

REPUBLICA DE HONDURAS  
TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS

INFORME DE AUDITORIA PILOTO DE GESTION

Al proceso de ejecución del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa – Danlí CA-6 bajo la responsabilidad de la UEBM – Dirección de Carreteras de la Secretaria de Obras Publicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI



Marzo, 2005

## Tabla de Contenido

	<b>CARTA DE ENVIÓ</b>	
<b>1.</b>	<b>SÍNTESIS O RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>INFORMACIÓN INTRODUCTORIA .....</b>	<b>8</b>
A.	Origen de la Auditoria .....	8
B.	Objetivos de la Auditoria .....	8
C.	Alcance .....	9
D.	Base Legal y Objetivos de la Entidad.....	11
	➤ SOPTRAVI, antecedentes.....	14
	➤ Carretera de Oriente a El Zamorano, Danli, Yuscaran y Nicaragua .....	17
	➤ Tramos de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 y áreas de influencia..	20
<b>3.</b>	<b>COMENTARIOS DEL EXAMEN.....</b>	<b>23</b>
A.	Cumplimiento de legalidad.....	23
B.	Medición de la eficiencia y economía.....	24
C.	Evaluación del Impacto del Proyecto “Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6”.....	25
D.	Evaluación de Cumplimiento de metas y objetivos .....	26
E.	Asuntos de importancia para la entidad .....	28
	➤ Impacto Social .....	28
	➤ Impacto Ambiental .....	33
	➤ Diferencias significativas en las propuestas técnicas y económicas.....	35
<b>4.</b>	<b>OBSERVACIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>37</b>
1.	Documentar el proceso de licitación declarado fracasado permite llevar a cabo un proceso transparente en las contrataciones del estado. ....	37
2.	Desfase en la ejecución de la obra sin la justificación pertinente .	40
3.	Las recomendaciones dadas por la empresa supervisora INOCSA en sus informes de supervisión, deben ser evaluados de manera oportuna y eficaz para el logro de los objetivos del proyecto. ....	44
<b>5.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>57</b>
	ANEXO No. 1 .....	57
	Resumen del proceso de ejecución del Proyecto .....	57
	ANEXO No. 2.....	59
	Informes de Avances INOCSA.....	59
	ANEXO No. 3.....	61
	Informe de Control Interno.....	61
	➤ Propósito del Estudio y Evaluación Del Control Interno .....	63
	➤ Debilidades determinadas en la evaluación del control interno .....	64

## 1. SÍNTESIS O RESUMEN EJECUTIVO

A continuación presentamos la Síntesis o Resumen Ejecutivo de los resultados de la Auditoría Piloto de Gestión efectuada al Proceso de Ejecución del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa – Danli CA-6 efectuada en la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Dirección General de Carreteras de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI.

### **Antecedentes de la Entidad Auditada**

La Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (en adelante SOPTRAVI) es una de las Secretarías de mayor importancia estratégica para el desarrollo nacional así como por la magnitud en presupuesto de los proyectos que ejecuta. La Unidad Ejecutora del Banco Mundial (en adelante UEBM- DGC) depende directamente de la Dirección General de Carreteras de SOPTRAVI, y tiene como responsabilidad elaborar los documentos de licitación y selección, evaluación de ofertas y económicas de acuerdo con las normas y procedimientos de selección y contratación de la Asociación Interamericana de Fomento.

### **Naturaleza, Objetivo y Alcance de Auditoría Piloto de Gestión**

Una Auditoría Piloto es la aplicación por primera vez de la Metodología preparada con determinada finalidad. En este caso, la Metodología de Auditoría de Gestión del Tribunal Superior de Cuentas (en adelante TSC) tiene su fundamento legal en el Artículo 43 de la Ley Orgánica del TSC que señala que la Auditoría de Gestión se fundamentara en el contenido de los planes operativos anuales de las instituciones del sector público, así como

en los informes acerca del cumplimiento de objetivos y metas programadas. La Auditoria de Gestión evaluara las bases y aplicación de indicadores financieros, operacionales y del desempeño, como medio para medir los resultados de la gestión. Como se ha indicado anteriormente la presente Auditoria Piloto de Gestión se efectuó al Proceso de Selección y Ejecución del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa – Danli CA-6 en la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Dirección General de Carreteras de la Secretaria de Obras Publicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI por el periodo comprendido del 01 de mayo de 1999 al 18 de marzo del 2005.

