ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

COMISIÓN ESPECIAL 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

INFORME MINORÍA

Expediente No. 22.546

06 de abril de 2022

Cuarta Legislatura

(Del 1 de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022)

El suscrito Diputado Enrique Sánchez Carballo, integrante de la Comisión Especial 22 546, rindo el presente INFORME DE MINORÍA sobre el expediente **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** de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 85 inciso g) del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Me fundamento en las siguientes consideraciones:

Introducción

El presente informe expone los hallazgos obtenidos por la Comisión Especial Investigadora entre los días 28 de junio del 2021 y 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.

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 de esta institución.

El papel del MOPT 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.

Es necesario realizar un repaso de cómo evolucionó esta situación alrededor del CONAVI.

1. Consejo Nacional de Vialidad, una solución que no carburó.

En el año 1996, se empezó a gestar en Costa Rica un movimiento orientado a establecer un fondo vial financiado con un impuesto único al combustible. Este movimiento se basó en la experiencia positiva de otros países latinoamericanos como Chile, Argentina y Colombia.[1]

En su tesis de doctorado, Jorge Vásquez identificó que el problema del mantenimiento de la red vial de Costa Rica era un problema que se empezó a gestar desde la década de los 80.

Vásquez indicó que luego de un gran crecimiento de las carreteras en el país desde 1950, en 1985 se produjo un fuerte freno: "*Para ese año, la red vial nacional, no sólo no deja de crecer, al menos al ritmo de las décadas pasadas, sino comienza su deterioro, a tal punto que para el año 1995, únicamente el 9% de las mismas se encontraban en buen estado. En tan sólo 10 años (1985-1995), fue destruido, mediante la ausencia adecuada de mantenimiento y conservación, el mayor activo nacional del país; no solo en extensión, sino en valor*..."[2]

[1] Reseña histórica de CONAVI, página oficial de la institución

[2] Vásquez, Jorge, "La política pública de la infraestructura vial nacional de Costa Rica 1998-2014", tesis del Sistema de Posgrado de la UCR, 2019, pág 1.

Esto fue producto de las medidas de contención del gasto público que empezaron a implementarse en el país en esa década de los años 80. Ante la limitación de la inversión pública y la falta de capacidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) para atender el mantenimiento y la construcción de la obra vial, se buscaron alternativas.

Esa situación fue recogida por la iniciativa impulsada por los diputados Gerardo Trejos, Alexander Salas y Luis Román Trigo para enfrentar este problema: por un lado, los recursos destinados al MOPT sufrieron una reducción real de un 56,8% de 1980 a 1994, mientras que, según la Asesoría de Planificación del Ministerio, el país pasó de destinar 18,17% del presupuesto nacional al sector en 1980, para dedicar apenas un 3,9% en 1994.[3]

La respuesta fue un cambio de modelo, según lo recogió Vásquez en su estudio. "*A finales del año de 1997 y principios de 1998, en Costa Rica, se intentó darle respuesta al problema público de la deficiente red vial nacional, en el marco del nuevo estilo nacional de desarrollo, y por ello se gestionó en la Asamblea Legislativa la reorientación de la política de la infraestructura vial nacional, mediante ley de la República, con el propósito de que la construcción, la conservación y el mantenimiento vial, se llevará a cabo por empresas privadas, y no por medio de funcionarios y activos del Estado, lo anterior, a partir del estudio Louis Berger Internacional (1998), mismo que había sido financiado por el Banco Mundial*".[4]

2. La creación de Consejo Nacional de Vialidad

La idea de la creación del CONAVI se gestó durante la administración de José María Figueres Olsen (1994-1998), pero se echó a andar durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Para setiembre de 1997, se presentó un proyecto de ley para crear el Consejo Nacional de Conservación Vial, el cual fue transformado en la Asamblea Legislativa en Consejo Nacional de Vialidad; ya que además de la conservación vial como prioridad, asumiría también, a diferencia de otros fondos viales, la responsabilidad de

[3] Proyecto de ley 13.056, páginas 2 y 3.
[4] Vásquez, Jorge, op cit, pág 2.

definir, ejecutar y supervisar los proyectos nuevos de infraestructura vial que requiriera el país.

Este proyecto de crear un fondo vial en Costa Rica tomó fuerza ante el apoyo de organismos internacionales que habían promovido en la región latinoamericana su creación y consolidación; pero como se dijo, en otros países estos fondos son responsables únicamente de la conservación de la red, con base en el criterio expresado por el Banco Mundial, según el cual el mantenimiento de carreteras es un esfuerzo sostenible y programado que posee tres finalidades principales:

- Prolongar su vida y aplazar la fecha en que deben renovarse.
- Reducir el costo de operación de los vehículos que transitan en ellas.
- Contribuir a que se mantengan abiertas al tráfico, y permitir una mayor regularidad, puntualidad y seguridad de los servicios de transporte por carretera[5].

Estas tareas, que además de permitir la conservación del patrimonio vial, reducen las necesidades de inversión para recuperar redes viales significativamente deterioradas; pues, como lo ha indicado el Banco Mundial, por cada dólar que se deje de invertir en conservación, se generan aproximadamente tres dólares en el gasto de operación.

El proyecto 13.056 empezó su trámite en la Asamblea Legislativa el 20 de noviembre de 1997, como una manera de solventar los problemas generados con el mantenimiento de la red vial, que desbordaban al MOPT:

"*La red vial del país tiene una extensión de más de 35.000 km, de los cuales alrededor de 7.500 km constituyen el sistema de la red vial nacional y más de 27.500 km la red cantonal, que comprende unos 2.500 km de calles urbanas, en los centros de población. Según estimaciones del MOPT, ente rector del sector, la mayoría de esta red se encuentra en regular y mal estado, contándose en este momento con únicamente un 10% de la red pavimentada en buen estado*"[6]

Según detalló el proyecto, la mayoría de la red vial se había construido a partir de los años de 1940, y se fortaleció a partir de los años de 1960 con la creación del Plan

[5] Reseña oficial de CONAVI, página web
[6] Proyecto de ley 13.056.

Vial, y el financiamiento de créditos del exterior. Sin embargo, a pesar de comprometerse en estos préstamos a mantener en buen estado esta red vial, el Estado costarricense estaba teniendo serias dificultades.

La iniciativa legal se presentó a finales de 1997. Se presentó un texto sustitutivo firmado por los mismos tres legisladores impulsores del proyecto original, junto con la firma del diputado Rodolfo Méndez Mata, y fue aprobado en tercer debate el 27 de abril de 1998, luego de cinco meses de debate, y justo antes del cambio de gobierno.

Como resultado de las iniciativas citadas, en 1998, se publicó en el diario oficial La Gaceta la Ley 7798 de creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)[7], entidad que inició sus operaciones en el año 1999.

Sin embargo, su estructura formal inició funciones en el 2001, debido a los problemas para ocupar las plazas aprobadas para su funcionamiento.

3. Problemas vinculados al Consejo Nacional de Vialidad

A pesar de que el CONAVI ya tenía casi 20 años de funcionamiento, para el año 2016 el estado de las carreteras no era el adecuado: en el Reporte Global de Competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial, Costa Rica aparecía en el puesto 115 de 140 países evaluados, en lo concerniente a la calidad de sus carreteras.[8]

Hay abrumadora evidencia de que CONAVI arrastró importantes problemas para cumplir con sus responsabilidades a lo largo de su funcionamiento.

Esto fue evidenciado, en parte, porque la ley 8114 estableció en el 2001 que el Laboratorio de Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la UCR fue instituido como entidad fiscalizadora de la red vial, lo que se tradujo en la realización de informes de evaluación.

Vásquez citó en su tesis que de 1998 al 2005, la red vial nacional se mantuvo casi paralizada (pasó de 7.426 kilómetros a 7.502, un aumento de 1%), mientras la flota

[7] La Gaceta 103, Alcance 20, 29 de mayo de 1998
[8] Citado en el proyecto de ley 19.900, página 3

vehicular aumentó un 18,7%, la población un 31,8%, la afluencia de turistas un 78%, las exportaciones un 7,8% y las importaciones un 14,6%[9].

Por su parte, entidades de fiscalización evidenciaron que el mantenimiento de la red vial estaba lejos de ser óptimo. La Contraloría General de la República advirtió en el 2005 que tanto el MOPT como CONAVI "*han caído en una peligrosa desatención de sus procesos de planificación, en detrimento de una desorientación generalizada en la atención de programas y planes del Sector Transporte y en el caso específico del CONAVI, de la priorización técnica de proyectos viales que corresponde desarrollar a ese Consejo"*[10]. Esto lo atribuía a falta de directrices claras en ambas entidades, falta de apoyo económico, técnico y humano, y carencia de información fundamental.

Vásquez identificó que del 2004 al 2014, la Contraloría realizó más de 30 informes sobre la gestión de la red vial, encontrando deficiencias en muchas áreas, como la planificación, procedimientos poco claros o inexistentes, diseños desactualizados, prioridades ambiguas, entre otros.[11]

Por su parte, Lanamme también realizó continuas llamadas de atención, muchas de las cuales trascendieron mediante la prensa.[12]

También la Defensoría de los Habitantes realizó advertencias: una investigación en el 2012 detectó importantes falencias, como irrespeto a elementos en los carteles de licitación y falta de sanciones a sus funcionarios. Al grado que, en un oficio del 2013, tras evaluar la estructura y sus resultados, la Defensoría llegó a recomendar a los diputados considerar la posibilidad de reformar el CONAVI e incluso valorar regresar sus funciones al MOPT.[13]

Estas situaciones evidenciaron que el CONAVI no había logrado constituirse como una respuesta eficiente para desarrollar y mantener la red vial de Costa Rica, pues,

[9] Vásquez, Jorge, op cit. Pág 377

[10] Informe DFOE-OP-34-2005, Contraloría General de la República

[11] Vásquez, Joge, op. Cit. Pag 47.

[12] "Lanamme señala uso ineficiente de fondos públicos para evaluación de puentes", en portal de noticias de UCR, 30 de octubre de 2013; "CONAVI pasa por alto informes técnicos de Lanamme", en La Nación, 24 de octubre de 2013; "CONAVI no tiene cómo valorar informes de Lanamme", en Diario Extra, 23 de octubre de 2013; "Por quinta vez, Lanamme denuncia malas inversiones del MOPT y Conavi", en Telenoticias, el 3 de julio de 2013.

[13] Oficio 08505-2013-DHR-(AE), del 24 de junio de 2013

aunque se observaron algunas mejoras, la mayoría de los grandes problemas se mantenían. Se trataba de conflictos que se venían arrastrando durante años.

4. Propuesta del Partido Acción Ciudadana: reformar el Consejo Nacional de Vialidad

La fuerte evidencia de los problemas del CONAVI para dar un eficiente mantenimiento a la red vial provocaron incluso provocaron iniciativas como el surgimiento del grupo Consenso por el rescate de la red vial nacional, en el 2011, integrado por Lanamme, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, la Asociación de Carreteras y Caminos, la Cámara Costarricense de la Construcción y Uccaep.

La administración del presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) se propuso cumplir con la propuesta de cerrar el CONAVI que realizó durante la campaña electoral, pero no recibió apoyo de la oposición.

El diputado Javier Francisco Cambronero, del PAC, presentó el proyecto 19.832 el 16 de diciembre del 2015, “Ley de Conversión del CONAVI en Dirección Nacional de Vialidad”, el cual fue archivado, sin ser analizado, el 17 de diciembre del 2019, al vencer su plazo cuatrienal.

Por su parte, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto 19.900 el 8 de agosto del 2016, la iniciativa para la creación del Instituto Nacional de Infraestructura Vial (INIV), que cerraría el CONAVI y en su lugar establecía el INIV.

En esta propuesta también se planteó transformar el Consejo de Transporte Público en Autoridad Nacional de Transporte Público, como organismo de desconcentración mínima del MOPT, con el fin de salvaguardar la planificación, y clarificar las capacidades de rectoría del ministro del MOPT.

En este proyecto, se advierte que en al menos nueve informes de la Contraloría General de la República del 2005 al 2016 se hacía referencia a una gestión deficiente de la red vial de parte del MOPT.

A pesar de estas iniciativas, la Asamblea Legislativa 2014-2018 ignoró la evidente necesidad de una reforma al CONAVI, y tampoco planteó propuestas alternativas.

Esta actitud se mantuvo en la Asamblea Legislativa 2018-2022: el proyecto 19.900 se incluyó en la agenda de la comisión especial 20.993 para realizar reformas a la infraestructura del país. Se le asignó a una subcomisión el 6 de noviembre del 2018, pero fue archivado el 21 de mayo del 2020.

La única propuesta que se convirtió en ley fue una iniciativa que databa del 2002, para dotar al CONAVI de la posibilidad de destinar recursos para la red vial cantonal, y que se convirtió en la ley 9953, firmada por el presidente Carlos Alvarado Quesada el 3 de marzo del 2021.

Este repaso permite tener claridad de que, desde el inicio, la propuesta de CONAVI presentó problemas para atender los procesos que debía atender. También evidencia que las administraciones del Partido Acción Ciudadana trataron de buscar soluciones al respecto.

En este entorno, fue que se dieron los eventos que motivaron la creación de esta Comisión Especial de Investigación Legislativa.

5. Justificación de la Investigación

5.1 Las Comisiones Investigadoras

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"*.

La naturaleza de la investigación parlamentaria es diferente 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 producir un efecto sancionatorio de índole penal o administrativo, sin embargo, promueve una sanción 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.

La claridad sobre sus potestades permite evitar que una Comisión Investigadora supere sus límites, violentando normas constitucionales y derechos fundamentales de las personas. La Sala Constitucional desde 1997 ha dejado claro que la comisión especial no tiene la potestad de juzgar a funcionarios públicos y mucho menos a personas particulares, aspecto que es exclusivo del Poder Judicial. *"En efecto, la labor de las Comisiones Investigadoras establecidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, no es la de juzgar -competencia exclusiva del Poder Judicial, en sentido estricto- a los servidores públicos, menos aún a los particulares, pues, respecto a éstos últimos, existe una imposibilidad absoluta para investigar su vida y negocios privados, sino la de investigar un determinado asunto, es decir, hechos, que le haya sido encomendado por el Plenario Legislativo, de cuyo resultado ha de rendir el informe correspondiente, de modo que no cumplen una función de control jurídico, ni jurisdiccional, labor que puede culminar con una censura moral a funcionarios o particulares, o recomendaciones que les afecten, por conductas que social o políticamente sean reprochables, aún cuando no pudieran serlo jurídicamente."* 1997-1898 de las 13:18 horas del 4 de abril de 1997.

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.

El Plenario Legislativo es quien tiene la potestad de crear estas comisiones especiales, por lo que el pasado 21 de junio del 2021, el pleno sometió a votación la creación de la comisión especial para investigar los casos de corrupción ventilados en la investigación judicial del Caso denominado "Cochinilla" con votación unánime de 42 votos de los diputados y diputadas presentes.

5.2 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 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.

