rocío Aguilar, quien ocupó ese cargo entre mayo de 2018 y octubre de 2019; el señor

https://www.nacion.com/economia/finanzas/h-solis-y-meco-mantienen-fuerte-dependencia-de/BHDWCRQ5YBABTDWURBTZGHPUIY/story/ , julio 2021

Mario Rodríguez, director de CONAVI; el señor Carlos Solís Gerente de CONAVI; don José Luis Araya, director de Presupuesto Nacional, don Mauricio Arroyo,Tesorero Nacional y don Camilo Saldarriaga, en su condición de asesor del presidente Carlos Alvarado. En esa reunión el principal acuerdo y compromiso de la Ministra de Hacienda es que se le van a devolver ₡70 mil millones al CONAVI, en dos partes, una en un presupuesto extraordinario en mayo de 2019 por ₡40,000 mil millones colones y a final de año otro depósito por ₡30,000 millones de colones.

La primera suma mencionada, de ₡40 mil millones de colones, quedó incluida en el tercer presupuesto extraordinario que aprobó la Asamblea Legislativa, publicado en La Gaceta de 5 de agosto de 2019, y que, luego, fue aprobado por la Contraloría General de la República, en setiembre de 2019. La segunda suma, por ₡30,000 mil millones de colones, fue incluida en el quinto presupuesto extraordinario que aprobó la Asamblea Legislativa, publicado en La Gaceta a mediados de diciembre de 2019, sumándole ₡1,626,6 millones de colones provenientes del MOPT, para un total de ₡31,626,6 millones de colones.

Para el presupuesto del año 2020 también hubo rebajas, primero una rebaja de Hacienda de ₡10,034,4 millones antes de ingresar a la Asamblea Legislativa. Luego en dos presupuestos extraordinarios se le rebaja al CONAVI, ₡282,3 millones y ₡30,412 millones. Se presentan mociones para mantener recursos para mantenimiento vial periódico y rutinario, vías de lastre, atención de emergencias y otros; en detrimento de proyectos en la Florencio del Castillo, Sifón – La Abundancia, Ruta 32. Quedando el 2020 con un déficit para el CONAVI de ₡17,000 millones de colones.

El sábado 18 de julio de 2020 se efectuó otra reunión, por medio de videoconferencia, donde participaron el ministro del MOPT Rodolfo Méndez Mata, el Viceministro de Hacienda Isaac Castro, el asesor presidencial Camilo Saldarriaga, Mario Rodríguez director de CONAVI, y el gerente del CONAVI Carlos Solís. El acuerdo de esa reunión fue redactar una moción para presentar en la Comisión de Asuntos Hacendarios, la cual fue encargada al funcionario de CONAVI.

Solís Murillo dijo que habló ese día con el asesor Camilo Saldarriaga y con el viceministro sobre los ₡42 mil millones “que tenían en rojo”. De acuerdo con el gerente de CONAVI debía reponer ₡22,500 millones de colones. Carlos Solís trasladó la moción a la empresaria Mélida Solís, con el fin de que ella influyera en diputados y diputadas. En una conversación con la dueña de H.Solís el entonces gerente de CONAVI dijo que la moción le permitía “disfrazar de alguna manera” la irregularidad y que eso se hacía con la ayuda del ministro y otros, así se publicó en el Diario Semanario Universidad de 18 de junio de 2021[21]. El 20 de julio la moción fue presentada por diferentes fracciones y se votó en la Comisión de Asuntos Hacendarios por distintas diputaciones.

Al señor Carlos Solís durante su comparecencia en la comisión se le preguntó si él recomendó tomar los recursos presupuestados de la Ruta 32 para cubrir el faltante de CONAVI, y respondió que no, que fue decisión de don Rodolfo Méndez y don Mario Rodríguez, lo anterior de acuerdo con la página 80 del Acta No. 9, de 17 de julio de 2021). En el documento que presentó el señor Solís Murillo durante su comparecencia en la comisión dice: “Es lógico comprender porque las empresas MECO y H.Solís, al contar con el mayor número de contratos por zona (9 en la Licitación #18 y 21 en la Licitación 4*17) , obtengan la mayor facturación en el Programa de Conservación Vial, tal como se hace saber -transparentemente- en dichas liquidaciones. Igual sucede en el tema de los servicios asociados, donde la empresa CACISA es la que tiene la mayor parte de los contratos”. De manera que el ex gerente de CONAVI, reconoce que los recursos, que se obtuvieron por vía legislativa o por modificaciones internas en CONAVI, eran en su mayoría para MECO y H.Solís.

Esta relación de hechos muestra que el jerarca del MOPT, Rodolfo Méndez Mata, estaba enterado y participó activamente en todo el proceso de modificaciones presupuestarias, que fue quien ordenó que las obras públicas tuvieran continuidad

[21] Expediente dice que Gerente de CONAVI, dueña de H Solís y exasesor del Presidente sabían que se gastó en 6 meses el 50% del fondo vial,https://semanariouniversidad.com/pais/gerente-

a pesar de no tener contenido presupuestario y que fue quien definió las obras públicas a las que habría que recortar presupuesto; donde, finalmente, las empresas que más se beneficiaban eran MECO y H.Solís.

El señor Rodolfo Méndez Mata, reconoció haberse reunido en su despacho ministerial y haber recibido llamadas de los empresarios Carlos Cerdas Araya y Mélida Solís Vargas, sin un dato preciso afirmó su principal enlace con MECO era el Ingeniero Alfredo Sánchez, a quien identificó como el gerente corporativo.

Su vínculo con funcionarios reclutados por la supuesta red, como Carlos Solís Murillo, en quienes depositó confianza, lo justificó alegando desconocer los antecedentes de la supuesta corrupción, por los cuales se le había incoado pero que a la postre no se materializaron en su despido e incluso señaló que al asumir el puesto de ministro este funcionario fungía como director ejecutivo a.i. por lo cual desde un inicio lo identificó como parte de la jerarquía.

También se le cuestionó el hecho que a raíz de una solicitud de su persona se haya hecho una especie de restauración exterior del plantel del edificio del MOPT en las Garantías Sociales y cuyo presupuesto fue reportado como parte de las obras aparentemente de excavación, plan ideado por Abel González Carballo, según se relata en el expediente policial filtrado a la prensa, para satisfacer la inquietud del ministro sobre la apariencia de la edificación en relación con la imagen de las obras desarrolladas por UNOP´S en la rotonda de las Garantías Sociales.

Ante el Foro Legislativo, reconoció haber hecho el comentario de la mala imagen del edificio, pero que nunca giró una instrucción para que se realizara el cambio en esa obra pública , sino que este se dio por la propia iniciativa de los funcionarios.