### **Resultado de la Auditoria Piloto de Gestión**

A continuación se resumen las observaciones y recomendaciones resultados de la labor realizada:

1. En el historial del proceso de licitación del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 no consta evidencia que sustente las razones por las cuales se declaro fracasada la primera licitación efectuada en octubre del 2001, por ello esta comisión ha tenido limitaciones para evaluar las razones legales o técnicas para declarar desierta la licitación por 272 Millones de Lempiras (octubre 2001), para evaluar las razones de una segunda y nueva convocatoria (noviembre 2002) con aumento del monto de las bases en 146 millones de Lempiras; e igualmente hemos tenido limitaciones para evaluar por que se acepto una segunda oferta del mismo postor por 320 millones de Lempiras (enero 2003) cuando inicialmente se presento una por 196 millones de Lempiras. También sin el sustento documentario suficiente y necesario nos hemos vistos limitados para evaluar si la mencionada declaración

fracasada se ajusta a las causales establecidas en la ley. Adicionalmente, la evaluación efectuada al proyecto, revela que en términos generales no se ha venido dando un debido cumplimiento a las normas que regulan las fases del proceso de ejecución de la obra.

2. Los informes presentados por la empresa supervisora INOCSA mencionan desfases en los avances de la ejecución de la obra, nos referimos a los informes de los meses de diciembre 2004 a febrero 2005, sin que exista una justificación al respecto. Por dichos desfases hasta la fecha de la elaboración del presente informe la Unidad Ejecutora del Banco Mundial no ha tomado todavía las medidas pertinentes. En general se han determinado atrasos desde la etapa inicial en la realización normal de la obra por lo cual se estima que tendrá incidencia en el cumplimiento de montos, metas y objetivos previstos para dicho proyecto.
  
3. Según los informes presentados por la Empresa Supervisora Ingeniería en Obras Civiles INOCSA, la ejecución del proyecto Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, muestra un avance muy lento que influiría significativamente en la eficacia del proyecto, así como, el grado de eficiencia y economía, estas demoras incidirán en las actividades que intervienen en la ejecución de la obra y por lo tanto se verá afectado el costo final del proyecto.

A continuación se resumen las recomendaciones formuladas en nuestro Informe dirigidas a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI, para que por intermedio de la Dirección General de Carretera disponga:

- a. Que toda licitación que se declare fracasada o desierta, sean debidamente sustentada con la documentación soporte respectiva, y que las consideraciones para esa decisión se ajusten a las causales establecidas por las normas legales correspondientes. Esta comisión sugiere se efectúe una Investigación Especial por parte del TSC (con participación de ingenieros especialistas) que evalúe las razones técnicas, si las hubiera para declarar desierta la licitación por 272 Millones de Lempiras, aumentar el monto de las bases en 146 millones de Lempiras y aceptar segunda oferta del mismo postor por 320 millones de Lempiras.
- b. Que UEBM-DGC responsable del proyecto cautele estrictamente la labor que ejecuta la empresa supervisora INOCSA. E igualmente que dicha unidad ejecutora responsable del proyecto, sea diligente para la atención de las recomendaciones que emita la empresa supervisora.
- c. La implementación de indicadores sobre eficiencia, eficacia y economía, para monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas, así como, la optimización de los recursos asignados de los proyectos en proceso de ejecución. Asimismo, es necesario que la entidad aplique indicadores para medir su impacto dentro de la zona de influencia y que en la elaboración de los proyectos, se tenga en cuenta el impacto social que representan las áreas de influencia donde se realizaran las obras.
- d. Que la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, (en adelante UGA) y TSC mantenga una supervisión permanente, para cautelar que las medidas dispuestas por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente – SERNA sean aplicadas en tiempo y oportunidad.
- e. Adoptar las medidas correctivas pertinentes a efecto de implementar las recomendaciones establecidas en el Informe de Control Interno.