5.3 Hecho generador

El 14 de junio del 2021 el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial allanaron las oficinas de MECO S.A, Grupo H Solís, la oficina de un asesor en 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 contrataciones de obra pública en materia de construcción y conservación vial donde se incluía dádivas, ofrecimientos y una posible malversación de fondos.

Esta investigación judicial es de gran relevancia para el país debido a que se destapó una posible red de corrupción que le ha permitido a MECO S.A y a Grupo H Solís adjudicarse contratos de obra pública en el CONAVI en los últimos 20 años. Ese expediente fue de conocimiento público por el trabajo que realizó la prensa de ventilar las diferentes acciones que esta presunta red de corrupción hacía para concretar contratos.

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, como lo son MECO y H Solís, todas ellas vinculadas con la actividad de la construcción de infraestructura pública.[14]

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

Esta supuesta red de criminalidad ha trabajado en la conquista de licitaciones públicas en el CONAVI desde hace al menos 20 años. Este aspecto es de gran relevancia y fue abordado también por la prensa, que expuso extractos del expediente judicial donde se reconoce una estructura que no se creó fortuitamente, sino que desde los inicios de la institución ha trabajado a manera de red parasitaria. Inclusive, se le ha llegado a catalogar como uno de los mayores ejemplos de corrupción pública y privada en nuestro país. **[15]**

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 debían ser de conocimiento de las partes involucradas. Esto obligó a la Fiscalía desde el 28 de junio del 2021 a investigar la filtración del expediente del mismo.[16]

Hay una precisión importante que realizar. El mismo día de los allanamientos, en conferencia de prensa, el Director del OIJ mencionó un supuesto impacto económico producido por las acciones de la red criminal en la Hacienda Pública, que se reflejaría en una supuesta malversación de fondos en CONAVI por 78 mil millones, en los años

---

[14] 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
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

[15] Red de corrupción opera en Conavi desde hace 20 años
https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/red-de-corrupcion-opera-en-conavi-desde-hace-20/I2AEXMHJMNE4TEM5DNYYEFHMLM/story/

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

de 2018 a 2020. Se trató de una hipótesis, que la investigación en la comisión descartó tras amplia evidencia.[17] 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 institucionalidad que representan, entre las que destacan las recibidas por el Ex Gerente Financiero del Conavi, el señor Carlos Solís Murillo.[18]

Ante esta situación, la Comisión se avocó al estudio de los hechos 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 le competen al Poder Judicial y que a la fecha están a la espera de su resolución.

5.4 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 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.

---

[17] 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/

[18] 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/

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.

6. Marco jurídico y metodológico

6.1 Conformación de la comisión

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:

1. Pablo Heriberto Abarca Mora, Unidad Social Cristiana- Presidente
2. Paola Valladares Rosado, Liberación Nacional- Secretaría
3. Franggi Nicolás Solano, Liberación Nacional
4. Enrique Sánchez Carballo, Acción Ciudadana
5. Xiomara Rodríguez Hernández, Restauración Nacional
6. José María Villalta Flores-Estrada, Frente Amplio
7. Jonathan Prendas Rodríguez, Independiente

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:

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 cumplirá 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 a la que sea llamada una persona, se brindará un espacio de hasta 20 minutos para que se refiera al asunto para el cual fue convocado en el marco del objeto de la Comisión.

LOS SEÑORES DIPUTADOS: El uso de la palabra se distribuirá en cuantas rondas resulte necesario para abarcar los temas objeto de una comparecencia o asunto en discusión. En la primera ronda, cada diputado podrá hacer 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 habilitarán 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 podrá continuar 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:

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 Acta extraordinaria n.°13	Ing. Alejandro Navas Carro, director de LanammeUCR 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.
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 mismos se desarrollaron por medio de rondas distribuidas de manera equitativa entre los diputados presentes, de manera pública y hasta agotar el interés del tema tratado.

Además, todos los interrogatorios se transmitieron a través de los canales digitales pertinentes garantizando así 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.

Adicionalmente, la comisión recibió 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, Ministerio de Obras Públicas y Transportes y 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 un millón de folios 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 las publicaciones de múltiples medios de comunicación, pero, dado el alto volumen de información, esta actividad se desarrolló de manera menos

estructurada, 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.

7. Marco institucional y deberes de las instituciones

7.1 Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI)

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.

Según la investigación judicial del caso Cochinilla, el CONAVI fue el 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.

7.2 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.

7.3 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.

7.4 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.

7.5 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 del asesor presidencial, Camilo Saldarriaga Jiménez.

Saldarriaga fungió como asesor del Presidente Carlos Alvarado, con un rol de enlace entre ministros e instituciones, entre ellas, la autoridad hacendaria. Como parte de esas función de enlace, procuraba agilizar el avance de los diferentes procesos. Como parte de esa labor de coordinación, consultó el avance de los procesos para restituir a CONAVI recursos que le habían sido recortados o que no habían ingresado conforme la ley lo establecía. Esta acción, como se confirmó en el proceso de investigación, no representó ningún acto ilícito o indebido por parte del asesor.

7.6 Asamblea Legislativa

Las acciones del Poder Judicial no alcanzaron la sede legislativa en función de allanamientos, sin embargo, durante la investigación, cobró relevante interés el proceso de aprobación de presupuestos, tanto ordinarios como extraordinarios, ya que la hipótesis de una posible malversación obligaba a aclarar el procedimiento para la asignación y los cambios de destino para el uso de fondos en CONAVI.

7.7 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 Conav. Aclarar el procedimiento de presupuestación y el acceso a los fondos fue relevante para analizar si la supuesta red criminal que habría

penetrado el CONAVI tuvo la posibilidad de incidir en estos procesos y priorizar el pago de algunas facturas, en lugar de otras.

7.8 Dirección de Presupuesto Nacional

Dependencia del Ministerio de Hacienda que tiene como facultad analizar los anteproyectos de presupuesto que deberán ser aprobados por la Asamblea Legislativa. La importancia de analizar el rol de esta oficina es por la responsabilidad que cuentan en la formulación de presupuestos, por lo que debe analizarse la supuestas irregularidades hacendarias en el MOPT y CONAVI

7.9 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 las funciones con las que cuenta esta oficina pero se puede resumir como la entidad encargada de elaborar, junto con la dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional, pero además de ello se puede mencionar que tienen como tarea emitir las letras del tesoro, preparar el flujo de fondos y administra el sistema de caja única entre otros.

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 MOPT y CONAVI, los cuales serán escrutados durante este informe.

7.10 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 como el Gerente de la División de Contratación Administrativa, Allan Ugalde Rojas,[19] hubiera podido ser capturado por las empresas coludidas y formar parte de la supuesta red criminal que motiva esta pesquisa.

7.11 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.

7.12 Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)

Fue 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.

[19] Allan Ugalde fue separado como Gerente de la División de Control Administrativo de la Contraloría https://semanariouniversidad.com/pais/allan-ugalde-fue-separado-de-sus-funciones-como-gerente-de-la-division-dca-de-la-contraloria/

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.

7. 13 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, y 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 sucinta 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 derivaron 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 de la relación de la empresa con funcionarios corruptos se desarrollaba a través de un agente establecido para dicho propósito de nombre Tobías Arce Alpízar, quien sin ser funcionario 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; para el caso de H.Solís personas de confianza y la propia dueña Mélida Solís Vargas se encargaba mayormente de

dicho rol, así como los pagos por las acciones desarrolladas por los funcionarios reclutados. Arce Alpízar, había 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.

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.

7. 14 Empresas supervisoras y verificadoras

Desde hace dos décadas el país permitió adjudicar la supervisión de las obras en empresas privadas independientes que suplieran 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.[20]

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.[21]

8. Marco conceptual de referencia

[20]https://semanariouniversidad.com/pais/quedo-agotado-el-modelo-de-supervision-de-empresas-privadas-en-obra-publica/

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

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

8.1 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:

> "*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.[22] 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" [23]. 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", dice. 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 [24]

[22] www.worldbank.org/wbi/governance
[23] Impacto y costos de la corrupción en el desarrollo, 2004
[24] Los Costos de la Corrupción, https://bloomsburypolicygroup.org/2019/07/10/los-costos-de-la-corrupcion/

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 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”

8.2 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.

8.3 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.

8.4 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 fundamentaren 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 32333 del 12 de abril de 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 de 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.

8.5 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 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 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.

8.6 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. [25]

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.

[25]Tipología de los delitos vinculados con la función pública en el ordenamiento jurídico costarricense, Revista Judicial pág. 115

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.

8.7 Tráfico de influencias

El tráfico de influencias se encuentra instalado como un tipo penal en el artículo 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 este 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.

9. La corrupción internacional

El informe del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC, 2020) mostró que Costa Rica continúa estancada en 57 puntos sobre 100. Costa Rica debe aceptar y enfrentar una realidad: la corrupción no se limita a situaciones aisladas de los últimos años, sino que es un fenómeno mundial que extiende sus tentáculos por muchos países. Cerrar los ojos a esta realidad solo hace más difícil poder enfrentarla.

Hay evidencias de que Costa Rica fue parte de la trama de corrupción Lava Jato, el mayor escándalo de corrupción de América Latina, que se estima manejó más de $8 mil millones entre 2004 y 2012, en una red de empresas que lavaba capitales y obtenía ganancias con manejos ilegales en contratos de obras públicas.

A pesar de que algunos de estos casos generaron denuncias y sospechas en Costa Rica, no avanzaron las investigaciones; sin embargo, expedientes abiertos en otros tribunales del mundo incluyen confesiones y denuncias de grandes ilegalidades que se realizaban en nuestro país, sin que se lograra concretar alguna investigación que terminará en procesos judiciales aquí.

Parte de este entramado de pagos ilícitos de Java Lato para obtener contratos incluyó a la empresa constructora brasileña OAS -con directivos detenidos en el marco de las investigaciones de corrupción por Petrobras-, y la empresa española Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), recientemente, investigada por Andorra y Panamá por el pago de contratos falsos y sobornos.

Ambas empresas han tenido presencia y participación en Costa Rica. Y hay investigaciones y acusaciones en tribunales internacionales que ponen sobre el tapete el tema de pagos ilícitos y sobornos que se habrían realizado en Costa Rica: el abogado de OAS, Alexandre Portela, declaró en 2019 ante la Fiscalía de Brasil que

realizaron contratos ficticios en CR para desviar dineros, que luego se pagaban en sobornos; Portela visitó Costa Rica en dos ocasiones en 2013.

En ese mismo año de 2019, el proceso de investigación sobre FCC en Andorra incluyó revelaciones de supuestos pagos de sobornos en Costa Rica entre 2010 y 2014, mediante abogado Mauricio Cort en Panamá, quien ya fue condenado por intermediación en caso Oderbrecht.

10. Estela de Java Lato en Costa Rica

La empresa OAS fue considerada una posible solución para sacar adelante la estancada concesión para la ampliación de la ruta San José-San Ramón, que se lanzó en 2002 y se adjudicó en 2004 a un consorcio en el que participó FCC (Autopistas del Valle, como Globalvía, filial de FCC). Sin embargo, Autopistas del Valle no inició obras, se suspendió contrato en 2006, y en 2012 se solicitó autorización para cederlo a OAS.

Se iniciaron acciones para ceder el contrato en 2013, pero hubo denuncias de que la cesión de contrato era ilegal, y reclamos por el aumento del costo, de $267 millones en 2004 a más de $530 millones.

El Gobierno desistió en abril de 2013 de esta licitación, pero negoció con OAS para pagar una indemnización de $35 millones, sin que la empresa brasileña hubiera colocado una piedra. La negociación se concretó a finales de noviembre y en la primera quincena de diciembre ya se giraba el primer pago de la indemnización, por $6,5 millones.

FCC participó en la concesionaria Autopistas del Valle, que sin haber logrado iniciar las obras para San Ramón (2004 a 2006), fue invitada para desentrabar otro proyecto estancado, la ruta 27 a Caldera (licitada desde 2004). Autopistas del Valle dio paso a Autopistas del Sol, con los mismos participantes, y recibió el contrato, cuyo costo estimado de $120 millones pasó a $400 millones.

FCC también realizó la remodelación de la ruta 3 (San José-Heredia-Alajuela; este contrato de 2009 es investigado en el marco de indagaciones internacionales), tramo Cañas Liberia de Interamericana; Emisario Metropolitano y Hangar en Aeropuerto Juan Santamaría

11. 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 participan 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.

12. Análisis sobre los ejes temáticos de la 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.

A continuación se analiza, a partir de la información y declaraciones obtenidas en las audiencias, los principales ejes e hilos temáticos que permiten comprender la complejidad de esta investigación e ir dibujando un panorama claro que permita sentar responsabilidades y hacer sugerencias a las instituciones respectivas.

12.1 Red de corrupción dentro del Consejo Nacional Vialidad

La existencia de una red de corrupción relacionada con contratos de obra pública fue una de las principales premisas para la apertura y desarrollo de esta comisión y por lo tanto uno de los temas en los que los y las legisladoras se concentraron durante las audiencias. Estas denuncias fueron dadas a conocer por medios de comunicación en el marco de la investigación judicial del Caso Cochinilla, y confirmadas por varias de las personas comparecientes.

En estas audiencias fue posible identificar un modus operandi caracterizado por la cercanía de representantes de las empresas MECO y H. Solís con personas funcionarias públicas, la negligencia en la ejecución de obras de mala calidad, la injerencia en procesos como la elaboración de los carteles, y actuaciones irregulares de parte de funcionarios con larga trayectoria dentro de las instituciones.

Las sesiones de la comisión permitieron confirmar que estas prácticas irregulares, tendientes a favorecer a empresas poderosas, están instaladas y normalizadas dentro del CONAVI casi desde sus inicios. Así lo confirmaron distintos comparecientes al referirse a hechos que se remontan hasta hace casi dos décadas.

Por ejemplo, el auditor de CONAVI, Reynaldo Vargas, explicó a la comisión que desde 2011 su dependencia generó alertas que se referían a deficiencias en la verificación de calidad de las obras y situaciones irregulares en los laboratorios. Declaró que desde 2013 se había advertido de los peligros de la concentración en solo una o dos empresas, así como de la manipulación de contratos y pagos irregulares [26] .

Incluso, el auditor afirmó a la comisión que de los imputados en el Caso Cochinilla mencionados por la prensa “prácticamente en su mayoría han estado en nuestras relaciones de hechos o denuncias penales”[27]).

El Lanamme por su parte, dio a conocer en su audiencia[28] que en las últimas dos décadas han identificado y señalado a través de informes inquietudes sobre temas

[26] Acta 3
[27] Acta 3, p. 39
[28] Acta 2, página. 10

como mala calidad en la ejecución de las obras para maximizar la ganancia, registro de información incompleta, incumplimiento de especificaciones técnicas y trabajos sin inspección adecuada que desembocan en deterioros prematuros de las obras.