Sobre su accionar como jerarca en el cargo de Presidente del Consejo de Administración, no demostró una actitud agresiva para atacar la corrupción, sus explicaciones sobre cómo actuó y por qué no lo hizo con más vehemencia estuvieron casi coordinadas con las del exdirector ejecutivo, Mario Rodríguez siendo que en ningún caso los y las legisladoras lo percibiera como una estrategia válida para afrontar la supuesta corrupción. El resultado de ambas manifestaciones

evidencia únicamente que abordar el saneamiento del Conavi en nunca fue un objetivo primario, carencia que es recriminada por los diputados y diputadas miembros de la comisión y por todo el pueblo costarricense, dado que atacar la corrupción debe ser un objetivo transversal en el desarrollo de toda actividad pública y no hubo acciones manifiestas y convincentes que así lo demostraran.

2.1.8. Carlos Solís Murillo

La información recopilada sobre Carlos Solís Murillo, exgerente de adquisición y finanzas del Conavi, lo expone a través de los medios de comunicación como la figura que aparenta reflejar el mayor nivel de corrupción a lo interno del caso, se reconoce por haberse aprovechado del ejercicio de su cargo para recibir reiteradamente a MECO, H. Solís y otras empresas sobornos en efectivo y en especie, contratación de familiares, favores sexuales, tráfico de influencias hacia las empresas, pagos de almuerzos, filtración de información sensible, malversación de fondos públicos, entre otros para que éste contrario al interés y la moral pública realizará acciones propias e impropias de su función, en aras de acelerar el pago de facturas, así como ayudar a encubrir los gastos de sobornos con facturas falsas de las empresas, influyera en otros funcionarios para brindar una trato preferencial a los contratos y las facturas y malversar fondos públicos. Influía además en el ministro, dirección ejecutiva, consejo de administración, las demás gerencias de la institución y el funcionariado público en general de Conavi.

En dos ocasiones fungió como director ejecutivo de la Institución de manera interina y ostentó diversos cargos en la jerarquía a lo largo de su carrera. Jugó un rol fundamental en la materialización y consolidación de la supuesta red de corrupción, tenía la libertad para llamar y organizar actividades institucionales financiadas con el capital de los empresarios que participan del mercado de infraestructura sin manifestar ningún pudor.

Como miembro de la supuesta red, Solís ejercía el mayor modo de interconexión entre los empresarios investigados y la estructura posible criminal instalada en

Conavi, su puesto, sin lugar a dudas, demostró ser el eslabón más crítico de la cadena de la supuesta corrupción, ya que, el caudal de información sensible y capacidad para disfrazar y manipular las cuentas le hacen sumamente atractivo para que empresarios que no muestran ningún valor ni respeto por nuestro país intenten controlar desde esta estructura uno de los ejes fundamentales del desarrollo de la nación.

Ya en el año 2011 había sido acusado por favorecer a la empresa H. Solís por el adelanto de 1.000 millones de colones para la compra de cemento que posteriormente tuvieron que ser devueltos a la administración, pago que se realizó sin que mediara constancia alguna de recepción de las obras un hecho a todas luces irregular y avalada por Carlos Solís Murillo. Recientemente la empresa H. Solís concilió con la administración por un monto de 163 millones de colones pese a la oposición de la Contraloría General de la República y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción, la conciliación fue aceptada por la Procuraduría General de la República en una decisión al parecer meramente jurídica donde el demandado cubrió el pliego de solicitudes del demandante, evidentemente solo para la PGR era meramente jurídica y la comisión no lo reprocha, ya que es lo que se espera de un órgano meramente jurídico. Desde lo político, por el contrario, fue un resultado deshonroso ante los hechos que ahora conocemos y que nacieron a causa precisamente de esas facilidades con las que Carlos Solís Murillo y otros, quienes, desatendiendo sus responsabilidades morales como funcionarios públicos, traicionando la confianza y deshonrando el poder que ostentaron como ciudadanos costarricenses dieron a las empresas que hoy nos han mostrado su vileza.

En la Comisión Legislativa se le dio a conocer públicamente como el mejor ejemplo de lo que se describe en la teoría como un funcionario corrupto, que podría seguir corrompiendo a más miembros de la institución.

3. Conclusiones

3.1 Existencia de una compleja red de corrupción

De acuerdo con los presupuestos indagados y las pruebas recabadas sobre las relaciones entre los empresarios de Meco y H. Solís con altos mandos del Consejo Nacional de Vialidad y principalmente funcionarios ligados con la administración de fondos públicos, sobrepasó la esfera de las relaciones legítimas entre un ente contratante y uno contratado, incluso que las conductas de estos funcionarios y empresarios expuestas ante la opinión pública y los hallazgos de la presente investigación, revelan un patrón de comportamiento superior al simple desarrollo de delitos de corrupción convencionales y demuestran la existencia de una compleja red de corrupción promovida por ambas empresas y apoyada por dichos funcionarios en procura de apropiarse irregularmente de los fondos públicos que dicha institución administra que data desde el propio surgimiento del Conavi y se fortaleció progresivamente con el paso de los años.

Como prueba de ello, se logró determinar la creación de condiciones que a todo nivel promovía un sistema de protección a los miembros de la red, que para los funcionarios libraba de las responsabilidades administrativas que en condiciones normales hubiese representado el cese sin responsabilidad patronal y para los empresarios multas por el incumplimiento de contratos o el incumplimiento de las condiciones para el acceso a las contrataciones. Dichas condiciones permitieron crecer económicamente a ambas empresas al punto de conformar un duopolio de facto en el mercado de la construcción de obra pública y su mantenimiento, alcanzando ya para el año 2015 más de un 60% de los recursos dispuestos en Conavi, los cual se sostuvo en el tiempo.

Sobre ambas empresas se demostró la ejecución de imbricadas estrategias para capturar funcionarios a través de sobornos y favores en especie lo cual les permitía acceder a condiciones favorables e injustas antes, durante y después de las contrataciones lo cual ejecutaban a través de gerentes e intermediarios de dichas empresas y posteriormente emplear la influencia los funcionarios para con otros

enmascarando los intereses ilegítimos de las empresas como actos de la administración y logrando con ello alcanzar objetivos complejos.

Entre las técnicas de captura y reclutamiento para la red de funcionarios se empleó el soborno, la contratación de familiares en las planillas de las empresas ya fuera de forma real o ficticia, el lobby constante y hasta permanente para asegurar la comunicación y entrega de resultados, principalmente a funcionarios encargados de la gestión y pago de facturas, como recursos principales se empleaba tráfico de influencias e indirectamente el acoso laboral contra aquellos funcionarios que activaban los diferentes sistemas de protección del erario contra los incumplimientos de las empresas.

Parte del sistema protección de los integrantes de la red consistía en un actuar tolerante y pasivo por parte de los jerarcas del Conavi y los miembros de las auditorías, que se demostró mediante la omisión de actos en procura de identificar sus promotores, productores con el fin de atacarla. Se asume como de alta probabilidad que los funcionarios reclutados por la red fueron promovidos en altos cargos de gerencia por los mismos empresarios también con propósito de generar estas condiciones de desidia.