Esta Síntesis o Resumen Ejecutivo ha sido preparada solamente para información y uso de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, de la Dirección General de Carreteras y del Tribunal Superior de Cuentas y no debe ser referido a ninguna otra persona o entidad, ni utilizado con distinto propósito.

**Lic. Abraham Sierra**

**Jefe de Departamento de Auditoria**

Sector Infraestructura e Inversiones - TSC

**Lic. Miguel Ángel González**

**Director de Auditorias**

Tribunal Superior de Cuentas

## 2. INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

### A. Origen de la Auditoria

La presente auditoria piloto de gestión se realizó en ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 222 de la Constitución de la República reformado; 3, 4 y 5 numeral (2), 41, 43, 46 y 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, el examen comprendió la revisión de las operaciones, registros y la documentación de respaldo presentada por los funcionarios y empleados de la Dirección General de Carreteras, cubriendo el período comprendido del 01 de mayo de 1999 al 18 de marzo de 2005.

### B. Objetivos de la Auditoria

- Determinar si los procesos (Estudio Técnico, Selección, Ejecución, Supervisión) realizados por la unidad ejecutora del Banco Mundial para la ejecución del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 se han ajustado a las normas legales y técnicas establecidas.
- Establecer si dichos procesos se han ejecutado de manera eficiente económica y eficaz.
- Si para la ejecución del proyecto se han tomado a consideración las normas aprobadas por los organismos competentes sobre medidas de medio ambiente o su entorno así como los permisos correspondientes.

### C. Alcance

El periodo de la auditoria de gestión comprendió del 01 de mayo de 1999 al 18 de marzo de 2005, en el que se analizó el proceso de selección y ejecución del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6. Nuestro examen piloto de gestión se realizó de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamental aplicables al Sector Público de Honduras (NAG-SPH), Manual de Normas Generales de Control Interno y el Manual de Auditoria de Gestión y otras disposiciones que se encuentren vigentes en virtud del Artículo 110 de la Ley Organica del TSC.

Dentro de los procedimientos establecidos en el Manual de Auditoria de Gestión se obtuvo el conocimiento de las actividades de la Secretaría de Estado, de la Dirección General de Carreteras y en especial de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial, que tiene a su cargo el proyecto Rehabilitación de la carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, para lo cual se realizaron entrevistas generales a funcionarios y directivos involucrados con dicho proyecto. Asimismo se realizó una visita inicial de inspección al proyecto, conociendo el plantel de la empresa Elpidio Sanchez Marcos Exterior ELSAMEX ubicada en Ojo de Agua El Paraíso.



Planta de Tratamiento de Concreto  
Asfáltico



Planta de Trituración de material  
pétreo



Laboratorio de INOCSA



Material para la obra

De igual manera se visitó las oficinas de la empresa supervisora Ingeniería en Obras Civiles INOCSA ubicada en el kilómetro 39 de Aldea La Mesa, El Paraíso para verificar sus instalaciones y equipos, así como la bitácora de la obra con la finalidad de comprobar las actividades realizadas hasta esa fecha.

Se identificaron las principales áreas de influencia Colonia Villanueva, la entrada a los pinos, Villa Vieja, Escuela Agrícola Panamericana el Zamorano y Morocelí, donde se encuentran ubicados los bancos de materiales.