Sin embargo, la instancia señaló que estas deficiencias se han mantenido e incluso se refirió a los esfuerzos de parte de las empresas investigadas por desprestigiar su labor fiscalizadora. En audiencia, Alejandro Navas afirmó: “la intención es desvalorizar el trabajo que hace Lanamme, que no son descargos objetivos, sino más bien, caprichos o cosas que no tienen sustento técnico, pero, en muchos casos, desvalorizando o tratando de hacer ver que lo que dice el Lanamme no es correcto para sus propios intereses.” [29]

Otras instancias como la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes también fueron, por años, protagonistas de advertencias sobre los problemas en la planificación y gestión de la red vial. La Defensoría incluso llegó a solicitar una reforma profunda del CONAVI en el año 2012.

12.2 Concentración de contratos de obra vial

Estas conductas reiteradas resultaron en una concentración de las licitaciones en las dos empresas investigadas (MECO y H. Solís). Según el periódico la Nación[30], en una revisión hecha desde el año 2015, las empresas lograron adjudicarse los contratos más cuantiosos que corresponden a un 64% de los recursos que la institución gastó en obras viales. Esta concentración se dividía casi a la mitad en algunos años.

En varias audiencias, los funcionarios públicos reconocieron que esta concentración era conocida y generaba preocupación dentro de la institución. Por ejemplo, Luis Llach, integrante del Consejo de Administración de CONAVI aseguró que “sí era notorio y se sabía que había una concentración de contratos en estas dos empresas que concentran un porcentaje muy alto de los montos dedicados o destinados a los programas de conservación”.

[29] Acta 2, página. 28

[30] 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/

Es importante hacer notar que esta concentración la lograban no solo a través de los contratos asignados a las propias empresas sino también a sus empresas "hermanas" o subsidiarias, entre las que se encontraban Also Frutales, de la que forma parte Sonia Solís (hermana de Mélida Solís), y Concreto Asfáltico Nacional (Conansa), vinculada con el dueño de MECO.

Fue justamente en 2015 cuando la nueva administración intentó democratizar la asignación de contratos para combatir esta concentración (preocupación que venía de años atrás) y promover la participación de pequeñas empresas locales en concursos menores para chapia, limpieza de cunetas, etc.

Sin embargo, una vez más la red de influencia y corrupción se aprovechó y entorpeció este nuevo mecanismo, acaparando muchos de los contratos en estas empresas "hermanas". El ex ministro Carlos Segnini, quien inició este proceso pero dejó su puesto tras apenas un año, afirmó: "luego, nos dijeron que sí hubo muchas apelaciones, hubo un poco de entorpecimiento con la reincorporación posterior de una persona que nosotros habíamos acusado por diferentes actos de corrupción, que era el gerente de contratación Johnny Barth, que ya venían acusaciones desde el gobierno anterior, se le había despedido una vez, yo lo había firmado y se había iniciado otros procedimientos"[31]

El representante de Grupo Orosí, Eladio Araya, fue uno de los comparecientes que más claramente denunció las prácticas de estas empresas no solo para acaparar contratos sino para debilitar a su competencia. Araya afirmó que se trata de un "cuasi monopolio instaurado ya desde el 2010 abiertamente por las dos empresas más importantes del país, que están involucradas en el expediente La Cochinilla y que, por décadas implementaron junto a funcionarios del MOPT y del CONAVI prácticas excluyentes y monopólicas para ir dejando en el camino a cualquier otro tipo de actor que se osara interponer en su camino" [32]

[31] Acta 23, p. 8
[32] Acta 29, p. 7

Araya relató a la comisión que Mélida Solís y su esposo Roberto Acosta le ofrecieron un pago de ¢500 millones para que dejara de lado una apelación que le beneficiaba, y aseguró que esta era una práctica común que se repitió con otras empresas.

12.3 Relaciones cercanas con funcionarios

Otro punto importante analizado por esta comisión fueron los vínculos mantenidos entre funcionarios de CONAVI y el MOPT, con representantes de las dos empresas protagonistas de la investigación. Estos se ven reflejados en las conversaciones que se incluyen en el expediente judicial y que fueron publicadas por los medios de comunicación, pero también en los repetidos ingresos a las instituciones. Algunos de los cuáles eran casi diarios.

Resalta el caso de Tobías Arce, señalado por medios de comunicación como "el mensajero" de las dádivas otorgadas a funcionarios públicos a cambio de ventajas en los concursos. Aunque aparece principalmente como contratado por la empresa MECO, según el OIJ Arce habría brindado servicios a al menos 11 empresas contratistas. Su caso refleja como estas prácticas irregulares estaban ampliamente normalizadas para la institución y para el sector de construcción de obra vial.

Sobre Tobías Arce, el auditor de CONAVI señaló: "En el año 2011 hicimos una advertencia sobre el uso de los carnés precisamente porque…yo entré en el 2010 y en el 2011 ya estaba un poco más ubicado en el panorama y sí noté que esa persona /Arce) pasaba más de ocho horas -a veces- en Conavi. Hicimos la advertencia de que por favor ingresaran a las instalaciones solo personas con carné a la institución y que se registraran las que estaban ingresando". [33]

Tras una consulta realizada por la comisión, el CONAVI dio a conocer que en los últimos 9 años Arce registraba un total de 3.331 ingresos a la institución. Por su parte, Mélida Solís, dueña de la empresa H. Solís, presenta 149 visitas a estas oficinas en el mismo periodo.

Carlos Solís Murillo, ex Gerente Financiero del CONAVI, admitió en su comparecencia que la relación tanto con Arce como Solís era regular y que su oficina era un espacio

[33] Acta 3, p. 7

de “puertas abiertas” donde podía llegar “cualquier empresa” [34]. El ex gerente reconoció que era común recibir llamadas de las empresas para conversar sobre diversos temas como el flujo de caja y la disponibilidad de recursos para las obras de su interés, además de recibir visitas “para conocer cómo andaba la globalidad presupuestaria en términos de sus contratos” [35]

Carlos Solís Murillo, ex Gerente Financiero del CONAVI, se encuentra entre los actores más cuestionados en este caso. Los medios de prensa revelaron múltiples menciones en el expediente judicial, en las que se hacía referencia a la recepción de dádivas de parte de las empresas, y lo señalan como uno de los principales operadores de esta red.

Según el periódico La Nación[36], las conversaciones telefónicas intervenidas por el OIJ dan a entender que Solís recibía cada mes alrededor de ¢3 millones de parte de la empresa MECO. Adicionalmente, se habla también del pago de “servicios sexuales” al funcionario. Según la publicación, el funcionario habría recibido dádivas de parte de la empresa en al menos 43 ocasiones, siendo uno de los principales beneficiados por la red de corrupción.

El auditor de CONAVI, Reynaldo Vargas, señaló en su audiencia ante la comisión que su dependencia había realizado advertencias sobre Solís desde que él llegó al puesto hace 11 años. Específicamente en 2013, la auditoría denunció un pago irregular para compra de cemento a la empresa H. Solís, cuando la gerencia financiera se encontraba bajo el mando de Carlos Solís. Además, reconoció que se habían hecho varios análisis de irregularidades con el pago de facturas a cargo de esa dependencia.

Sin embargo, en sus dos audiencias ante la comisión, Solís negó haber aceptado dádivas de parte de las empresas y alegó que el caso se encuentra bajo investigación.

Durante las audiencias se pudo conocer sobre pocos intentos de toma de medidas contra funcionarios mencionados en el expediente judicial. Uno de los más llamativos fue el caso de Johnny Bart, ex gerente de Contratación de Vías y Puentes CONAVI.

[34] Acta 6, p. 9
[35] Acta 10, p. 54
[36] 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/

Según reportó el Semanario Universidad, entre otras irregularidades, Bart "aprovechando su cargo, condujo a la adjudicación en favor de H Solís de la licitación 18, por una suma multimillonaria superior a la de la oferta de Grupo Orosi, al haber contestado un recurso de apelación presentado por la última empresa, mientras (Barth) gozaba de un permiso sin goce de salario"[37]

Respecto a este funcionario, el auditor de esta institución, Reynaldo Vargas, explicó que desde 2013 realizó una relación de hechos que denunció inconsistencias en los estudios de ofertas, lo que dio origen a la investigación sobre Barth: "esa solicitud se llevó hasta el Servicio Civil donde tres procesos que arrancaron con las relaciones de hechos de la auditoría terminaron en despido sin responsabilidad patronal para el funcionario". Sin embargo, "cuando llega al contencioso es reinstalado el funcionario y le da tiempo para pensionarse, hecho que también ha sido mencionado en los medios de prensa, pero es importante esa relación de hechos porque marca el inicio de una gestión que –en teoría- debió haber terminado en otra situación" [38]

Vargas acusó a Barth de haber obstruido la labor de la auditoría e incluso de haberlo amenazado, revelando el importante control e influencia que ejercían los funcionarios involucrados con la supuesta red de corrupción dentro de esta institución.

Por su parte, el ex ministro Segnini expresó con frustración la imposibilidad de remover de su puesto a funcionarios como este al asegurar que cuando se le reinstaló en el puesto "*se está sentando un antecedente, acusando a una de las personas más sospechosa, de mayor corrupción en el Conavi, y lo que hacen es que lo reinstalan. Eso nos quitó una autoridad enorme, que empieza a reírse del Consejo y de uno y dice: aquí no echan a nadie. Es una realidad y estas son las cuestiones de frustración. Hubo ese y hubo otros que en este momento no recuerdo los nombres*".

Con respecto a los jerarcas de turno, la investigación no encontró razones para sospechar del involucramiento del ministro de Obras Públicas y Transportes, Rodolfo Méndez Mata o del ex director de CONAVI, Mario Rodríguez, en la red de corrupción ya mencionada. Ambos jerarcas afirmaron haber denunciado la situación desde el

[37] Auditor interno de Conavi que acusó actos corruptos desde 2013 denunció amenazas por parte del exgerente Johnny Barth https://semanariouniversidad.com/pais/exgerente-de-conavi-johnny-barth-amenazo-a-auditor-interno-que-acuso-actos-corruptos-senalados-por-cochinilla-desde-2013/

[38] Acta 3, página. 6

inicio de sus gestiones, y coordinado con personeros del Ministerio Público para dar curso a una investigación.

La falta de seguimiento de los actuales y anteriores jerarcas, tomando en cuenta las relaciones de hechos y denuncias existentes desde hace dos décadas, ha permitido que la red criminal continúe alimentándose parasitariamente de sus influencias dentro de la institución.

A pesar de las repetidas denuncias y el hecho de que muchas de estas prácticas eran un secreto a voces dentro de la institución, pasaron varias administraciones hasta que la investigación judicial del Caso Cochinilla reveló la profundidad de los problemas dentro del CONAVI. Más adelante se ahondará en la debilidad de los mecanismos de control que permitió que esta situación se extendiera por tanto tiempo, o al menos no tuvo la capacidad para detenerla.

12.4 Faltantes presupuestarios en CONAVI

Uno de los principales temas que abordó la investigación se relacionó con los manejos presupuestarios de recursos que estaban destinados para el CONAVI.

La principal preocupación se derivó de las afirmaciones de las autoridades judiciales. Walter Espinoza, director del Organismo de Investigación Judicial, indicó que detectaron un hueco de naturaleza presupuestaria, una malversación (traslado sin la debida autorización) por ₡78 mil millones.

En sus declaraciones a la prensa, Espinoza declaró que el beneficio irregular a las empresas investigadas "*...generó un enorme déficit de carácter presupuestario, lo que podríamos denominar una especie de laguna financiera, o un hoyo o un hueco de carácter presupuestario, que en el período de estudio que es el año 2018 del 2019 y en los primeros trimestres del año 2020, generó un desbalance de aproximadamente 78 mil millones de colones*" Aclaró que no hablaba de sustracción, sino de un uso diferente al autorizado legalmente.[39]

Hay que tener claro que esto fue mencionado como una hipótesis de investigación judicial y no un hecho ya determinado. No había sido probado por las autoridades judiciales o por tribunales. Espinoza lo definió como un "*principio de investigación*" para el proceso, en el que se buscarían pruebas para determinar si se estaba ante una malversación de fondos públicos, y los posibles responsables en caso de que así fuera.

12.4.1 Origen de faltantes en CONAVI

La investigación de la comisión legislativa permitió aclarar que los faltantes presupuestarios en CONAVI no se originaron de acciones criminales motivadas por la red de corrupción, aunque las escuchas telefónicas divulgadas por la prensa señalan el interés de las empresas cuestionadas, por encontrarse entre esos recursos montos correspondientes a contratos vigentes con ellas.

Tampoco fueron resultado de una mala planificación, o una ejecución de recursos deficiente, que se pudiera achacar a las autoridades hacendarias. Los faltantes

[39] "Director de OIJ detalla esquema de crimen organizado entre funcionarios y empresarios que llevó a allanamientos de este lunes", 14 de junio de 2021, en Diego Delfino: https://delfino.cr/2021/06/director-del-oij-detalla-esquema-de-crimen-organizado-entre-funcionarios-y-empresarios-que-llevo-a-allanamientos-de-este-lunes

millonarios en CONAVI se originaron como consecuencia de situaciones hacendarias exógenas que provocaron fuertes desajustes en los fondos que debía recibir CONAVI.

Primer faltante

Las informaciones y los testimonios ante la comisión coinciden en que a finales de 2018, el Ministerio de Hacienda no giró a CONAVI entre ₡70.047 millones y ₡70.300 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.

Estos recursos no ingresaron a CONAVI por una disputa entre el INS y SUGESE sobre el seguro obligatorio, que se presentó hacia finales del 2018 y evitó que Hacienda tuviera tiempo para realizar la transferencia de recursos a CONAVI.

Adicionalmente, el país vivía una difícil situación fiscal en el último trimestre del 2018. El déficit de caja de Hacienda era de entre ₡1 billón y ₡1,8 billones para afrontar el cierre de ese año. Las posibilidades de maniobra eran muy limitadas, y ello impidió disponer de alternativas para girar los recursos que por ley correspondían a CONAVI.

Adicionalmente estos recursos, por materia presupuestaria, se debieron liquidar ese año. Por esta situación, el Consejo enfrentó un complicado proceso con la ejecución de proyectos que estaban en marcha.

Esto motivó a que, en el 2019, los representantes del CONAVI solicitaran a las autoridades del Ejecutivo alguna solución para el traslado de los fondos que le correspondían por ley.

12.4.2 Segundo faltante:

Se presentó otra situación en el ejercicio presupuestario del 2020. Hubo otro recorte de ₡10.034 millones de colones, y además de eso, la Contraloría requirió hacer un reajuste de ₡4.500 millones 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.

En el segundo presupuesto extraordinario también se le rebajaron ₡30.400 millones, producto de una reducción en el monto por el impuesto de combustibles, esta vez derivada de los efectos de la restricción vehicular, que pareciera haberse concretado

en ₡22.558 millones, según se interpreta del segundo presupuesto extraordinario 2020.

Es decir, para el 2020 se produjeron nuevos recortes por ₡45.216 millones, que no fueron producto de la planificación de las autoridades del Gobierno, de Hacienda, ni de decisiones en CONAVI. Fueron reducciones aprobadas por la Asamblea Legislativa, que procuraban una reducción de gasto.