3.2. Deficientes mecanismos de control en el MOPT y en CONAVI

Sobre el debilitamiento de los mecanismos de control se evidenció una desmejora sistemática y progresiva. Entre ellos, la inexistencia de un sistema eficiente de planificación. Desde la creación de Conavi se debilitó la capacidad jerárquica del MOPT, se complicó en gran medida el sistema de imposición de medidas disciplinarias y se restó capacidad a las auditorías.

Se demostró durante la investigación que aquellos entes designados para el ejercicio del control tales como las auditorías del Mopt y el Conavi, LanammeUCR e incluso la Contraloría General de la República eran desoídos continuamente en sus recomendaciones o se aletargaba la atención de estas injustificadamente,

También fue palpable un clima interno de menosprecio a la atención de recomendaciones producidas por LanammeUCR sobre las cuales se conocieron inclusive intentos por desvirtuarlos pese al carácter auditor de su contenido.

3.3. Auditorías de Conavi y MOPT sin incidencia

Las auditorías demostraron carencia en la capacidad de vigilancia de los recursos, principalmente la de Conavi, de la cual su propio auditor reconoció ante la comisión la incapacidad de dar seguimiento a sus propias recomendaciones una vez que estas llegaban al despacho del ministro, principalmente en casos de investigación de relaciones de hecho y recomendación de medidas disciplinarias. Así como se explicaron procedimientos contradictorios en relación al trámite de las relaciones de hechos que empleaba cada auditoría.

Hubo un estancamiento en el crecimiento de la auditoría del Conavi y una desproporción en cuanto a la cantidad de personal con la que contaba para el auditoraje de los recursos del Conavi en relación con su homólogo en el MOPT quien poseía mayor cantidad de personal y menor universo de auditoría.

Se presentó una escasa incidencia de las auditorías en la promulgación de procesos disciplinarios vinculados a casos de corrupción en periodos de tiempo relativamente largos y su falta de eficacia al no alcanzar la firmeza de la sanción en los casos expuestos por los propios auditores.

Sobre la auditorías del MOPT quedó evidenciado el incumplimiento del inciso c) del artículo 22 de la ley 8292, en el cual se impone la competencia de “verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en esta Ley, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros; asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la

prestación de tales servicios” esto a raíz de la falta de señalamientos en relación a los controles críticos del Conavi.

3.4 Debilitamiento de los sistemas de supervisión y verificación de calidad de las obras

El sistema de supervisión en la calidad de las obras empleado en Conavi mediante la contratación de laboratorios demostró ser muy débil o nulo para el cumplimiento del objetivo esperado, dado que estas empresas al no estar impedidas a brindar otros servicios como el de verificación de calidad para las mismas empresas supervisadas, genera una fuerte dependencia económica entre del supervisor y aquella empresa supervisada que a la postre e incluso al mismo tiempo aunque en obras distintas se convierte en su patrono.

En la misma vía quedó expuesto el debilitamiento progresivo de la capacidad de verificación de calidad por parte del MOPT en relación con el desmantelamiento de su propio laboratorio de verificación de calidad fomentando la dependencia para la labor de las empresas supervisoras descritas en el párrafo anterior.

Inclusive fue evidenciado en la investigación como ante la denuncia de inconsistencias en algunas obras incluso puntualmente en las obras de Sifón-La Abundancia por parte de personal interno y la gerencia responsable de dicha labor, la reacción institucional se presentó como reacia a colaborar y generó un ambiente de tensión y conflicto, usurpación de funciones por parte de la Dirección Ejecutiva y traslado de funcionarios así como letargo en la atención de sus propias recomendaciones, que con alta probabilidad de no haberse ventilado en esta comisión investigadora no hubieran sido promovidos como recientemente lo fueron a instancias judiciales algunos de sus hallazgos.

LanammeUCR demostró ser una institución capaz de producir control en la calidad de las obras, pese al menosprecio en sus recomendaciones que se percibe dentro del clima organizacional a nivel técnico y jerárquico de Conavi. Incluso durante la investigación se expuso como el presupuesto del ente fue recortado a la mitad para 2021, lo cual de antemano encendió los signos de alarma dadas las condiciones de

la investigación con lo que se presentó el compromiso del partido oficialista de reponerlos para evitar su debilitamiento. Al respecto de ella, se expuso ampliamente la necesidad de elevar su rol y dotar sus recomendaciones de vinculancia, sin embargo, el tema a nivel jurídico no fue zanjado durante la investigación por lo que se recomendará al pleno su estudio a través de los proyectos de ley que así lo promueven con el propósito de que sean analizado en detalle su conveniencia.

Quedó demostrado en la investigación que el nivel de control que ejerce el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y sus agremiados sobre los funcionarios públicos que siendo profesionales falten a los deberes éticos y profesionales no operan en el tanto se realicen dentro del marco de la función pública que realizan, acto contrario al interés colectivo, ya que desprotege al Estado de la protección del adecuado ejercicio profesional, el cual por su naturaleza está disminuido a demostrar en sede administrativa, fomentando con ello la impunidad en las malas prácticas del ejercicio profesional.

Por último, quedó evidenciado que la contratación de la UNOP´s para el desarrollo de obra pública no permite alcanzar el nivel de transparencia y rendición de cuentas deseado, dada la amplia protección derivada de convenciones internacionales ratificadas por nuestro país que se ofrece a dicho ente.

3.5. El sistema de contratación permite que las obras se encarezcan por los sobreprecios y expropiaciones

Se pudo comprobar, después de un análisis de los informes de Lanamme, la Contraloría General de la República y las audiencias, que existe un poco control entre el periodo en que se licita la obra y el momento de la adjudicación y posterior orden de inicio que generan cambios imprevisibles en el escenario de construcción o mantenimiento, lo que permite que al entrar la empresa finalmente adjudicada a operar esta deba solicitar se le reconozcan dichos cambios, a través de lo que en

Conavi se denominan órdenes de modificación, ampliación y suspensión; su cuantía y frecuencia son lo que a la postre genera la solicitud de reajustes, por lo que se pudo evidenciar que son aprobados casi en su totalidad, aumentando los costos de la ejecución, así como retrasando los tiempos de entrega.

A lo largo de la investigación, estas órdenes de modificación, ampliación y suspensión estuvieron presentes en más de una referencia y demostraron ser, además de un parche para la resolución de este tipo de eventos, un nicho ideal para la corrupción. Demuestran a su vez la lentitud del sistema y además de carencias en los procesos de planificación y el portillo para la inversión de sobreprecios, ya que es por medio de las órdenes de modificación donde se han encontrado.