Finalmente se efectuó un análisis sobre el ambiente de control interno de la institución determinándose un riesgo moderado; se estableció como área crítica o de estudio la actividad de Selección, considerando que la Ejecución se encuentra en su fase inicial (fecha de inicio 19 de noviembre de 2004). Cabe mencionar que además de la identificación de la citada actividad el alcance del examen comprendió el análisis de todas las fases del proceso de Ejecución de este proyecto.

En la etapa de planificación se realizó el análisis estratégico de Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda SOPTRAVI se evaluó el sistema de control interno de la Dirección General de Carreteras y la Unidad Ejecutora del Banco Mundial, como responsables directos del proyecto, obteniendo como resultado un reporte conteniendo las debilidades de control interno determinadas para su implementación correspondiente; asimismo, en base a esta información se preparó el Plan y Programa de auditoría correspondiente. Se adjunta Informe en Anexo No 3.

Finalmente, en aplicación a los procedimientos establecidos en el citado programa se evidenciaron los hechos observados, que han sido considerados en el presente informe con las recomendaciones pertinentes.

#### **D. Base Legal y Objetivos de la Entidad**

La Dirección General de Carreteras es responsable de la programación, estudio, diseño y ejecución de obras, carreteras y puentes con el propósito de promover el desarrollo comercial, industrial, agrícola y ganadero del país; encargándose también de la consecución de los recursos externos para los diversos proyectos, mediante la elaboración de los estudios de factibilidad económicos y técnicos que se requieren.

La Unidad Ejecutora del Banco Mundial es una unidad de la Dirección General de carreteras dependiente de la Secretaria de Obras Publicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), quien es la responsable de elaborar los documentos de licitación y selección, evaluación de ofertas económicas de acuerdo con las normas y procedimientos de selección y contratación de la Asociación Interamericana de Fomento AIF<sup>1</sup>; elaboran los contratos

---

<sup>1</sup> Plan operativo Anual de la Unidad Ejecutora Banco Mundial

respectivos, modificaciones y dan seguimiento a los trámites legales y administrativos; brinda un control y seguimiento del avance y calidad de las obras mediante visitas de campo y reuniones afines, relacionándose directamente con contratistas y consultores con el objetivo de que los trabajos se ejecuten según lo programado.

La Unidad Ejecutora del Banco Mundial, revisa y procesa los pagos a consultores contratistas de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en el Manual Operacional en proceso de elaboración por la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión UPEG.

Los proyectos de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial son financiados con fondos de préstamos de la Asociación Internacional de Desarrollo del Grupo del Banco Mundial, Gobierno de España, Fondos Nórdicos, Recursos del Gobierno de Honduras. El Marco legal general es el siguiente:

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Plan Estratégico de Transporte
- Plan Plurianual.
- Plan Operativo Anual.
- Presupuesto General de la República.
- Leyes Administrativas, Decreto 218-96, decreto número PCM- 008-97.
- Ley de Contratación del estado decreto No. 74-2001
- Reglamento Interior del Consejo del Servicio Civil, acuerdo N. 142
- Reglamento Interno de Secretaria de Obras Publicas, Transporte y Vivienda SOPTRAVI, acuerdo N. 310
- Convenio de Crédito de Desarrollo No. 3432-HO, decreto N. 64-2001.

- Contrato para la Rehabilitación de la Carretera “Tegucigalpa-Danlí CA-6” “ELSAMEX” firmado el 28 de abril del 2003
- Contrato Proyecto Supervisión de la Reconstrucción y Rehabilitación del tramo Carretera “Tegucigalpa-Danlí CA-6” Ingeniería en Obras Civiles INOCSA.
- Contrato de Cumplimiento de Medidas de Mitigación para el Desarrollo del Proyecto “Reconstrucción Tramo Carretero Tegucigalpa-Danlí”, licencia ambiental N. 107-2001.
- Evaluación técnico económico de la red vial de Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda SOPTRAVI, por parte de la empresa Ingeniería Servicio Comercio INSECO S. de R L de CV Diciembre de 2000.
- Estudio de la rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa Danlí y sus anexos, Mayo de 2002.
- Informe final de estudio ambiental Diciembre de 1993.