Como se evidencia en este panorama que fue desarrollado ante la comisión legislativa por las autoridades de Hacienda convocadas, los faltantes no se generaron como resultado de acciones de la red de corrupción, o de una deficiente conducción hacendaria. Fueron resultado de situaciones exógenas (conflicto entre INS y SUGESE, pandemia por Covid-19, recortes de fondos para reducir el gasto).

12.4.3 Las reuniones de jerarcas

Ante este faltante de recursos en CONAVI, para abril o mayo de 2019, se coordinó una reunión en Casa Presidencial con la entonces ministra de Hacienda Rocío Aguilar para tratar el tema, el Ministro de Transportes Rodolfo Méndez, el gerente de CONAVI Carlos Solís y Camilo Saldarriaga, como enlace presidencial.

Dado que los recursos no pudieron girarse en el 2018, ingresaron al fondo general de Hacienda, pero no podían simplemente girarse en 2019, por la naturaleza anual del presupuesto. Por ello, para el 2019, se requería presupuesto extraordinario, que se gestionó. No existió una intención de postergar el envío de estos recursos para generar ganancias a la hacienda pública, se enfrentó una coyuntura de final de año, una disputa administrativa y un complicado panorama fiscal ante el cual Hacienda tenía escaso margen de maniobra, por la elevada presión en finanzas públicas.

En ese contexto, las reuniones para restituir los fondos a Conavi, eran una obligación legal. Los funcionarios públicos no estaban cometiendo un acto indebido, sino lo contrario: buscaban alternativas para cumplir con la legalidad, restituir recursos a CONAVI, que le correspondían y que se requerían para obras de infraestructura, en un entorno de finanzas públicas limitadas.

Por ello, debe concluirse que no hubo tráfico de influencias, ya que no se trató de canalizar recursos a empresas en particular, sino de restituir fondos que correspondían por ley, y no se giraron por una situación fuera del control de Hacienda.

Posteriormente se realizó otra reunión, esta vez por videoconferencia, en julio de 2020, con motivo del segundo faltante que se generó en el CONAVI, esta vez producto de los recortes en la Asamblea Legislativa. En esta participaron el ministro Méndez, el viceministro de Hacienda Isaac Castro, el gerente de CONAVI Carlos Solís, el asesor presidencial Camilo Saldarriaga y Mario Rodríguez, director de CONAVI.

De nuevo, se trató de una acción corriente, dentro del contexto de ministros procurando racionalizar los recortes que se estaban generando desde la Asamblea Legislativa, y procurando alternativas para que sus sectores pudieran cumplir con la programación generada desde el presupuesto inicial.

Por ello no se trató de tráfico de influencias, de funcionarios públicos que intentaban realizar acciones para beneficiar directamente a los empresarios. Eran grandes recortes que afectaban de manera sensible el CONAVI, y el responsable del sector, el ministro Méndez, exploró con otras autoridades alternativas para mantener el funcionamiento de la institución.

12.4.4 Legalidad de los movimientos

Todos los resultados de las reuniones de jerarcas fueron acciones que se enmarcan dentro de la legalidad. Los ajustes presupuestarios son una acción ordinaria, propia del ejercicio habitual de la administración pública, y todos estos casos recibieron las aprobaciones correspondientes.

No se desviaron fondos para obras que no fueran de interés público, que no hubieran sido previamente aprobadas según el marco normativo.

En la primera reunión, en el año 2019, se acordó un procedimiento para reintegrar los recursos a CONAVI, lo cual se materializó en dos vías:

a.) el primer reintegro fue en el tercer presupuesto extraordinario para mayo de 2019. En este se concretaron ₡40.000 millones por medio de canje de

deuda, procedimiento publicado en la Gaceta oficial en agosto y avalado por la Contraloría en setiembre de ese año,

b.) la segunda vía fue en el quinto presupuesto extraordinario, avalado por la Contraloría en diciembre de 2019, por un monto de ₡26.100 millones, que recibió aprobación legislativa.

Con respecto a los recursos del 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 por el interés mostrado por la empresaria Mélida Solís Vargas, evidenciado en conversaciones telefónicas con Carlos Solís Murillo

Otros ₡7.000 millones fueron aprobados para el Conavi en el tercer presupuesto extraordinario de 2020, los cuales corresponden a compensar una parte del efecto causado por las rebajas que se generaron producto de la restricción vehicular.

12.4.5 Responsabilidad por manejo presupuestario

Las declaraciones ante la comisión dejaron claro que no hubo responsabilidad por las autoridades hacendarias por este manejo presupuestario. José Luis Araya Alpízar, Director de Presupuesto Nacional, describió en el acta 6 que la reunión de jerarcas se produjo a instancias de la solicitud de las autoridades de transporte, para reponer recursos que no habían recibido por causas ajenas al sector. Pero dejó claro que la decisión por el uso de los recursos no las establece la oficina de Presupuesto, que giran los recursos si existe el contenido presupuestario aprobado.

Con base a la Ley de Administración Financiera en su artículo 34, establece que el responsable de enviar el presupuesto del órgano correspondiente es el jerarca.

Entonces, en el Presupuesto de la República como detallé están todos los ministerios, los otros Poderes de la República, la Asamblea en este caso. Para ponerle un caso

específico, el directorio aprueba el presupuesto, nos lo envía al Ministerio de Hacienda.

Nosotros hacemos la revisión pertinente que cumpla con los lineamientos técnicos que nosotros hemos solicitado para las diferentes partidas que están reguladas y con base en ello nosotros mandamos si hay algún error le comunicamos al jerarca respectivo que deben hacer las correcciones pertinentes y también nosotros con base en la Ley N°9635 y otras leyes complementarias tenemos que verificar el cumplimiento de la Regla Fiscal y otros parámetros que están establecidos.[40]

Araya Alpízar también dejó claro que las mociones que incrementan o reducen el gasto no pasan todas por la Dirección General de Presupuesto, y que son los diputados quienes tienen la potestad de aumentar, reducir o redireccionar el gasto.

La responsabilidad por el uso de estos recursos corresponde al control interno, mediante las auditorías internas, bajo la supervisión de la Contraloría. Así lo recordó Araya Alpízar ante la comisión:

El control interno es de la administración, la administración tiene auditorías internas y el órgano superior de fiscalización es la Contraloría, entonces, la valoración de riesgo en el uso, en el cuido del patrimonio institucional, verdad, es de esos órganos para saber que fiscaliza y que audita en cada uno de los períodos correspondientes.

También, por supuesto que la Contraloría como órgano superior puede entrar y auditar en ese período[41]

Con respecto a la responsabilidad de las autoridades de Hacienda, Mauricio Arroyo, Director de Tesorería, coincidió en que la responsabilidad de las autoridades fiscales consiste en el giro de recursos, cuando proceden por temas presupuestarios y de liquidez:

Arroyo explicó el funcionamiento de la programación de las entidades bajo el ámbito de aplicación de Caja Única:

[40] Acta 6, página 9
[41] Acta 6, página 41

Nosotros como Tesorería Nacional, tenemos una programación de caja diaria, semanal y mensual, y a partir de ahí, entonces, asignamos la cantidad de cuota que es decirle en todo caso a cada ministerio cuánto es lo que puede ejecutar, en primera instancia es del presupuesto.[42]

Esas transferencias se acreditan en Caja Única a nombre de las beneficiarias, a solicitud de los ministerios respectivos, porque son los que tienen que realizar el respectivo bloque de legalidad.

"ya a partir del momento que se le acredita Caja Única, las entidades como tales, son responsables del control interno y del cumplimiento del visado del gasto y en general, en ese caso, del control de los recursos." [43]

Esta explicación legal fue confirmada por las audiencias del viceministro de Egresos, Isaac Castro, y del Ministro de Hacienda Elián Villegas.

Un elemento relevante en este punto consiste en dejar claro que la moción para redireccionar recursos para proyectos de CONAVI por ₡22.500 millones en el 2020 no fue elaborada por las autoridades de Hacienda, ni aprobada por ellas.

Nosotros no avalamos. La única tarea fue que nos comentaron, fue una cuestión informativa porque el objetivo de la reunión no era ese. [44]

Esto fue especificado ante preguntas de diputados en la audiencia de Castro, con lo que se evidenció que ni fue una propuesta del Gobierno, ni de autoridades de Hacienda. También permite delimitar con claridad el tema de la responsabilidad por el destino que se dio a estos recursos.

Es que en realidad corresponde a recursos que ya habían sido transferidos desde el año 2013 al año 2018 desde el Presupuesto Nacional. Ya eran recursos enteramente bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Vialidad. [45]

[42] Acta 7, página 7
[43] Acta 7, página 7
[44] Acta 8, página 15
[45] Acta 8, página 15

Debe recordarse también que, por ser un órgano desconcentrado, su función presupuestaria estaba antes de la ley 9524 bajo la supervisión de la Contraloría. Así lo hizo ver el ministro de Hacienda Elián Villegas:

"recordemos un tema, y es que 2018-2019, el Conavi es un órgano desconcentrado y toda la función presupuestaria, está a cargo de la Contraloría General de la República, no del Ministerio de Hacienda" [46]

También debe recordarse que la comisión indagó por una posible relación de Villegas con Mélida Solís, dada su anterior relación laboral y una mención al respecto que se citó en una de las conversaciones telefónicas de la empresaria.

A este respecto, el ministro de Hacienda declaró bajo juramento que no había tenido ninguna comunicación con la empresaria, telefónica ni de ningún otro tipo, una vez que asumió como jerarca de Hacienda.

Asimismo, Villegas fue enfático en que no intervino en ninguna acción que pudiera considerarse un favorecimiento a la situación de las empresas, ni siquiera de Conavi:

Mientras he sido Ministro de Hacienda, no ha intercedido por el flujo de caja, de absolutamente ninguna empresa. Ninguna de las que están aquí, ni ninguna otra empresa.

El tema de los pagos por medio de la Tesorería, goza de una independencia importante y es un tema en el que el Ministro, en mi caso, no me meto y ningún ministro se debería meter ¡Nunca![47]

En síntesis, no hubo elementos para configurar un posible tráfico de influencias fuera de CONAVI. Las autoridades del Poder Ejecutivo, principalmente de Hacienda, actuaron en el ejercicio de sus competencias.

No hubo maniobras en las sombras, ni contrarias a la normativa legal. El siguiente tema que se debe analizar, entonces, es la responsabilidad de las jerarquías de CONAVI, que eran las encargadas de vigilar el uso legal y eficiente de los recursos que les habían sido presupuestados y transferidos.

[46] Acta 30, página 6

[47] Acta 30, página 11

12.4.6 Responsabilidad de autoridades de CONAVI

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. Explicó que para 2019, ante el no giro de ₡73 mil millones de 2018 y rebaja de ₡25.500 millones al presupuesto de 2019:

"…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". [48]

Posteriormente, reitera esta práctica realizada desde la gerencia de CONAVI:

"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." [49]

Ello clarifica el tema de la responsabilidad por el manejo de los fondos, independientemente de la justificación esbozada.

[48] Acta 9, página 7
[49] Acta 9, página 7

13. Deficiencias en el control interno

El control interno fue uno de los ejes fundamentales del trabajo de esta comisión de investigación. Gran parte de las preocupaciones de los legisladores se orientó a la evidencia de que existe una red de corrupción en el Conavi y en el sistema de contratación de obras de infraestructura, que funcionó durante varios años, lo que implica que los sistemas de control interno no fueron eficientes para prevenir, detectar y contener estas situaciones.

El punto de partida para esta revisión es el reconocimiento de que no hay sistema de control interno que sea infalible. Sin embargo, es muy relevante analizar el comportamiento y funcionamiento de los diferentes componentes de este sistema durante los últimos años, para considerar si ha sido parte del problema o no; si requiere reformas, así como perfilar las posibles áreas de mejora.

Este sistema está delimitado por la Ley de Control Interno, 8292, y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, 8422. La Contraloría dicta las normas para el ejercicio de las auditorías internas, que todos los años deben elaborar un plan anual, con base en la valoración de los riesgos que se enfrentan, y que se remite al ente contralor.

Tanto el auditor del Conavi, Reynaldo Vargas, como la auditora del MOPT, Irma López, declararon ante la comisión que habían cumplido con sus funciones, y que habían emitido diferentes alertas, mediante informes .[50]

Sin embargo, con respecto a la responsabilidad sobre las situaciones que trascendieron en el caso Cochinilla, se presentaron diferencias profundas. Vargas alegó que presentó diversos reportes de los que desconocía su evolución una vez remitidos al despacho del ministro en el MOPT "*y ahí no podemos consultar*" [51]. Por su parte, López declaró que recibió una instrucción del ministro Rodolfo Méndez de

[50] Reynaldo Vargas en el acta 3, páginas 5-11; Irma López en el acta 4, páginas 6-10
[51] Acta 4, páginas 14-15

colaborar con la auditoría de Conavi, pero que el propio Vargas no le dio espacio para participar [52]

También la contralora Marta Acosta declaró que el ente contralor realizó informes sobre algunos de los temas que fueron parte del proceso. "*Desde nuestra competencia hemos sido constantes, en la fiscalización sistemática con resultados concretos y se han generado alertas e insumos a otros actores*" [53]

Es muy relevante destacar que en su comparecencia delimitó que el control externo es competencia de la Contraloría, mientras el control interno es responsabilidad de la administración[54]

En síntesis, el sistema de control interno presentó diversos niveles de alertas, no se trató de una vulneración de todo el proceso. Sin embargo, se evidenció una importante diferencia en cuanto a la responsabilidad de los componentes del sistema de control interno, que hay que profundizar.

14. Sistema de control interno deficiente.

Los diferentes protagonistas consideraron que el sistema presentaba deficiencias, con distintos niveles de urgencia: algunos opinaron que existían solo oportunidades de mejora, mientras otros abogaron por reformas profundas.

Tal fue el caso de José Fabio Ramírez Carranza, asesor legal del Instituto Nacional de Auditores Internos, que declaró ante la comisión: *"Ese tema de corrupción es algo que ha evolucionado constantemente en el mundo, y a pesar de que usted quiere algo concreto, realmente, no son parches a la legislación actual lo que existe. ¿Por qué? Porque esta legislación, como bien lo señalaba el señor auditor, es de otra época, desde el 2002-2001 donde teníamos otra Costa Rica, con otros sistemas de corrupción, no teníamos casos como los de Odebrecht, por ejemplo.*

Esto ha evolucionado constantemente y el crimen ya ahora es organizado, no solo nacionalmente, sino internacionalmente, y cuando vemos que el Ministerio Público es incapaz de poder combatir o repeler esa corrupción, cuando vemos que la Contraloría

[52] Acta 4, páginas 14-15
[53] Acta 15, página 10
[54] Acta 15, página 5.

también, las auditorías también, entonces no es un tema de simplemente funcionarios que no son capaces de combatir la corrupción, es un sistema que ha evolucionado y tenemos que adaptar estos nuestros sistemas de control, a los que tienen los países de primer mundo en donde han integrado todas estas instituciones para combatir la corrupción.