3.6. El Modelo de contratación actual favorece la corrupción.

El modelo de contratación de obras por parte del Conavi demostró requerir de cambios importantes como lo son adoptar en las obras que así se presenten convenientes el modelo de contratación por estándares de calidad o niveles de servicio, dejando de lado en ellas el actual sistema de precios unitarios. Mientras tanto, se debe suprimir la capacidad actual de las empresas que construyen obra de brindar el mantenimiento de esta bajo el modelo de precios unitarios, ya que se presentó como un factor facilitador de la corrupción al incentivar la mala calidad previa para participar por mayores costos durante el mantenimiento. En el mismo sentido, incidir en la capacidad de las empresas supervisoras de brindar servicios de verificación interna de calidad, dado que genera una dependencia económica contraproducente como se explicó anteriormente. Fundamentalmente se requiere que el modelo de contratación se adapte a un sistema de planificación actualmente inexistente, pero en el cual se evidencie la necesidad de la inversión y se desestimule las frecuentes modificaciones que encarecen en corto plazo los costos de las construcciones a causa redundantemente de las carencias en la planificación.

El modelo de contratación requiere que se garantice la participación de las micro y pequeñas empresas, así como promover la capacidad de participar en conjunto en

figuras como el consorcio a dichas empresas e incluso las medianas con el propósito de que puedan llevar adelante obras de mayor envergadura evitando con ello la concentración de carteles que actualmente ostentan las grandes empresas.

3.7 Pasividad de la Contraloría General de la República al proteger el erario y la normativa de gestión de carreteras

Por parte de la Contraloría General de la República la comisión aqueja la falta de vehemencia para con la protección del erario ante el conocimiento de la escasa planificación en las obras del Conavi e incluso el reconocimiento de la carencia de una plan estratégico institucional que a la postre se materializa en elevados sobrecostos en las obras. Se conocía del incumplimiento de la normativa en cuanto al sistema de gestión de carreteras y caminos demandado en su ley fundadora como eje central de su trabajo y pese a ello, se validaron las contrataciones durante años, alejadas de este sistema que se concibe como fundamental. Por el contrario, se avalaron mecanismos de planificación y contratación que eran reinventados una y otra vez facilitando con ello el desarrollo de las actividades de la red de corrupción.

La Contraloría General de la República plantea dos propuestas atendibles, que le permitirían mejorar su labor preventiva ante la corrupción. De un lado, en el caso de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, acceso expedito a bases de datos “Nosotros sí consideramos que para que la herramienta de declaraciones juradas sea más efectiva, sí se requiere poder cruzar la información con base de datos, de tributación, de sociedades, y en cuanto a acceso a información bancaria”, así lo manifestó la Contralora Marta Acosta, en la sesión extraordinaria N°15 de la Comisión Investigadora.

3.8. Incumplimiento en el Sistema de Planificación

Como ha quedado expuesto la falta de un sistema de planificación que fue encomendado durante la creación del Conavi en su ley fundadora como eje central de la planificación en la construcción de infraestructura pública ha sido desacatado por las diferentes configuraciones del consejo de administración, el ministro del

ramo, la dirección ejecutiva y gerencias de turno, sin que ninguno de ellos, durante la presente investigación haya dado una explicación razonable sobre su inexistencia y que ha sido un elemento facilitador transversal en el desarrollo de las actividades de la red de corrupción instalada en Conavi, razón por la cual su configuración se vuelve prioritaria.

3.9. Origen de los faltantes presupuestarios favorecieron a las empresas investigadas

Sobre el faltante presupuestario de 78 mil millones de colones que fue expuesto como parte de las hipótesis brindadas por el Organismo de investigación Judicial como resultado de malversación de los fondos a causa de la actividad criminal de la red de corrupción, este logró preliminarmente ser dilucidado ante la participación de diferentes actores entre ellos los diferentes ministros de hacienda que ocuparon el cargo durante los períodos en que se produjo el faltante, así como el propio Ministro del Mopt y el ex asesor presidencial encargado Camilo Saldarriaga y los directores de Presupuesto nacional y tesorería Nacional así como con las actas de las diferentes comisiones legislativas encargadas de la materia. Para la comisión el faltante presupuestario tuvo su origen en las políticas de reducción de gasto que impulsó el poder ejecutivo en 2019, que llevó a Hacienda a no girar gran parte de dichos recursos, así como algunos recortes que tuvieron lugar en el propio recinto legislativo en 2020, por lo tanto, la naturaleza de esos recortes produjo el faltante económico. Dinero que fue resarcido posteriormente por las propias autoridades hacendarias en tractos durante el año 2020 e incluso 2021 a través de presupuestos extraordinarios.

Sin embargo, no se omite manifestar que un monto incluso superior podría ser la consecuencia del actuar criminal que, sostenido en el tiempo y bajo estrategias ilegítimas y acciones fraudulentas han logrado injustamente adjudicar contrataciones a las empresas Meco y H. Solís, en detrimento de los intereses de la sana competencia en su mercado y del erario. Además, la comisión reconoce que el impacto económico de la actividad criminal al día de hoy no se puede cuantificar, dado mucho de este se encuentra diluido en sobornos, obras de mala calidad que

verán su vida útil disminuida, riesgos a la seguridad de los usuarios en carreteras que podrían pagarse con vidas, así como el daño a la imagen interna y externa del estado, sus instituciones fundamentalmente aquellas vinculadas con la construcción de obras, los entes encargados de su vigilancia y el país en general.

Dentro de este proceso de recuperación de los montos recortados, hubo una modificación presupuestaria impulsada por el ministro Rodolfo Méndez Mata que podría eventualmente derivar en distintas formas de delincuencia a juicio de la comisión tráfico de influencias y malversación de fondos dado que si bien con el acto de aprobación legislativa de los recursos estos recursos hubiesen adquirido el requisito legal para ejecutarse en su nuevo destino, este traslado, con mediana probabilidad pudo haber sido una mampara para solapar la ejecución anterior de recursos que a ese momento mantenían destinos específicos. Puntualmente se pudo conocer de al menos 12 mil millones de colones de ruta 32 que fueron incorporados en esa modificación y de los que a pesar de solicitar información expresa sobre las cuentas del Conavi a Tesorería Nacional esta nunca llegó a manos de la Comisión para su análisis. Hipótesis que cobró mayor sentido con las manifestaciones en comisión del propio gerente de contratación y finanzas Carlos Solís Murillo sobre las estrategias financieras aplicadas tras el no desembolso de los recursos por parte de Hacienda.

Además, el delito de tráfico de influencias podría haberse configurado en el tanto se comprueben como verdaderas las afirmaciones captadas en llamadas telefónicas de Mélida Solís Vargas sobre coordinar con el propio jerarca de transportes Rodolfo Méndez Mata incidir en diputados de la república para su aprobación, en el tanto este dinero encubriría o se destinaría a pagar facturas de dicha empresa.

3.10. Presunta violación al principio de Probidad por parte de los funcionarios y jerarcas del MOPT y del Conavi

En general durante la investigación se pudo comprobar una violación reiterada a los principios de probidad en actos tales como atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República, administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente por parte de los jerarcas y funcionarios del Conavi y del MOPT, así como empresarios privados contratados para desarrollar actividades de interés público como las empresas constructoras y aquellas dedicadas a la supervisión de las obras.

Primeramente, en el caso de los funcionarios investigados en el expediente judicial y se tuvo en audiencia, se percibió una participación activa en la forma en que se organizaba la red de corrupción dentro de CONAVI, primero por parte de Carlos Solís Murillo por las conversaciones, almuerzos, reuniones y dádivas dados por las empresas investigadas.

Segundo por parte del Director de CONAVI en ese momento, Mario Rodríguez, quien facilitó la pasividad y tolerancia hacía la supuesta corrupción existente en CONAVI. Pese a que en sus declaraciones intentó desmentir y atribuirse la acción de interponer la denuncia que actualmente estudia el caso Cochinilla, dado que conocía por medio de comentarios en los pasillos la existencia de corrupción, sin embargo, no se atrevió a señalar ante la Comisión Investigadora al menos un acto de corrupción que hubiera atacado.

Sobre Rodolfo Méndez Mata, más allá de lo anterior, él mismo reconoció ante la Comisión Investigadora haberse reunido en su despacho y haber recibido llamadas de los empresarios Carlos Cerdas Araya y Mélida Solís Vargas, sin aportar un dato preciso, además, señaló que su principal enlace con MECO era el Ingeniero Alfredo Sánchez a quien identificó como el gerente corporativo.

Su accionar como jerarca en el cargo de Presidente del Consejo de Administración, no demostró una actitud agresiva para atacar la corrupción y así quedó demostrado cuando se le consultó sobre su accionar y el por qué no realizó una estrategia más consistente con el nivel de corrupción que se supo percibía.

Asimismo, sobre el Consejo de Administración fue expuesto en la comisión el poco conocimiento que poseen en relación a la realidad y funciones del Conavi, los miembros no tienen más espacios de interacción que los propios de las sesiones y no cuentan con más disponibilidad de tiempo ni asesoría a su cargo para ejercer sus funciones con mayor responsabilidad.

Entre ellos, el Ministro Rodolfo Méndez Mata no informó, a ninguno de los miembros del Consejo de Administración del cual forma parte, sobre las investigaciones que se estaban llevando a cabo por parte del Ministerio Público, ni tampoco previo o durante el proceso de investigación hubo alguna acción por parte del Consejo de Administración que buscara corregir las irregularidades detectadas en el Conavi, ni siquiera las más evidentes como el lobby de las empresas, los atrasos en las facturas o la recuperación financiera.

Igualmente, quedó demostrado que el ministro tuvo una participación omisa y cuestionable en cuanto las indagatorias del OIJ. Primeramente ,el Ministro afirmó a medios haber sido el que alzó la voz para iniciar la denuncia, afirmación que el propio Walter Espinoza desmintió el mismo 15 de junio de 2021 en diferentes medios y en comunicados de prensa del mismo OIJ. Durante la audiencia del Ministro, tampoco se pudo constatar que las declaraciones fueran fehacientes, más bien se pudo concluir que,

La Comisión recibió un “descargo” del Ministro Méndez Mata, el día 22 de marzo de 2022 en el que se afirma que “esta Administración y la Dirección Ejecutiva de Conavi tuvo la correcta y acertada decisión de establecer contacto con el OIJ para poner en su conocimiento los indicios que se conocían a lo interno sobre Ministerio de Obras Públicas y Transportes Despacho del Ministro posibles actos de corrupción con el fin de que se realizara una investigación efectiva y exitosa”.

Para los miembros de esta Comisión esta carta del Ministro llega sospechosamente muy tarde y no fue sino hasta la misma semana de la presentación de este Informe que se da a conocer, asimismo, el Ministro no la aportó durante las tres audiencias en las que estuvo en el mes de diciembre de 2021.

3.11. Poca o nula influencia de la gestión por parte del Consejo de Administración del Conavi.

Se evidenció que la actual estructura organizativa del Conavi bajo el modelo de Consejo no ha sido fructífera por lo cual se requiere de un modelo que garantice mayor responsabilidad en la figura del ministro. Asimismo, se requiere fortalecer la capacidad de supervisión de la calidad de las obras con su propio laboratorio de materiales evitando así la dependencia de laboratorios privados para dicha tarea.

Las actuaciones del Consejo de Administración en el CONAVI no reflejan un grado de jerarquía como órgano colegiado, sino que pareciera que es el propio Ministro del MOPT quien dirige, gestiona y maneja toda la información de los distintos departamentos del Conavi.

Se debe actualizar los sistemas informáticos con los que trabaja Conavi, singularmente aquellos orientados a la planificación y el control presupuestario, con el propósito de que sean fácilmente auditables, dado que fue expuesto en la comisión como se constituía en mecanismo idóneo para fomentar la corrupción el atraso en el pago de las facturas.

Resulta además fundamental, regular la capacidad de incidencia de las empresas en los funcionarios públicos, para ello, se debe mitigar la influencia de lobistas que se han presentado durante la investigación como agentes promotores de corrupción, así como la implementación de un sistema de control que garantice las sanciones administrativas correspondientes para quienes los funcionarios que cedan ante dicha corrupción. En la misma vía se debe ahondar en la capacidad de mitigar el impacto de las puertas giratorias, como mecanismo de captación y reclutamiento de funcionarios para crear ventajas indebidas a las empresas en

competencia, tales como la entrega previa de información sobre carteles de licitación de manera exclusiva y en detrimento de la competencia.

4. Recomendaciones

Con base en el análisis de la documentación presentada y las audiencias realizadas en la Comisión Especial que tuvo el objeto de investigar la presunta red de corrupción de obra vial, en la que figuran altos mandos de Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), empresarios, gerentes de compañías constructoras y funcionarios públicos, con el fin de que rinda un informe que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones, hallazgos y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o que permitan aportar al Ministerio Público elementos para sancionar las conductas de quienes resulten responsables Expediente N° 22.546, recomendamos:

4.1 A la Asamblea Legislativa y sus órganos

4.1.2 Aprobar el presente informe y ordenar el traslado de una copia fiel del expediente legislativo N° 22.546 junto con este informe al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República.

4.1.3 Dar pronta tramitación y aprobación del proyecto de ley N° 22972, que tiene como objeto reformar la naturaleza de órgano ejecutor de obra pública que pesa sobre el CONAVI, cuya labor se ha visto encasillada desde su creación por un consejo de administración que ha funcionado como un órgano burocrático sin injerencia ni responsabilidad en las decisiones administrativas y ejecutivas del CONAVI.