Ya no se trata de hacer parches y modificaciones al artículo N.° 23, agregarle un párrafo, quitarle un párrafo, guardar el presupuesto, no dar el presupuesto, sancionar a un alcalde, sancionar a un jerarca que no tiene la voluntad de implementar los informes de auditoría pese a las advertencias.

Ya esto requiere una reforma integral a los sistemas de corrupción, porque todos están colapsados, y ustedes lo han notado, cómo el Ministerio Público es incapaz y la mayoría de los casos prescriben, porque no están adaptados. No tenemos integrada a la ciudadanía en esta búsqueda del combate a la corrupción". [55]Esto también se manifestó en el pronunciamiento del Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, fechado el 8 de julio de 2021, suscrito por 12 Municipalidades y remitido a la comisión. Los auditores indicaron:

... h) Los productos de auditoría interna (informes de control interno, advertencias, asesorías, relaciones de hechos, denuncias penales, entre otros), han encontrado poco compromiso por parte de los jerarcas, pese al seguimiento y la insistencia del auditor para su cumplimiento; sin embargo, ante la ausencia de la consecuencia real del error, el jerarca ha optado por simular una acción correctiva o de plano no acatarla.

Se trata de una visión muy crítica, pero la evidencia de las situaciones irregulares en el Conavi, con alertas que produjeron pocos resultados, a pesar de la magnitud de las señales, obliga a sopesarla con responsabilidad.

Una revisión integral del esquema contra la corrupción pareciera tener fundamento en la situación actual, en la que se repase tanto el sistema en sí y sus resultados, como los aspectos relacionados con el sistema de control interno.

Hay claras indicaciones de que esto es una necesidad nacional. Según el tercer informe del "Estado de la Justicia" del Programa Estado de la Nación, divulgado en

[55] Acta 34, página 23

junio del 2020, un 90% de los casos de corrupción no logran llegar a juicio por no cumplir con los requisitos necesarios. De los casos que llegan a juicio, solo se logra una sentencia en un 3% de las ocasiones. En ese mismo informe de “Estado de la Justicia” se advertía que el marco institucional para combatir la corrupción en el país estaba fragmentado. [56]

Es decir, hay problemas estructurales para el combate a la corrupción que se deben considerar, en el cual el sistema de control interno es solo uno de sus componentes.

En estos momentos, lo responsable es pensar en una reforma integral de todo el esquema de combate a la corrupción, revisar su funcionamiento en los últimos años, y los resultados, para plantear su reestructuración.

El caso Cochinilla es un ejemplo más de que estas prácticas se están presentando en la institucionalidad pública, en forma persistente. Se requiere de una acción más profunda que pensar en parches.

Ahora, con respecto a los que plantean por una solución menos fuerte, está la propuesta de cambios en el sistema del control interno, que van en las siguientes direcciones: rol de las auditorías internas, papel de la Contraloría, seguimiento de informes externos como los de Lanamme. Al respecto, profundizaremos a continuación.

[56] Estado de la Justicia 2020, página 61

15. Rol de las auditorías internas

El auditor Reynaldo Vargas de Conavi declaró que una vez que presentan los informes, no pueden dar seguimiento al avance o no de sus recomendaciones. Dada la preocupación que también alegaron los auditores del sector público en el pronunciamiento enviado a la comisión, pareciera existir una tendencia a advertir una limitación, o a rehuir posibles responsabilidades por la falta de una fiscalización oportuna y eficiente.

Debe advertirse que la propia contralora Marta Acosta manifestó que aunque las auditorías internas dependen de la administración, en el caso de que un auditor entre en conflicto con un jerarca, puede acudir ante la Contraloría. [57]Sin embargo, en estos años, no se presentó ninguna situación de ese tipo.

Una alternativa para clarificar esta situación es impulsar una reforma legal para que haya claridad de que la fiscalización de las auditorías no termina con presentar un informe, sino que deben dar seguimiento a sus denuncias. No estarían obligados a que se concreten en una acción determinada -eso es resorte de la administración- pero si a evitar que las posibles denuncias prescriban y no se generen responsabilidades.

También debe revisarse el tema de la elaboración de los carteles, que es potestad de la administración, pero resulta un área que parece desatendida por las auditorías, concentradas en la parte de la ejecución de obras.

Precisamente la asignación de las contrataciones, mediante las especificaciones de los carteles de las licitaciones, se vislumbra como una de las posibles herramientas para la concentración de obras en pocas manos.

En esta dirección, la auditora del MOPT Irma López recomendó que en los carteles se debe especificar el detalle de las condiciones que pueden generar los eventos compensables. Es un ejemplo de las reformas que se deben realizar en el tema de los carteles, pero no la única: el gran fantasma de los carteles “hechos a la medida”

[57] Acta 15, página 33

para ciertos contratistas fue el gran tema durante la comparecencia de Eladio Araya, propietario de la Constructora Orosí [58]

Araya declaró que representantes de la empresa H Solís le ofrecieron comprarle materiales, a cambio de que no participara en determinadas licitaciones. La oferta implicaba que le pagarían materiales de las obras, al incluirlas dentro de la contratación final. Incluso afirmó que se le hacían ofrecimientos sobre contrataciones posteriores, que todavía no habían salido a licitación: "*me sorprendió sobremanera también que quiénes eran ellos para que me ofrecieran a mí posibilidades reales sobre contratos a futuro*".[59]

En el tema de las sanciones, que también fue incluido por los auditores entre las áreas de mejora, debe mencionarse la falta de claridad de estos temas en los carteles. Esto fue especificado por la auditora del MOPT Irma López en el acta 4, al indicar que se trata de un área de mejora.

En este punto, hay varias dimensiones que se deben valorar. En primer lugar, la posibilidad de que la administración haya sido omisa con la fijación y el cobro de multas y sanciones; en segundo lugar, la responsabilidad que corresponde tanto a funcionarios como a empresas por este tema, y en tercer lugar, la transparencia que se debe implementar, la necesidad de que haya formas ágiles para consultar las sanciones, su aplicación y su cumplimiento.

Otro tema que se deriva de las observaciones de los auditores tiene que ver con el manejo de los laboratorios de autocontrol y de verificación, que según declaró Alejandro Navas[60], hay casos en los que cambian de rol en diferentes proyectos, lo que evidentemente genera un eventual conflicto de interés: se supervisa a quien luego me va a supervisar.

También se debe considerar la evidente inconveniencia de que haya casos en los que se adjudique contratos de mantenimiento y posibles reparaciones a la misma empresa encargó de la construcción de la obra, lo que abre la puerta para que una compañía genere una obra deficiente, ya que ello le permitirá posteriormente obtener una nueva

[58] Acta 29
[59] Acta 29, página 17
[60] Acta 2

contratación para repararla. Si no hay sanciones oportunas para los constructores que no cumplen con niveles mínimos de garantía (algo que, según Navas, está sucediendo), esto se presta para un negocio altamente oneroso para los contribuyentes.

16. Rol de Contraloría General de la República

Un dato que no debe pasar sin evaluarse es la fuerte denuncia que realizó Eladio Araya, propietario de Constructora Orosí, sobre la pasividad de la Contraloría en este proceso. Araya declaró su decepción por la falta de atención que recibió su denuncia sobre estas situaciones en el Conavi, pero también en la Contraloría. "... *nadie, absolutamente nadie prestó atención y todo el mundo se amparó en leguleyadas y triquiñuelas para, o dejar ahí, en el cajón de la basura todos los recursos que nosotros presentamos o rechazarlos indebidamente*" [61]

Esta visión no es compartida por la jerarquía de la Contraloría. En su comparecencia ante la comisión, la contralora Marta Acosta comentó las acciones fiscalizadoras del ente contralor "*cuyos resultados permiten visualizar en el Conavi un modelo de gestión que está agotado, de lo que la Contraloría ha dado cuenta durante estos años, particularmente, a la administración como principal responsable de esa gestión, así como a diversos actores incluida esta Asamblea*" [62]

Del 2014 al 2021, la Contraloría reportó 49 informes de auditoría (más de 6 por año), diez órdenes y advertencias, y 30 sanciones administrativas (más de 3 al año). Estos números evidencian, por un lado, la gran cantidad de situaciones que exigen atención y correcciones, y por otro, la preocupación por la persistencia de los eventos que originaron la investigación de las autoridades.

La conclusión de Acosta es contundente: *"Desde nuestra competencia hemos sido constantes, en la fiscalización sistemática con resultados concretos y se han generado alertas e insumos a otros actores*".[63]

[61] Acta 29, página 10
[62] Acta 15, página 9.
[63] Acta 15, página 10

Esta contundencia de Acosta contrasta con la visión de otros sectores, además del ya citado testimonio de Araya. Adicionalmente, debe anotarse que al ser consultada en la comisión sobre si la Contraloría se enteró de las situaciones de corrupción vinculadas con el caso Cochinilla por la prensa, admitió que: *Con la dimensión que ha sido revelada la Contraloría no lo conocía, pero sí nosotros hemos venido haciendo informes, denuncias penales, investigaciones en donde hemos puesto en evidencia temas que tienen relación con la corrupción*.[64]

Es decir, no estamos ante una situación que haya sido acotada y controlada a partir de la fiscalización existente, que se estaba detectando con los recursos existentes para el control interno, sino a partir de denuncias de investigación que requieren meses y son complicadas.

El hecho de que existieran tantas denuncias y reportes de Contraloría, de auditores internos y externos como Lanamme, y en medio de ese entorno pudieran sobrevivir una estructura de corrupción como la que se describe en el marco de Cochinilla, revela que es necesario pensar en ajustes profundos.

Dos puntos adicionales deben rescatarse en este segmento relacionado con la Contraloría: su advertencia de que el modelo de Conavi y el mantenimiento vial está obsoleto, obliga a pensar en la renovación del modelo; y en segundo lugar, su vehemente recomendación de poner a funcionar el Laboratorio Nacional de Materiales del MOPT [65]

17. Seguimiento de informes de Lanamme y auditorías internas

Hay abundante evidencia de que la administración pública, en el caso de Cochinilla, no brindó suficiente atención a las advertencias de los informes de auditoría, tanto de Lanamme, como en los casos de las auditorías internas.

Esto lo señaló Alejandro Navas, director de Lanamme, en la segunda audiencia, pero fue confirmado por la comparecencia de Reynaldo Vargas, en el sentido de que se presentaron reportes, de los cuales luego alegó desconocer su evolución.

[64] Acta 15, página 21
[65] Acta 16, página 12

Este fue un tema en el que no se generó claridad. El Ministro de Transportes Rodolfo Méndez alegó ante la comisión que los informes se tramitaron y rechazó que se hubieran ignorado, pero no hubo claridad sobre sus resultados. Tanto Navas como Vargas alegaron que no hubo una respuesta formal de sus recomendaciones, ni la comisión tuvo acceso a reportes que confirman la atención de estos reportes.

Ante esta situación, algunos han propuesto que una forma de evitar que no se atiendan las recomendaciones de las auditorías externas e internas, consiste en una reforma legal para convertir en vinculantes las recomendaciones de estos reportes.

Sin embargo, esta es una acción que puede resultar inconveniente, ya que convertiría a los fiscalizadores en parte de la administración, lo que altera su condición.

De hecho, en la propia comparecencia de Alejandro Navas, director del Lanamme, advierte que ya la administración está obligada a considerar estos informes: "*Aunque los informes de Lanamme no son vinculantes, pero si le da un carácter obligatorio a la administración de seguir y atender las observaciones y hallazgos que hace el Lanamme, sin embargo, eso no se ha implementado*".[66] Es decir, el problema es la implementación, pero ya hay una obligación, que solo se haría más formal, con un problema adicional: se convierte a los fiscalizadores en parte de la administración, lo que desvirtúa su función.

Esto es reconocido por el propio Navas, en una pregunta que se le realizó sobre si Lanamme participa en la elaboración de los carteles de las licitaciones: "*Nosotros al cumplir una función de fiscalizador no podemos coadministrar ni decirle a la administración haga las cosas exactamente así. Le damos los insumos para que ellos puedan mejorar*" [67]

En ese sentido, una reforma legal para exigir a la administración conocer en un tiempo prudencial los informes de auditoría y definir una posición sobre sus recomendaciones, sea implementando las, o apartándose de ellas con un criterio justificado, ayudaría a evitar que las alertas de estos informes queden en un limbo.

[66] Página 11, acta 2
[67] Acta 2, página 35

También permitiría mayor claridad en el tema de la responsabilidad por el control interno. El auditor no tendría la obligación si sus observaciones no se atienden, pero sí debería dar seguimiento a que se conocieran en un plazo razonable. La administración no debería implementar todo lo que se le recomiende, pero si debería conocer y fijar su posición en estos temas.

Esto va de la mano con desarrollar un sistema que en la actualidad no existe, para que la administración tenga bien documentada la planificación y la ejecución de las acciones de la infraestructura vial.

La Contralora Marta Acosta, como muchos de los comparecientes, concluyen en que es necesaria la implementación de este sistema de administración de carreteras: "*enfatizamos en la implementación de un sistema de administración de carreteras, que permita contar con información para la toma de decisiones de construcción y conservación, y el fortalecimiento del sistema de calidad*" [68]

La puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Carreteras y Puentes, que no se ha logrado concretar y sobre el cual la Contraloría ya realizaba consultas de su avance en el 2016, es un punto estratégico no solo para efectos de seguimiento de temas de control interno, sino de la evolución de la infraestructura nacional. Ante un sistema de conservación vial y de construcción de carreteras que luce obsoleto y permeable a actos irregulares, es una necesidad plantearse la manera de avanzar de forma específica a este Sistema.

18. Rol de la administración del MOPT y Conavi

Como se mencionó anteriormente, distintos comparecientes señalaron desconocer el seguimiento que las jerarquías de la institución le dieron a los informes y advertencias en el transcurso de los años. Además, se cuestionó su rigurosidad a la hora de perseguir y vigilar situaciones que eran "secreto a voces" dentro de la institución.

[68] Acta 15, página 16

Es por esto que los diputados y diputadas de la comisión confrontaron al actual jerarca del MOPT, Rodolfo Méndez Mata, y al Consejo de Administración, con consultas respecto a las acciones tomadas.