La iniciativa de ley propone lo siguiente:

a) Eliminar la figura del Consejo de administración como órgano colegiado superior y asignarle las funciones de éste a un gerente general transformando la cabeza del CONAVI en un órgano unipersonal de nombramiento por parte del Ministro del MOPT y con responsabilidad directa en la ejecución de todos los cometidos de este Consejo.

b) Crear la figura del Gerente General del CONAVI y eliminar la figura del Director Ejecutivo. El Gerente General asumiría todas las funciones en lo conducente a la administración del CONAVI que tenían tanto el consejo de administración como el director ejecutivo.

c) Crear la figura del Consejo Asesor ad honorem que estaría integrado por los representantes sectoriales que están actualmente en ese consejo de administración que creó la Ley vigente y se le sumaría un representante de los clientes-usuarios de la red vial nacionales.

d) Se le devuelve potestad sancionatoria al jerarca del MOPT al eliminarse la figura del consejo de administración.

e) Realizar una modificación a la Ley de Contratación Pública, donde se incorpore la Garantía de Participación como obligatoria en los procesos de obra pública y que el incumplimiento de rendir la garantía de participación o de cumplimiento, sea una causa para inhabilitar un proveedor para contratar con el Estado; lo anterior para poner fin al ardid y prácticas de las empresas Meco y H.Solis consistente en dejar vencer las garantías de participación en los distintos procesos de contratación, con el objetivo de que el Conavi tuviera que readjudicar las líneas con un sobreprecio.

4.1.4. Reformar la Ley 7798 “Ley de Creación del Conavi” específicamente su artículo 6 para que en las contrataciones de obra vial del Conavi puedan coexistir los modelos de pago basados en “precios unitarios” y en “estándares de servicios”; de acuerdo con el criterio de la Contraloría General de la República y la recomendación formulado por los encargados del Programa Red Vial Cantonal MOPT-BID-GIZ; condición que permite mejorar la eficiencia en la gestión de

proyectos por parte de las empresas constructoras, que además permite prevenir los casos de corrupción.

4.1.5. A continuación, se señalan varias iniciativas de ley que están en la corriente legislativa y van encaminadas hacia la solución de una parte importante de las principales problemáticas detectadas durante la investigación del caso Cochinilla-CONAVI. Recomendamos la pronta tramitación de varios proyectos de ley que están pendientes de discusión y conocimiento en los órganos legislativos correspondientes. Los proyectos de ley son los siguientes:

Expediente N°22778, Fortalecimiento de la Auditoría interna del Ministerio de Obras Públicas para eliminar las debilidades en los controles internos del Consejo Nacional de Vialidad.

Expediente N°20.437, Ley Contra la Participación de Servidores Públicos en Paraísos Fiscales.

Expediente N°22.409, Reforma al Artículo 62 de la Ley Contra la Corrupción Y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422, de 6 de octubre de 2004 Imprescriptibilidad de los Delitos de Corrupción.

Expediente N°20.683, Reforma al Artículo 9 de la Ley sobre Registro, Secuestro y Examen de Documentos Privados e Intervención de las Comunicaciones, Ley N° 7425 de 9 de agosto de 1994 y Sus Reformas. Reforzamiento de las Herramientas en la Lucha Contra la Corrupción.

Expediente N°21.571, Reforma del Artículo 110 de la Constitución Política. Eliminación de la Inmunidad de Miembros de los Supremos Poderes investigados por Delitos de Corrupción.

Expediente N°21.515, Régimen de Responsabilidad de las Diputaciones por Violación al Deber de Probidad.

Expediente N°22.575, Reforma del Inciso H) del Artículo 244 y el Artículo 250 del Código Procesal Penal Ley N°7594 del 10 de abril de 1996. Ley para Limitar la Caución Real como Medida Cautelar en Delitos de Corrupción.

Expediente N°22.552, Ley de Reforma al Artículo 69 de la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo, Ley N.° 7786, de 30 de abril de 1998, y sus Reformas, para Disminuir la Impunidad por Actividades Delictivas Relacionadas con el Giro Irregular de Empresas Offshore y Otros Ilícitos Graves.

Expediente N°22.551, Ley para Fortalecer el Combate a la Corrupción y Transparentar los Patrimonios y los Intereses Económicos de las Candidaturas a Puestos de Elección Popular.

Expediente N°22.357, Ley para Fortalecer el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales.

Expediente N°21.270, Adición de un Párrafo Segundo al Artículo 14 de Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley N° 8422 de 6 de octubre de 2004. Prohibición a Diputados y Diputadas de la República para el Ejercicio Remunerado de Profesiones Liberales y Otras Actividades Remuneradas.

Expediente N°20.685, Adición de los Artículos 361 (Bis) y 363 (Ter) al Código Penal, Ley N° 4573 del 4 de mayo de 1970 y sus Reformas. (Criminalización del Peculado Financiero y Malversación de Fondos Bancarios).

Expediente N°20.438, Ley para Transparencia en las Operaciones de Bienes Sujetos a Registro.

Expediente Nº21346, Ley reguladora de las actividades del Lobby y de gestión de intereses en la administración pública

Expediente N°21.810, Reforma al Artículo 14 del Código Municipal y sus Reformas, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 (Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales).

Expediente Nº22.750, Ley para mejorar las capacidades de la Contraloría General de la República para constatar la veracidad de las declaraciones juradas sobre la situación patrimonial de funcionarios públicos. Reforma del Artículo 34 de la Ley Nº. 8442, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública del 6 de octubre de 2004.

. **Expediente Nº22.725**, Adición de un párrafo final al Artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, Nº. 8422, del 6 de octubre de 2004, y sus reformas. Ley para prevenir el clientelismo político.

Expediente Nº 22572. Reforma del Artículo 6 de la Ley de Simplificación y eficiencia tributarias, Ley N.º 8114 DEL 04 de julio del 2001, y sus reformas.

Expediente N.° 22.198. Reforma de la Ley N.° 3859, “Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco)”, y sus reformas de 7 de abril de 1967.

Expediente N° 22869. Ley que permite la suspensión de Salarios de Funcionarios Públicos que cometen delitos de corrupción.

Expediente N° 22866. Ampliación de penas por delitos de Corrupción en la Función Pública y de Cuello Blanco, Creación de multas para que el estado recobre lo robado y agravamiento de penas para altos jerarcas que cometan corrupción.

4.2. Sobre los informes de LANAMME-UCR

4.2.1 Tomando en consideración la recomendación de la Contraloría General de la República, el estado debe contar con su propio laboratorio de verificación, por lo cual se recomienda realizar las gestiones administrativas y presupuestarias con el fin de que el MOPT cuenta con su propio laboratorio para la verificación de la calidad del proceso constructivo de las obras previo a su recepción, que esté debidamente acreditado conforme a los lineamientos y estándares establecidos en la normativa vigente. Mientras esto se logra materializar, se recomienda que sea el LANAMME quien asuma esta tarea como competencia adicional a sus funciones actuales.