Al respecto, Méndez Mata aseguró en su primera audiencia que, tras su llegada al puesto, se tuvo la iniciativa de poner el tema de las irregularidades en contrataciones en conocimiento del Ministerio Público:

El conocimiento de sospechas de posibles hechos que ameritaban ser investigados condujeron a una reunión de análisis de la situación en mi despacho. De ahí surgió la solicitud al ingeniero Mario Rodríguez para que procurara la intervención del OIJ para que esta investigación terminara con algún resultado, pues no queríamos que quedara impune, como había pasado con otros escándalos de corrupción, vinculados a la gestión de proyectos viales en otras administraciones, como la Trocha, la pifia de la nueva carretera a San Carlos entre otros. Por eso, decidimos tocar las puertas de los únicos que tienen las herramientas legales y tecnológicas para recabar pruebas, estos son la Fiscalía y el OIJ. [69]

Si bien durante las audiencias las diputaciones insistieron en que no existía evidencia de que esas gestiones se llevaran a cabo, el Oficio DIE-12-18-2949 (011), del 11 de diciembre del 2018, documento que la Dirección Ejecutiva del Conavi envía a su Auditor General, evidencia la decisión de la administración de unir esfuerzos con el OIJ para enfrentar la corrupción dentro de esta institución.

Según se refleja en este documento, la administración tomó la decisión de acercarse a esta institución ante la preocupación de que la institución no contaba con las herramientas necesarias para llevar a cabo una investigación que abordara los cuestionamientos realizados por la auditoría y otras personas funcionarias.

Por lo tanto, este documento respalda lo afirmado tanto por el ministro del MOPT como por el ex director del Conavi, Mario Rodríguez, cuando se refirieron a sus esfuerzos para elevar el tema a otras instancias con mayor capacidad. Sin embargo,

[69] Acta 31, página 5

se debe señalar que es imposible determinar que la investigación del Caso Cochinilla (que salió a la luz en 2021) sea resultado directo de estas alertas realizadas en noviembre del 2018.

Esta confirmación tampoco debe restar relevancia a los señalamientos que cuestionan la diligencia y rigurosidad con que las autoridades de Conavi y MOPT atendieron las acusaciones de corrupción de algunas personas funcionarias, y las acciones que tomaron a través de medidas administrativas que sí están dentro de sus facultades.

El jerarca del MOPT acompañó su comparecencia con un reporte en el cuál indicó que su despacho recibió, hasta el momento de la audiencia el 30 de noviembre del 2021, dieciséis denuncias. De estas, 9 eran copias al ministro que no se habían tramitado, 2 eran oficios dirigidos al ministro que no se habían tramitado, y 5 fueron tramitadas y trasladadas a la dirección del Conavi y a la Auditoría.

Adicionalmente, la información entregada por el jerarca señala que de 138 documentos enviados por la Auditoría del MOPT un 99% fueron atendidos; de 128 recibidos de la Contraloría un 92% fueron atendidos; de 208 de la Asamblea Legislativa un 92% han sido tramitados; de 47 recibidos de la Defensoría de los Habitantes un 100% han sido atendidos; y de 23 enviados por la Auditoría de Conavi se han atendido el 65%. El texto indica algunos de los documentos pendientes se encuentran en trámite de atención o resolución en las dependencias correspondientes.

Si bien se considera relevante y necesaria esta rendición de cuentas, el Ministerio le queda debiendo a la Comisión el detalle de qué implica que estos documentos hayan sido tramitados y en que consisten las acciones tomadas por la administración a partir de estos.

19. Municipalidades en el caso Cochinilla

El tema de las Municipalidades en el caso Cochinilla se introdujo con motivo de una iniciativa de este servidor y se incluyó en la moción 3-2, aprobada en la segunda sesión de la comisión, realizada el 1 de julio del 2021.

La motivación para incorporar este tema nació de la preocupación por el hecho de que existían indicios de que los problemas en el desarrollo de infraestructura vial que habían motivado el operativo de autoridades judiciales en CONAVI, podrían estarse presentando también en el ámbito municipal.

Debe indicarse que MECO y H Solís, como grandes empresas de la construcción, también participaban en contrataciones en los gobiernos locales, por lo que si se habían presentado situaciones que se debían investigar a nivel de contratos nacionales, era menester analizar el ámbito local.

Adicionalmente, por la prensa se produjeron publicaciones sobre posibles situaciones de este tipo, como ocurrió en La Nación, citando casos en San José, Alajuela, Heredia y Siquirres.[70] Posteriormente, fue Monumental quien informó sobre posibles irregularidades con las municipalidades de Escazú y San José.[71]

Ante estos indicios, se consideró oportuno solicitar información a los gobiernos locales. En la moción para solicitar datos a diferentes organizaciones, se incluyeron peticiones para todas las Municipalidades sobre lo siguiente:

[70] Cerdas, Daniela “OIJ registró llamada sobre aparentes dádivas de MECO a ingenieros de 4 municipalidades”, 23 de junio de 2021.

[71] Muñoz, Fernando, “Reportes confidenciales advierten sobre supuesta corrupción de MECO y municipalidades de Escazú y San José”, 24 de junio de 2021.

AUDITORÍAS INTERNAS DE LAS MUNICIPALIDADES

- Copia certificada de los informes de auditoría efectuados a los 10 contratos de conservación vial y construcción de infraestructura vial de mayor monto (costo total de lo contratado) desde el año 2014 a la fecha.

- Copia certificada de las resoluciones de procesos de investigación, y cualquier otro tipo de acciones planificadas y/o realizadas por la auditoría relacionados con procesos de contratación administrativa de obras de conservación vial y construcción de infraestructura vial desde el año 2014 a la fecha.

- Informe de procesos de contratación administrativa adjudicados, incluyendo nombre de las empresas, número de expediente, objeto contratado, monto de la adjudicación, y fecha de la adjudicación, desde el año 2010 a la fecha.

El 22 de julio se recibió la respuesta de las primeras Municipalidades, pero tres meses después de la solicitud (en un corte realizado el 5 de octubre) aún no se había recibido comunicación alguna de 14 gobiernos locales: Mora, Vásquez de Coronado, Montes de Oca, Dota, Pérez Zeledón, Naranjo, Upala, Guatuso, San Pablo, Nandayure, Puntarenas, Quepos, Golfito y Corredores.

Eso motivó una llamada de atención de este servidor en la comisión, sobre la falta de respuesta de varias municipalidades, que se concretó en una nueva moción, presentada en la sesión 30, realizada el 18 de noviembre del 2021.

Aquí debe indicarse que esa llamada de atención también tuvo como contexto el operativo judicial del 15 de noviembre del 2021, que el OIJ denominó Caso Diamante, presentado por las autoridades como un nuevo expediente, derivado del Caso Cochinilla.

Ese lunes 15 de noviembre, el OIJ realizó 40 allanamientos a 9 municipalidades y detuvo a 12 personas, entre ellas, 6 alcaldes, 4 funcionarios municipales y dos empleados de empresas MECO y Explotec.

Se trató del mayor arresto simultáneo de autoridades municipales. La Fiscalía Anticorrupción investigaba una supuesta organización criminal que habría obtenido beneficios indebidos en 15 proyectos para construir o conservar infraestructura vial cantonal mediante el pago de dádivas a funcionarios municipales.

Alcaldes detenidos: Johhny Araya (San José, PLN) Humberto Soto (Alajuela, PLN), Mario Redondo (Cartago, Alianza Demócrata Cristiana), Alfredo Córdoba (San Carlos, PLN), Alberto Cole (Osa, PLN) Arnoldo Barahona (Escazú, Nueva Generación, ex Yunta)

Funcionarios municipales: Cristian Boraschi González (Jefe, Inspección General, Mantenimiento de Obra Pública, Escazú), Jorge Luis Chacón Ugalde (coordinador unidad técnica de gestión vial, Alajuela), Yohanny Suárez Vásquez (Jefe, Unidad Técnica de Gestión Vial, Golfito), Gustavo Alonso Mayorga Mayorga (Presidente Consejo Municipal de Golfito, regidor de Nueva República) y Marco Castro Camacho (Jefe Departamento Recursos Materiales y Servicios, San José)

Empresas: Daniel Cruz Porras (gerente de Explotec), Luis Fernando Gutiérrez Vargas (Gerente de Unidad de Asfaltos, MECO)

Municipalidades indagadas: San José, Alajuela, Cartago, San Carlos, Escazú, Osa, Golfito, Siquirres.

Este caso se investigará también en esta comisión, pero en un reporte aparte. Sin embargo, valga la aclaración de que la preocupación en la fracción del PAC por la fiscalización y transparencia en el manejo de los recursos públicos en las municipalidades no se debió a un intento coyuntural de reaccionar a las investigaciones de las autoridades, sino que era un esfuerzo legítimo que se desarrollaba desde antes, sin que las otras fracciones políticas, en la Asamblea Legislativa y en la comisión, realizaran acciones similares.

De hecho, la única fracción que estudió el tema de la información relacionada con las municipalidades, y estudió los datos remitidos a esta comisión, fue el PAC, que presentó las alertas por la poca información remitida, y realizó análisis preliminares, que se externaron mediante comunicados de prensa y acciones de control político realizados por este diputado.

Después de la llamada de atención realizada a instancias del diputado Sánchez, la comisión recibió respuestas de varias de las municipalidades pendientes. Así, cuando la comisión realizó la última audiencia del caso Cochinilla, el 13 de enero del 2021, habían remitido alguna información 79 gobiernos locales.

Únicamente no dieron ninguna respuesta cuatro municipalidades: Pérez Zeledón, Montes de Oca y Santa Bárbara; además de Monteverde, pero este último caso debe considerarse particular, ya que apenas en setiembre de 2021 se convirtió oficialmente en nuevo cantón.

19.1. Análisis de la información recibida

Mucha de la información remitida genera fuerte preocupación: se evidencia escasa o nula fiscalización en la mayoría de las municipalidades sobre las contrataciones viales, a pesar de los millonarios contratos que realizan, y que van en aumento: las leyes para eliminar la centralización (8144 y 9329) autorizaron el traslado de recursos del MOPT a los gobiernos locales para el desarrollo de las vías de comunicación locales, pero sin que se pensara en una adaptación para este cambio: ni las municipalidades, ni las auditorías estaban preparadas para este cambio.

Los controles y la fiscalización son débiles, y en algunos casos ni siquiera existe la información de estos procesos, que es pública, o hay enormes vacíos: podemos citar los ejemplos de las municipalidades de San José y de Heredia, que restringieron el material a las contrataciones de MECO sin precisar el total de las inversiones en obras viales; Guatuso, que remitió información parcial alegando que inundaciones en la zona provocaron la pérdida de datos, o Goicoechea, cuya respuesta solo incluyó datos desde 2015 a 2017. Carrillo, por su parte, solo remitió información del 2017 en adelante y Tibás solo información del 2019 en adelante.

También se evidenció la debilidad de las auditorías: ilustran los casos de Puntarenas, en la que se alegó que estuvo mucho tiempo sin auditor, por lo que envió datos muy limitados; Palmares, también alegó limitaciones; Turrialba, refirió que solo contó con plaza de auditor desde 2020, Cañas, alegó escasez de personal desde hace años; y de nuevo Carrillo, refirió que es una auditoría prácticamente unipersonal.

Otras enviaron información con inconsistencias. Se puede ilustrar con la información de Limón, en cuya respuesta se incluían una licitación que no especificaba el monto, cuatro en la que no se identificaba a los proveedores y dos años en los que no se incluyeron datos, dejando la duda si fue que en esos períodos no realizaron contrataciones.

También está el caso de Grecia, que ya se había hecho notable públicamente por la denuncia de posible destrucción de documentos[72], cuya respuesta a la comisión incluyó una contratación por ₡157.451 millones a MECO. Esto representaría que una sola contratación de Grecia, en un año, equivaldría al 80% de las contrataciones de la mitad de todas las municipalidades en la década (incluyendo San José, Alajuela, Cartago y Heredia, entre ellas). Adicionalmente, Grecia remitió información solo de 2018 en adelante.

Además, en la información hay también indicios de posibles ilegalidades o vacíos importantes: La respuesta de Talamanca incluyó un informe que denunció inexistencia de planificación en proceso de compras, ausencia de fiscalización sobre la recepción de bienes, mientras el auditor de Carrillo denunció licitaciones adjudicadas a MECO a pesar de existir otras que ofrecían menor precio, y cumplían con todos los requisitos, pero se descalificaron por una "supuesta falta de liquidez". Afirmó que esto se remitió al Ministerio Público.

En la documentación recibida, hay un documento que merece destacarse. El 8 de julio del presente año, las auditorías de las Municipalidades de La Unión, Moravia, Alajuela, Osa, Vásquez de Coronado, Quepos, Buenos Aires, Acosta, Paraíso, San Isidro, Turrubares, San Rafael y el Instituto de Auditores Internos de Costa Rica suscribieron una declaración conjunta, en la que denuncian condiciones insuficientes para realizar la fiscalización para este tipo de obras pública, escasa atención de parte de los jerarcas Municipales para esta labor.

[72] "OIJ desentierra documentos de obras viales en cementerio de Grecia", Michelle Campos, La Nación, 11 de agosto de 2021

Esta declaración fue incorporada en el material remitido por varias de estas municipalidades, e incluye aseveraciones muy serias: los órganos de control interno denuncian que no tienen suficientes recursos para realizar su trabajo, que hay auditorías sin el personal mínimo, que suelen enfrentar trabas para acceder a información, e incluso, hay casos en el que algunos han sufrido persecución de parte de la administración activa. Incluso afirman que muchas de las denuncias son ignoradas, se dejan prescribir o se archivan sin darles seguimiento.

Ante este panorama, solicitamos la presencia de representantes de este Instituto de Auditores Internos en la comisión, que se concretó el 6 de enero del 2022, con la comparecencia de Gustavo Flores, representante de esta institución. Aunque no profundizó en estas denuncias, se puede rescatar un comentario relevante: acotaron los representantes del Instituto que las leyes para el combate de la corrupción se gestaron desde hace unas décadas pensando en procesos para detectar al funcionario que no cumple con la normativa, las violaciones individuales a una normativa de controles, y no se pensó en un sistema integral, que enfrentara delincuencia organizada, internacional o sofisticada. Su recomendación de pensar en una reforma profunda a la concepción de la lucha contra la corrupción luce más que justificada con las evidencias de los casos Cochinilla y Diamante.

Llama la atención la poca atención que en otras fracciones se dedicó a este tema, al punto que ni se hizo referencia a la información solicitada a los gobiernos locales, ni se consideraron las denuncias del diputado Sánchez. Únicamente cuando trascendieron las acciones judiciales del caso Diamante, se reaccionó y se mocionó para hacer un segundo reporte y traer, ahora sí, a autoridades municipales.