Toda vez que el LANAMME emita un informe de auditoría técnica, el jerarca respectivo estará en la obligación de dar respuesta indicando el cronograma de atención a dichas recomendaciones, en el plazo establecido en la Ley General de la Administración Pública. En caso de que el jerarca decida apartarse de lo señalado por el LANAMME, tendrá que fundamentar técnicamente las razones que lo llevan a tomar dicha disposición y asumir la responsabilidad administrativa en caso de lesionar patrimonio público.

4.3 Al Presidente de la República, Carlos Alvarado o a quien ejerza el cargo

4.3.1 Se le solicita destituir de manera inmediata al Ministro Rodolfo Méndez Mata, dado que los hechos denunciados en este Informe permiten establecer que la red de corrupción creada por las empresas privadas en el Conavi, pudo actuar por la inacción, omisión, complacencia y negligencia del jerarca, en asuntos como las relaciones de hechos que fueron engavetadas, permitiendo que no se establecieran responsabilidades de los funcionarios; la desatención

o archivo de las recomendaciones de Lanamme-UCR, con graves efectos para la vida útil de las obras viales; la dilución de responsabilidades entre el jerarca del MOPT y el Consejo Administrativo de Conavi; la confianza ciega brindada a funcionarios claves de la trama de corrupción como el ex gerente Carlos Solís Murillo; la instrucción de recortar en el presupuesto de obras públicas como la Ruta 32 o la carretera de San Carlos, para dar continuidad a obras de mantenimiento vial de MECO y H. Solís que se habían quedado sin presupuesto; y la intención de renovar las contrataciones de mantenimiento vial con las empresas MECO y H.Solís, aún después de los allanamientos y las detenciones.

4.3.2. Definir con más claridad los perfiles y las funciones de los funcionarios públicos nombrados en plazas de confianza en Casa Presidencial, para velar por el resguardo debido del principio de legalidad y rendición de cuentas establecido en el artículo 11 de la Carta Magna y evitar así potenciales riesgos de cometer abusos o desviación de poder, en el ejercicio de un cargo de confianza, en extremo discrecional, como el que le fue asignado al señor Camilo Saldarriaga, quien no tuvo más que un presunto objetivo general y no quedó constancia alguna del desempeño o evaluación del funcionario, ni el cumplimiento de metas y mucho menos ningún informe escrito de rendición de cuentas.

4.4 Al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

4.4.1. Garantizar que a las empresas a las que se les adjudique contratos de obra nueva no puedan ser los adjudicatarios de ningún contrato de mantenimiento de obra vial. Adicionalmente, ninguna empresa contratada para obra nueva o para mantenimiento vial podrá tener nexo con el laboratorio encargado de la verificación de calidad, por tanto, deberá ser una tercera empresa la que realice dicha verificación.

4.4.2. Mejorar el proceso de formulación de proyectos de obra vial, estableciendo con claridad el alcance, tiempo y costo de cada proyecto con el fin de gestionar el riesgo por imprevisibilidades y evitar el exceso de las compensaciones que cobran las empresas constructoras por dicho renglón.

4.4.3. Esa planificación, además, deberá garantizar que en la definición del plazo de ejecución de la obra se haya valorado las condiciones climáticas de la región o zona donde se ejecuten los proyectos, para de esa manera tener certeza que el proyecto no se le están presentando órdenes de servicio por compensación de días de lluvia que disparen el plazo de entrega de la obra.

4.4.4 La unidad ejecutora, el encargado del proyecto o quien esté a cargo de realizar el estudio de admisibilidad técnica de las ofertas tendrá la obligación de presentar el análisis detallado de los costos de los oferentes con el fin de demostrar que no se está ante una cotización de precio ruinoso o precio excesivo.

4.4.5 . Diversificar la adjudicación de contratos para la construcción, el arreglo y el mantenimiento de vías, frenando la concentración en pocas manos y dando prioridad a medianas y pequeñas empresas, cooperativas y asociaciones de desarrollo.

4.4.6**.** Actualizar los sistemas informáticos con los que trabaja Conavi, singularmente aquellos orientados a la planificación y el control presupuestario, con el propósito de que sean fácilmente auditables, dado que fue expuesto en la comisión como se constituía en mecanismo idóneo para fomentar la corrupción el atraso en el pago de las facturas.

4.4.7. Garantizar mayor responsabilidad en la figura del Ministro y mayor eficiencia de la organización gerencial y administrativa; Ante la evidencia de que la actual estructura organizativa del Conavi bajo el modelo de Consejo no ha sido fructífera.

4.4.8**.** Priorizar la formulación del sistema de administración de construcción y mantenimiento de carreteras y caminos.

4.4.9. Establecer sanciones más severas para las empresas constructoras de obras viales que incurran en actos de corrupción, de manera que se les inhabilite a contratar con entidades estatales durante un período prudente, en el caso de que se comprueben sobornos a los funcionarios públicos, manipulaciones de los carteles de licitaciones, mecanismos oligopólicos como el denominado carrusel y cualquier otro delito. Asimismo, hacer reformas para que cuando las empresas sean denunciadas por actos de corrupción, se puedan suspender sus contratos de obras públicas y la posibilidad de concursar, como medidas cautelares.

4.4.10. Rendir un informe e investigación de las anomalías frente a las denuncias de soborno en la institución y adoptar las sanciones administrativas pertinentes para los funcionarios públicos responsables de dicho proceso así como de tales de conductas de corrupción como medida para subsanar estos actos de corrupción, según lo establecido en la Ley N° 9699 "Responsabilidad de las personas jurídicas sobre cohechos domésticos, soborno transnacional y otros delitos".

4.4.11**.** Aplicar las mejores prácticas para la gestión y administración de proyectos de cara a mayor eficiencia, sentar responsabilidades y la rendición de cuentas de los profesionales encargados de las diferentes etapas.

4.4.12 Solicitar a los colegios profesionales respectivos la investigación de los diferentes profesionales frente a posibles violaciones a su ética y responsabilidad profesional.

4.4.13**.** Implementar reformas a las normativas internas de los distintos procesos para evitar conflictos de interés como declaraciones juradas e informes periódicos y seguimiento de los responsables de los distintos procesos.

4.4.14. Establecer una regulación del lobby de las empresas constructoras y las puertas giratorias, en aras de prevenir conflictos de interés y las influencias ilegales en la contratación pública, como el paso de trabajadores de las empresas constructoras a funcionarios de entes estatales y viceversa.