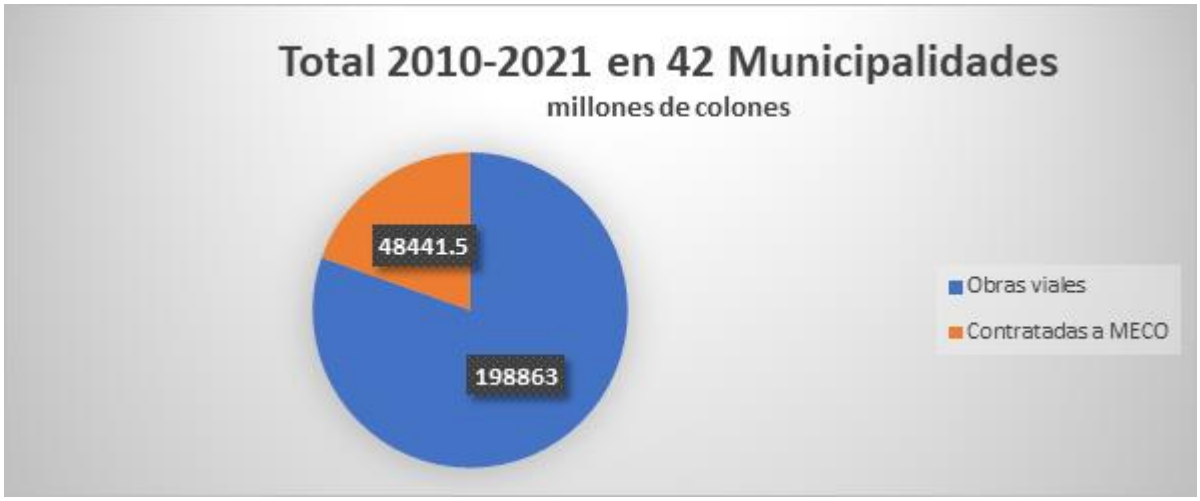
19.2. Análisis de las respuestas municipales: una concentración inquietante

No toda la información remitida por las Municipalidades permitía un tratamiento similar. Algunas enviaron datos dispersos, o en formatos que no permitían una comparación homogénea.

Ante ello, se recurrió a revisar los datos de 42 de las 83 municipalidades. Dado que se debe excluir a Río Cuarto y Monteverde por ser de reciente formación y no

corresponder a la valoración de una década de contrataciones viales, los reportes de estas 42 municipalidades representan un 51,8% del panorama.

Según estos datos de este grupo, las contrataciones en obras viales del 2010 al 2021 correspondían a ₡198.863 millones, si se excluye el caso singular de Grecia. Si se incorporan los datos de Grecia, la cifra asciende a ₡375.344 millones.



En este entorno, se aprecia una importante concentración de estos contratos por la empresa MECO, que representa casi el 25% de todas esas contrataciones a lo largo de la década, al lograr contratos por ₡48.441,5 millones en 35 municipalidades. (Esto es, un 83% de los gobiernos locales de esta muestra, un 42% del total del país).

Si consideramos las cifras aportadas por Grecia, el monto se eleva a ₡205.892,5 millones, y el porcentaje de MECO con respecto a las contrataciones en obras viales de las municipalidades reportadas sube al 55%.

En todo caso, hay que llamar la atención sobre las fuertes concentraciones que se han generado en las contrataciones de MECO en diversas municipalidades:

La siguiente tabla, elaborada a partir de la información remitida por las municipalidades, permite apreciar el porcentaje que representó MECO de las inversiones realizadas por estos gobiernos locales durante la última década.

Municipalidad	Obras viales 2010-2021	Contratos de MECO	Porcentaje
Matina	₡3.429 millones	₡2.200 millones	64%
Siquirres	₡5.175 millones	₡3.152 millones	60%
Carrillo	₡2.772 millones	₡1.597 millones	57%
Golfito	₡6.829 millones	₡2.912 millones	42%
Alajuela	₡19.298 millones	₡7.253 millones	37%
Limón	₡3.889 millones	₡1.424 millones	36%
Escazú	₡8.149 millones	₡2.562 millones	31%
Cartago	₡7.149 millones	₡1.646 millones	23%
Coto Brus	₡6.173 millones	₡1.1334,9 millones	22%
Belén	₡1.026 millones	₡226 millones	22%

Se debe advertir que los casos de San José, Heredia y Puntarenas, con contrataciones de MECO por ₡6.622 millones, ₡10.875 millones y ₡402 millones, respectivamente, no se pudieron estimar el porcentaje que representó la empresa durante la década, por el envío incompleto de datos de ambos gobiernos locales.

En todo caso, se trata de una tendencia que podría está en crecimiento, ya que las cifras indican que se generó principalmente a partir de los últimos años. De hecho, puede apreciarse que las municipalidades tienen cada vez una mayor inversión en

obras viales, lo que debe atribuirse al impacto de las leyes para la descentralización de funciones, que debería remitir el 10% del presupuesto del Gobierno Central a los gobiernos locales.

Precisamente, en el 2016 entró a regir la ley 9329, Primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, en el que se estableció que un 22,25% del impuesto a los combustibles debía trasladarse a las municipalidades para la atención de la red vial cantonal.

El ingreso de estos recursos, que en ningún caso debían ser menores al 1,5% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central, pronto se tradujeron en mayores inversiones. En efecto, una revisión de los reportes de las inversiones en obras viales de 34 municipalidades (se excluye Grecia por representar un monto demasiado alto y que no se ha justificado debidamente), muestra un crecimiento de más de un 100% en el año 2017.



Lo relevante de esta situación es que las municipalidades recibieron una nueva cantidad de recursos para las obras viales, sin que se tuvieran los recursos para garantizar su uso eficiente y la fiscalización de estas obras, como lo evidenciaron los reportes recibidos por la comisión.

Las municipalidades ni siquiera llevan un control ordenado de esas inversiones, que permita suponer un mínimo de planificación y de revisión del avance de las inversiones. Adicionalmente, las auditorías parecieran estar desbordadas ante esta

nueva adición de recursos. Incluso antes del 2016, son excepcionales los casos donde las auditorías realizan fiscalizaciones a las obras de infraestructura vial.

El ingreso de los nuevos recursos y el aumento de las inversiones en infraestructura vial no ha generado controles adicionales, o al menos, la revisión de algunas de estas inversiones, a pesar de representar un monto importante en los presupuestos de los gobiernos locales.

En este entorno, aumenta la presencia de MECO, uno de los grandes contratistas nacionales, mencionados en las investigaciones del caso Cochinilla. La presencia de MECO en el ámbito municipal también creció significativamente a partir del año 2016, incluso por encima del nivel mostrado por los gobiernos locales.

Los contratos de MECO en 34 municipalidades crecieron en el 2017 un 156%, superando el 107% que registraban las obras viales totales en esas entidades. Luego de una caída de un 15% en el 2019, en el 2020 volvieron a crecer un 44%, antes de que el escándalo Cochinilla afectara su imagen.



Balance preliminar de situación municipal

Hay elementos para suponer que estamos en las condiciones de una tormenta perfecta en el ámbito de la construcción de las obras viales en el ámbito municipal.

A los elementos de las debilidades en los controles y la administración, sumado al aumento de los recursos, debemos sumar la falta de un apoyo externo visible y

vigoroso, que existía en el caso de CONAVI, y aun así, fue insuficiente para evitar que se presentaran de manera continua y reiterada situaciones irregulares.

Por ejemplo, en las audiencias efectuadas a representantes del Laboratorio Nacional de Materiales (Lanamme) indicaron que no existe una institución que verifique o fiscalice obras viales a nivel Municipal, de la forma en que lo hace este laboratorio de la UCR con las inversiones a nivel nacional.

Asimismo, se suele considerar que las auditorías reciben el respaldo de la Contraloría. Sin embargo, es necesario resaltar que la misma Contraloría General de la República manifestó en la comisión especial No 22.479 "*nosotros lo que hacemos en nuestras auditorías, o nuestras fiscalizaciones, investigaciones en las municipalidades; se refieren sí, el uso de fondos públicos, pero desde el punto de vista de eficiencia, desde el punto de vista de eficacia… nosotros en materia presupuestaria, cuando aprobamos los presupuestos, lo que hacemos es un control de legalidad, que estén ajustados a las normas, presupuestarias, y al marco legal atinente; pero no entramos a revisar las decisiones de oportunidad y conveniencia de la administración*",[73] . Esta declaración señala un claro vacío en la posibilidad de fiscalizar las contrataciones de obra vial en los gobiernos locales, a pesar del importante contenido presupuestario que manejan.

Dado que los recursos del impuesto de combustibles seguirán trasladándose a las municipalidades por ley, urge realizar ajustes en esta materia.

Es de suponer que las audiencias del caso Diamante permitirán ahondar en estos temas, dadas las conversaciones que se han filtrado en la prensa en las cuales altos funcionarios de las municipalidades realizan trueques de contratos a cambio de recursos para sus campañas. Sin embargo, desde ahora se cuenta con suficiente evidencia para considerar que hay señales de alarma lo bastante sonoras, que obligan a actuar.

Urge superar la desidia, la complacencia y el cálculo que han predominado en las esferas políticas cuando se trata del tema municipal. Se requiere una reforma de los

[73] Marta Acosta, Contralora, audiencia en la comisión del 24 de agosto del 2021

controles, una mayor transparencia en cuanto al acceso a la información y mayor soporte para los procesos de fiscalización.

Conclusiones de investigación

1. Existencia de una compleja red de corrupción en el CONAVI y MOPT

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 posible 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 atacar. 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.

2. Atención de informes de Lanamme y la peligrosidad de dar condición de vinculantes a estos informes.

En reiteradas ocasiones se mencionó la posibilidad de dar vinculación a las recomendaciones que emite este ente, como una forma de evitar que las advertencias de los informes de fiscalización no fueran consideradas. Sin embargo, como anteriormente se dijo, esta es una acción que puede resultar inconveniente, ya que pasarían de ser un ente imparcial a convertirse en fiscalizadores en parte de la administración, lo que altera su condición.

El director de Lanamme Alejandro Navas advirtió que ya existe una obligación de considerar estos informes y que además dijo que "*Nosotros al cumplir una función de fiscalizador no podemos coadministrar ni decirle a la administración haga las cosas exactamente así. Le damos los insumos para que ellos puedan mejorar*" [74]

[74] Acta 2, página 35

No se debe mezclar las funciones de fiscalizador y administrador. Lo que corresponde es revisar el sistema para lograr que los insumos del fiscalizador se valoren adecuadamente.

En ese sentido, una reforma legal para exigir a la administración conocer en un tiempo prudencial los informes y definir una posición sobre sus recomendaciones, sea implementando las, o apartándose de ellas con un criterio justificado, ayudaría a evitar que las alertas de estos informes queden en un limbo.

Una forma de conciliar las inquietudes expresadas en la conclusión anterior consiste en evitar que la administración ignore las recomendaciones. Tanto los funcionarios de Lanamme, como Reynaldo Vargas, auditor de Conavi, expresaron inquietudes por el seguimiento que se les da a los informes de auditoría.

Esto también se manifestó en el pronunciamiento del Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, fechado el 8 de julio de 2021, suscrito por 12 Municipalidades y remitido a la comisión. Los auditores indicaron:

... h) Los productos de auditoría interna (informes de control interno, advertencias, asesorías, relaciones de hechos, denuncias penales, entre otros), han encontrado poco compromiso por parte de los jerarcas, pese al seguimiento y la insistencia del auditor para su cumplimiento; sin embargo, ante la ausencia de la consecuencia real del error, el jerarca ha optado por simular una acción correctiva o de plano no acatarla.

i) Existe una evidente obstaculización de la labor de auditoría cuando las administraciones activas niegan el acceso a la información en forma abierta y disimulada, para atrasar y hasta impedir que se lleve a cabo una investigación.

j) Ha existido persecución de auditores y de su equipo de trabajo, sin que prosperen denuncias ante las autoridades correspondientes, obligando en algunos casos a la renuncia de funcionarios de dicho departamento u ocasionándoles un evidente deterioro en el estado de salud de los equipos de trabajo de auditoría.

k) Cuando se logra finalizar estudios que pueden corresponder al establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales, suele suceder que quienes deben tomar las acciones disciplinarias o sancionatorias correspondientes, archiven

los casos, no inicien a tiempo los procedimientos disciplinarios y estos prescriben o caducan, o emiten sanciones que no corresponden al peso de los hechos encontrados en la investigación, prolongando el nombramiento de los presuntos responsables, hasta que lleguen a jubilarse o quieran irse por su propia cuenta.

l) Encontramos entonces inoportunidad en los trámites que conlleva un procedimiento disciplinario sancionatorio, o un procedimiento penal, pues las autoridades que les corresponde su atención, son lentas en los procesos y muy rigurosos en los formalismos, dejando por años sin trámite irregularidades cometidas por personas que no debieran formar parte del Sector Público, pues atentan con sus actuaciones, contra la preservación del patrimonio público, la transparencia de la gestión, el cumplimiento de los objetivos y metas, la atención del interés público y el cumplimiento del ordenamiento jurídico"...

Son denuncias muy serias, que coinciden con el escenario presentado ante la comisión por los funcionarios de Lanamme y el auditor de Conavi, Reynaldo Vargas.

Ante ello, conviene procurar una solución que permita un mayor aprovechamiento de los productos de la fiscalización. Una alternativa sería una reforma legal para establecer la responsabilidad de la administración de conocer los informes de fiscalización y responderlos, indicando la forma en que se implementarán, o aportando la justificación, los argumentos por los cuales considera pertinente apartarse de algunas de sus recomendaciones. De esta manera, no se convierte a los fiscalizadores en parte de la administración y se resguarda su independencia y función, a la vez que se protege la responsabilidad de la administración de tomar sus decisiones, por las que debe rendir cuentas.

En esa misma reforma, se debe establecer el derecho y el deber de los auditores de darle seguimiento a sus informes. No se trata de que se cumplan todas sus recomendaciones, porque ello implicaría que son coadministradores, sino que puedan constatar que sus informes han sido tomados en cuenta.

Así se evitaría la práctica de guardar los informes de auditoría, y la posibilidad de que la responsabilidad de los funcionarios se diluya -incluyendo a los auditores- que ya no se deberían limitar a indicar que realizaron informes y desconocen su avance.

Igualmente, las autoridades de la administración no podrían ignorar a conveniencia las advertencias, y deberían sentar posiciones sobre las advertencias, lo que se traduce en mayor transparencia a la hora de la rendición de cuentas, o en los casos en que las denuncias prescriban o no se tramiten adecuadamente, una situación que en la actualidad queda en las sombras.

3. Creación de Sistema Nacional de Carreteras

Una de las aspiraciones citadas frecuentemente en la comisión fue la necesidad de crear un sistema de administración de carreteras. Esto fue mencionado por Alejandro Navas, de Lanamme, y reafirmado por la Contralora Marta Acosta, por el ex ministro Carlos Segnini y por el auditor de Conavi Reynaldo Vargas.

La ley 7.798 de 1998, que creó Conavi, establece en su artículo 27 lo que puede considerarse como una justificación para un sistema nacional de carreteras: "... *Cada año y adicionalmente a su labor normal de auditoría técnica, el Consejo Nacional de Vialidad contratará estudios independientes para valorar el grado de mejoría de la red, la situación prevaleciente y otros logros alcanzados mediante los programas de construcción y conservación, realizados durante los dos años recién transcurridos"*

Sin embargo, no existe la disposición formal para crear un sistema formal, que recopile de forma sistemática la información, planificación y datos de ejecución, mantenimiento y preservación. Las audiencias dejaron clara la importancia de crear esta organización de manera formal.

Esto lo expresó claramente Navas: "*la administración debería tener un sistema donde tenga bien documentado todas las características de la red vial nacional que permita la toma de decisiones de que se debe de intervenir primero para que los dineros que son escasos muchas veces a la hora de invertir en red vial nacional se hagan con las prioridades correctas y ese sistema de administración de carreteras y puentes*" [75]. Incluso indicó que es un tema en el que ha insistido la Contraloría, y que el MOPT ha realizado inversiones en esa línea.

Reynaldo Vargas reafirmó la necesidad de este sistema, e indicó que es un proceso que está en marcha, pero que apenas está en sus fases iniciales: "*Se requiere un*

[75] Acta 2 página 36

sistema de administración de carreteras y puentes, que se ha iniciado por parte del Conavi, Lanamme, Contraloría y en algunas ocasiones nosotros hemos insistido en ese sistema, pero está muy en pañales, muy en inicio para poder solventar la necesidad que tenemos" [76]

Esto tiene mayor relevancia por cuanto, según coincidieron los comparecientes, el sistema de conservación vial está obsoleto, basado en un sistema de precios unitarios, en lugar de un sistema de niveles de servicio.

La contralora Marta Acosta destacó también la carencia de un sistema de administración de carreteras: *"... Conavi, posee un sistema de control y seguimiento de los proyectos carente de elementos básicos, obsoleto, complejo y sin apoyo en la tecnología. En esa línea no existe un control sistémico y sistemático ni se define contractualmente las herramientas de gestión de proyectos óptimas para el control de los distintos contratos y que permita minimizar los riesgos en la ejecución…"*[77]

Esto quiere decir que, aunque hay esfuerzos en esta dirección, no se han impulsado con la suficiente voluntad, y son una necesidad, por la obsolescencia del modelo actual, y por la carencia de información actualizada para la toma de decisiones.

Se debe tomar la decisión de impulsar formalmente, posiblemente mediante una ley específica, el Sistema Nacional de Carreteras y Puentes, para recopilar los insumos de este campo, actualizarlos y posibilitar una nueva forma de toma de decisiones.

Hay que tomar en cuenta que se requerirán tanto recursos tecnológicos como económicos para concretar esta herramienta, que debe concebirse de manera integral con la renovación del sistema de conservación vial.

4. Reforma integral a legislación contra la corrupción

Hay profundos problemas que se deben considerar. Uno de los elementos que más se mencionaron en la comisión y más inquietudes generó en los diputados, es el hecho de que existía la percepción de que había problemas de corrupción desde hace bastante tiempo, habían indicios y sin embargo, pocas acciones concretas.

[76] Acta 3 página 10
[77] Acta 15, págs. 10-11

Esta situación no es casualidad, lo ilustró el exministro Carlos Segnini ante la comisión, cuando mencionó el caso de Johnny Bart, en el que se tuvo que concentrar energías y realizar un proceso delicado, pero al final, fue restituido por los tribunales. "*Entonces, yo decía: y el interés económico que estamos protegiendo nosotros. Y está sentando un antecedente, acusando a una de las personas más sospechosa, de mayor corrupción en el Conavi, y lo que hacen es que lo reinstalan. Eso nos quita una autoridad enorme, que empieza a reírse del Consejo y de uno y dice: aquí no echan a nadie*. *Es una realidad y estas son las cuestiones de frustración. Hubo ese y hubo otros que en este momento no recuerdo los nombres*"[78]

En síntesis, si hay situaciones irregulares, pero su corrección resulta complicada, se requieren esfuerzos que en muchos casos al final no se traducen en resultados, y eso genera la sensación de impunidad.

Es necesario un cambio profundo, y esto lo ilustró la participación del Instituto Nacional de Auditores Internos. En el acta 34, uno de los representantes del Instituto, ilustró la dimensión del desafío: *"Ese tema de corrupción es algo que ha evolucionado constantemente en el mundo, y a pesar de que usted quiere algo concreto, realmente, no son parches a la legislación actual lo que existe. ¿Por qué? Porque esta legislación, como bien lo señalaba el señor auditor, es de otra época, desde el 2002-2001 donde teníamos otra Costa Rica, con otros sistemas de corrupción, no teníamos casos como los de Odebrecht, por ejemplo.*

Esto ha evolucionado constantemente y el crimen ya ahora es organizado, no solo nacionalmente, sino internacionalmente, y cuando vemos que el Ministerio Público es incapaz de poder combatir o repeler esa corrupción, cuando vemos que la Contraloría también, las auditorías también, entonces no es un tema de simplemente funcionarios que no son capaces de combatir la corrupción, es un sistema que ha evolucionado y tenemos que adaptar estos nuestros sistemas de control, a los que tienen los países de primer mundo en donde han integrado todas estas instituciones para combatir la corrupción.

Ya no se trata de hacer parches y modificaciones al artículo N.° 23, agregarle un párrafo, quitarle un párrafo, guardar el presupuesto, no dar el presupuesto, sancionar

[78] Acta 23, página 21

a un alcalde, sancionar a un jerarca que no tiene la voluntad de implementar los informes de auditoría pese a las advertencias.

Ya esto requiere una reforma integral a los sistemas de corrupción, porque todos están colapsados, y ustedes lo han notado, cómo el Ministerio Público es incapaz y la mayoría de los casos prescriben, porque no están adaptados. No tenemos integrada a la ciudadanía en esta búsqueda del combate a la corrupción". [79]

Este comentario refleja la magnitud del desafío, en el sentido de que, efectivamente, la legislación contra la corrupción luce desbordada y superada. El contexto ha cambiado mucho y se requiere una reforma integral a todo el marco normativo, un enfoque integral y diferente, en el que los parches no son suficientes.

Aquí también es necesario resaltar elementos muy importantes que fueron ignorados por los otros diputados y diputadas en esta comisión: tanto la situación de las Municipalidades, como la situación internacional del caso Java Lato, las cuales evidencian que el combate a la corrupción está desbordado a las instituciones en Costa Rica. Tratar de restringir el caso Cochinilla a una red afincada en CONAVI es eludir el panorama completo, en el que hay manifestaciones de estos nuevos comportamientos y arraigos de la corrupción tanto en el entorno regional, como en el internacional.

Se debe realizar una revisión profunda, que incluya un análisis de resultados de últimos años, comparación con normativa de países que estén a la vanguardia en esta materia, y al menos se requiere considerar los suficientes temas:

- Reforma a ley de control interno, con énfasis en papel de auditores, seguimiento a denuncias, responsabilidades de auditores y administración por el trámite de denuncias.
- Ley de puertas giratorias, vigilando que no se afecten los derechos de las personas a conseguir trabajo (si una persona es despedida del sector público, prohibirle que labore en sector privado en su especialidad podría dejarlo en la imposibilidad de conseguir su sustento).
- Evitar conflictos de intereses en laboratorios de verificación y control

[79] Acta 34, página 23

- Reforma a Lobby, hay proyecto presentado para normar esta actividad y transparentarla.
- Reforma al papel de la Contraloría General de la República, revisar el modelo integral de lucha contra la corrupción. Prevención, sanciones e impunidad.
- Transparencia y el fácil acceso de sociedad civil a la información

5. Reforma a Conavi

La revisión de naturaleza jurídica de Conavi se presenta como una urgencia. El Consejo se creó en 1998 para tratar de resolver la incapacidad del país para construir obra pública, por lo que se propuso modernizar el modelo. Sin embargo, luce desvirtuado.

Una revisión tanto de los antecedentes como de la información generada en las audiencias debe llevar a una propuesta que trascienda las soluciones simplistas. Cerrar el CONAVI probablemente representaría regresar a los problemas que se presentaban antes de 1995, cuando la situación de las necesidades de las obras públicas viales obligó a crear este Consejo, como un intento de salir del estancamiento que se presentaba en la situación. Tratar de simplemente reacomodar el CONAVI dentro del MOPT, podría a su vez representar regresar a la Costa Rica de 1950, cuando este Ministerio era el encargado de desarrollar estos proyectos.

La contralora Marta Acosta lo expuso ante la comisión con contundencia: *"Por otra parte, el modelo de control de los proyectos tanto de obras nuevas como de la conservación de la red pavimentada y lastre; depende en gran medida de la actividad de los privados, supervisores, administradores viales, organismo de ensayo, por ejemplo. Con un débil rol de la administración como contraparte, siendo que Conavi se ha convertido en un tramitador de documentación entre las distintas empresas contratadas..."*[80] El subrayado no es del original.

En síntesis, el modelo de conservación vial está desactualizado y Conavi ha perdido el rol de rectoría. Pero hay que tener el cuidado de la tentación de cerrar el Conavi y delegar toda su responsabilidad al MOPT, porque eso sería regresar a 1997, cuando ese modelo también era ineficiente.

[80] Acta 15, página 11

Se debe impulsar una transformación integral del sistema para desarrollar obras públicas viales. Esto requiere la implementación de un sistema nacional de carreteras, que permita su planificación, desarrollo y mantenimiento, pero no es la única condición.

Hay que revisar la estructura del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, sus funciones y sus controles, y de los Consejos que existen en la actualidad.

Esto es una tarea que trasciende el mandato y el plazo dado para esta Comisión de Investigación Legislativa, cuya función estaba en analizar las situaciones vinculadas con el posible funcionamiento de la red de corrupción relacionada con la contratación de obras viales.

Esta recomendación implica un ejercicio de análisis de otro tipo, diferente al ejercicio de investigación y asociado con la modernización del sector público de transportes y las mejores prácticas en la actualidad para este campo.

Para iniciar esta reflexión necesaria, esta transformación integral del sector de transporte público, recomendamos retomar el expediente 19.900 "LEY DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES Y DE CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA VIAL", la creación del Instituto Nacional de Vialidad, que fue la última propuesta institucional de una reforma integral en el sector.

6. Actuaciones de autoridades hacendarias

En este tema, la información presentada ante la comisión permite obtener las siguientes conclusiones:

- No hubo sustracción de fondos presupuestados para obras viales, o desvío a cuentas particulares.

Las denuncias que se investigan se refieren a favorecimiento en contrataciones, y la posibilidad de que funcionarios de CONAVI recibieron dádivas para favorecer empresas.

- Gobierno no originó déficit en CONAVI.

Se presentaron dos grandes déficits en CONAVI y ninguno fue originado por el Gobierno, por mala planificación, o manejo ilegal o deficiente de recursos públicos.

El primero se presentó a finales de 2018 y durante 2019, se originó en recursos que Hacienda no giró a CONAVI por una disputa entre INS y SUGESE sobre marchamo; autoridades de Hacienda indicaron que no hubo tiempo para girar alrededor de ₡70 mil millones.

El segundo déficit se presentó en 2020, recorte por regla fiscal, inicialmente de ₡10 mil millones, que Contraloría elevó a ₡15 mil millones, y se sumó a rebaja de Asamblea Legislativa, relacionada con la pandemia, por ₡30.400 mil millones. En total, alrededor de ₡45 mil millones.

Fueron déficits generados por factores externos a Hacienda, primero la disputa entre INS y Sugese; luego por las rebajas presupuestarias. No fueron generados por mala planificación, ni por malos manejos de las autoridades hacendarias.

- Recursos que Gobierno solicitó para CONAVI y Asamblea aprobó tenían fundamento y fueron legales

El déficit de 2019 se atendió con aval de Hacienda, la entonces ministra de Hacienda Rocío Aguilar participó en reunión presencial en Casa Presidencial en marzo / abril (no fue en diciembre) para restituir fondos que correspondían por ley. José Luis Araya Alpízar declaró que el Ministro de Transportes planteó la necesidad de recursos para construcción de obras, y se trató de buscar la forma de darles contenido. Se giraron ₡40 mil millones en tercer presupuesto extraordinario por canje de deuda y otros ₡26.400 millones en quinto presupuesto extraordinario. Recibió aprobación legislativa.

Desde 2020, se incluyó en los presupuestos norma de ejecución presupuestaria, para impedir que se utilicen canjes de deuda para financiar nuevas necesidades.

El déficit de 2020 no se atendió con aval de Hacienda, porque no se relacionó con girar nuevos fondos. Eso lo ratificaron tanto José Luis Alpízar, Director de Presupuestos: "*no la conocimos porque no aumentaba gastos*"; como el viceministro Isaac Castro, indicó que correspondía a recursos que se habían transferido de 2013

a 2018 desde Presupuesto, ya eran recursos enteramente bajo la responsabilidad del CONAVI. Los comparecientes coinciden en que se trató de recursos que CONAVI ya había recibido, y que el mismo Consejo solicitó mover a otras partidas. También recibió aprobación legislativa.

Se manejaron alrededor de ₡22.500 millones por redireccionamiento de partidas; no fue gasto nuevo porque eran recursos que ya se habían girado; tampoco eran dineros ociosos, sino recursos que CONAVI disponía para otros fines, pero que sus representantes justificaron ante las autoridades del Gobierno que podían reacomodar. Era su responsabilidad como administradores de estos fondos. Adicionalmente, diputados restituyeron ₡7 mil millones en el tercer presupuesto extraordinario de 2020.

Las dos acciones fueron legales, buscaban devolver fondos a CONAVI para que pudiera cumplir con sus obligaciones contractuales, y en todo momento, jerarcas de gobierno actuaron de buena fe, considerando que era solicitud de CONAVI para atender sus obligaciones. No hay ninguna evidencia de que jerarcas de Hacienda, MOPT o Casa Presidencial actuaron para beneficiar a algún empresario.

- No hubo hueco presupuestario

A pesar de declaraciones de Walter Espinoza, que reflejan una hipótesis para la investigación, no hay evidencia de ningún hueco presupuestario: no se presupuestaron recursos sin fondos, sino que se presentaron situaciones que afectaron la presupuestación que ya estaba en marcha.

- No hubo tráfico de influencias

La participación de Camilo Saldarriaga no procuró beneficiar a ninguna de las empresas; se trató de cumplir con su trabajo como asesor, de procurar acuerdos entre las instituciones que le correspondía enlazar, para un objetivo legítimo: que CONAVI tuviera los fondos que requería (y que había recibido inicialmente en la presupuestación aprobada, pero en el primer caso no se le giraron y en el segundo, se le recortaron sobre la marcha) para cumplir con obras que se estaban ejecutando.

La responsabilidad por el manejo de los fondos correspondía a las autoridades de CONAVI. Esto lo reafirmó Mauricio Arroyo, al declarar que Tesorería no controla en qué se utilizan los pagos, solo que haya recursos en cuenta de institución; al final, CONAVI eran los responsables de cómo se utilizan los recursos que se les giraron en forma legal; lo que reiteró el viceministro Isaac Castro, al destacar que los fondos correspondían a recursos que se habían transferido de 2013 a 2018 desde Presupuesto, por lo tanto, ya eran recursos enteramente bajo la responsabilidad del CONAVI.

Es por lo anterior, que el suscrito Diputado presenta el siguiente informe de minoría.

Dado en el área de Comisiones Legislativas, a los 6 días del mes de abril del dos mil veintidós

Enrique Sánchez Carballo

Diputado