4.4.15. Fortalecer controles a nivel institucional que asegure que estas actividades no promuevan la corrupción.

4.5 Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes

4.5.1. Trabajar en recuperar la capacidad de construcción y ejecución de obras por parte del MOPT, permitiendo la existencia de un sistema mixto de iniciativa pública y privada. Fortalecer la capacidad de fiscalización de las obras contratadas con terceros, mediante la reactivación del laboratorio de evaluación de calidad del MOPT.

4.5.2. Restablecer la planificación a largo plazo de obras de infraestructura, para construir el Plan Nacional de Movilidad, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población.

4.5.3. Intervenir en los proyectos de infraestructura vial que tienen grandes retrasos, así como, revisar los contratos de construcción y supervisión, en vista de los hallazgos producto de las investigaciones judiciales y legislativas para evidenciar o no que éstos se encuentren evidenciados dentro del mismo fenómeno criminal o similares.

4.5.4 Las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes deben tomar la decisión sobre la operación de las plantas asfálticas, ya sea poniéndolas en funcionamiento desde el Ministerio o cediéndolas dentro del marco de descentralización del Estado, que incluya a las municipalidades regionalmente.

La producción de mezcla en las plantas asfálticas del estado, tiene menores costos unitarios por tonelada que la producción privada, por lo tanto, en la elaboración de los sumarios de cantidades que dan origen al objeto contractual de los carteles de licitación de los proyectos tanto de mantenimiento como los de obra nueva, el CONAVI deberá asegurar, que el estado sea quien produzca la mezcla asfáltica, cumpliendo con los requisitos técnicos en la misma.

4.5.5. Tanto el MOPT como Conavi deberán analizar la conveniencia de continuar contratando la construcción de obras públicas con la intermediación de la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS); ante la ausencia de transparencia y rendición de cuentas, de cara a la sociedad costarricense en general y a la Asamblea Legislativa en particular. En caso de que la decisión sea cederla, se presenten a la corriente legislativa los proyectos de ley.

4.5.6. Establecer mecanismos de control interno y administrativo en las contrataciones de personal para evitar el fenómeno conocido como las “puertas giratorias”.

5.6. A las Auditorías del MOPT y CONAVI

5.6.1. Consolidar un sistema de coordinación y unificar los criterios entre las auditorías del MOPT y el CONAVI con la finalidad de fortalecer la capacidad de atender los procesos disciplinarios e investigación concernientes a ambas instituciones.

5.6.2. Garantizar que las auditorías públicas no se vean debilitadas con las políticas emitidas en materia de congelamiento de plazas.

5.6.3. Establecer controles a nivel institucional que asegure que el lobby se ejecuta dentro de un ámbito regulado que dificulta la corrupción.

5.6.4. Aplicar las recomendaciones indicadas en el Informe N°DFOE-CAP-IF-00001-2022 “Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de auditoría interna del Conavi”, emitido por la Contraloría General de la República, el cual se identifican oportunidades de mejora relacionadas con la gestión del conocimiento del personal, la utilización del clima laboral de la unidad como insumo para su mejora continua mediante acciones que propicien un ambiente que contribuya a alcanzar sus objetivos y promover su capacidad de gestión, así como, fortalecer la comunicación proactiva y efectiva con el Consejo de Administración del CONAVI,

en procura de generar insumos para la toma de decisiones; así como, la definición de acciones correctivas de manera oportuna.

5.9. A la Contraloría General de la República

5.9.1 Se recomienda a la Contraloría la valoración de los hechos denunciados en este Informe, para determinar si los funcionarios del MOPT y de Conavi mencionados, incluyendo al señor Ministro, Rodolfo Méndez Mata, Mario Rodríguez y Carlos Solís, las personas integrantes del Consejo Nacional de Vialidad, así como sus gerentes y funcionarios investigados en el Expediente Judicial, incurrieron en incumplimiento de deberes administrativos o incumplimiento del deber de probidad para que se estudie su inhabilitación para ejercer cargos públicos por un determinado período.

5.9.2. La segunda propuesta planteada por la Contralora en la sesión ordinaria N°16 de la Comisión, plantea la ampliación del alcance de la figura de inhabilitación para ejercer cargos tanto en sede penal como administrativa. “Consciente del alcance del control administrativo, se acude a la sede penal, la cual desde sus competencias e instrumental es la competente para investigar conductas que se presentan como posibles delitos”.

5.9.3. A la Contraloría General de la República se insta a crear y consolidar capacidades técnicas, para poder darle seguimiento a los informes de auditoría técnica del LANAMME-UCR y a los informes de los laboratorios privados.

5.9.4. Fortalecer el sistema de rendición de cuentas de los proyectos coordinados con la UNOPS.

5.10 Al Ministerio Público

5.10.1**.** Recomendar la valoración de los hechos denunciados en este Informe, para determinar si los funcionarios del MOPT y de Conavi mencionados, incluyendo al señor Ministro, Rodolfo Méndez Mata, las personas integrantes del Consejo Nacional de Vialidad y sus gerentes y funcionarios, incurrieron en probables delitos que deban ser elevados a juicio.

5.11. A la Procuraduría General de la República

5.11.1. Para que determine si las actuaciones atribuibles en el presente informe a los funcionarios comparecientes constituyen faltas a la ética pública y al deber de probidad.

5.12. Al Colegio Federados de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)

5.12.1**.** Modificar lo pertinente en la Ley Orgánica del Colegio, para que puedan ejercer sus potestades de fiscalización y sancionatorias incluso en el caso de funcionarios públicos, de manera que la actuación de aquellos profesionales colegiados ante el CFIA, pueda ser revisada según la normativa interna del colegio y los procesos que corresponden, sin distinción de si son o no funcionarios públicos.

5.12.2. Generar la legislación pertinente para propiciar, desde la Ley Orgánica del CFIA, la rotación en los puestos de dirección y de junta directiva, con el fin de propiciar el recambio en los altos mandos del colegio y evitar así las concentraciones de poder y puestos vitalicios.

6. Sanción Política y Moral

La responsabilidad política por los hechos denunciados en este Informe recae en las personas integrantes del Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi), presidido por el Ministro Rodolfo Méndez Mata e integrado por Tomás Figueroa Malavassi, Berny Vargas Mejía, Marcia Cordero Sandí, Luis Llach Cordero, Jenny Núñez Montoya y Vilma Padilla Guevara. Se establece sanción política y moral, consistente en la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos durante un período constitucional (cuatro años) y la solicitud a los partidos políticos de no postularlos a cargos de elección popular durante dos períodos constitucionales (ocho años).

Dado en el área de Comisiones Legislativas, a los veinticuatro días del mes de marzo del dos mil veintidós

Paola Valladares Rosado
Diputada

Franggi Nicolas Solano
Diputada

José María Villalta Florez-Estrada
Diputado

Jonathan Prendas Rodríguez
Diputado

Xiomara Rodríguez Hernández
Diputada

Pablo Heriberto Abarca Mora
Diputado