Los objetivos<sup>2</sup> principales de la Secretaria de Obras Publicas Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) son:

1. La formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas relacionadas con la vivienda, las obras de infraestructura pública, el sistema vial, el urbanismo y el transporte.
2. El régimen concesionario de obras públicas, incluyendo los procedimientos de adjudicación de concesiones la regulación de las actividades del concesionario de acuerdo con los contratos y las leyes sobre la materia, y la asesoría a las municipalidades que lo requieran, cuando se trate de concesión de obras públicas municipales.

---

<sup>2</sup> Ley de la administración publica 218-96.

3. Lo concerniente a los servicios geodésicos y cartográficos del estado y los demás asuntos que disponga la legislación vigente.

### **ANTECEDENTES DE SOPTRAVI**

En 1,930<sup>3</sup> se creó el Ministerio de Fomento Agricultura y Trabajo, por decreto número 14 del Congreso Nacional del 19 de diciembre de 1951, quedó como Secretaría de Fomento y Trabajo.

Posteriormente por decreto número 8 del 24 de diciembre de 1954 se le denomina Secretaría de Estado de Fomento (Funcionando como tal hasta 1957) después por decreto legislativo número 2 del 19 de diciembre de 1957 pasó a llamarse Ministerio de Comunicaciones y Obras Publicas; en el artículo de la Constitución de 1957 aparece con el nombre de Comunicaciones y Obras Publicas.

En fecha 5 de febrero de 1971 el soberano Congreso Nacional emitió el decreto 132, se reestructuró la Secretaría de Estado en los Despachos de Comunicaciones y Obras Públicas creando dos secretarías:

1. Secretaria de Estado en el Despacho de Obras Públicas.
2. Secretaria de Estado en el Despacho de Comunicaciones y Transporte.

Por decreto numero 82, de fecha 17 de noviembre de 1971 (Gaceta numero 20554 del 16 de diciembre de 1971) reforma el decreto 132, dichas reformas se refieren a que el artículo numero 5: El mantenimiento de

---

<sup>3</sup> Memoria del archivo de SOPTRAVI.

aeropuertos, por orden técnico corresponde al ramo de comunicaciones y transporte y la construcción al ramo de obras públicas y urbanismo.

Al producirse el golpe militar el 4 de diciembre de 1972 con el gobierno constitucional del Doctor Ramón Ernesto Cruz, asume el control del gobierno el General Oswaldo López Arellano en fecha 5 de diciembre del mismo año, 1972 se emite el acuerdo número 1 nombrando el gabinete de gobierno en que se consigna un solo Secretario de Estado en el Despacho de Comunicaciones Obras Públicas y Transporte (SECOPT).

Posteriormente en fecha 19 de diciembre de 1972 mediante acuerdo número 151 fueron creadas dos subsecretarías de estado denominadas: Subsecretaría de Obras Públicas y Subsecretaría de Obras Públicas y Transporte.

En enero de 1997 mediante decreto No. 219-96, por la propuesta de los Organismos Internacionales de Modernización las dependencias del Estado, SECOPT pasó a llamarse Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, SOPTRAVI.

Las funciones de las direcciones generales y demás órganos especializados de esta secretaría son las siguientes:

1. Dirección General de Carreteras: Responsable del planeamiento, estudio, diseño, construcción y supervisión de las carreteras nacionales.

2. Dirección General de Conservación de Carreteras y Aeropuertos: Responsable del mantenimiento y conservación de la red vial y de los aeropuertos nacionales.
3. Dirección General de Obras Publicas: Responsable del planeamiento, estudio, diseño, construcción y supervisión de obras civiles en general y de asesorar técnicamente en esta materia las municipalidades.
4. Dirección General de Transporte: Responsable de conducir los asuntos relacionados con la regulación del transporte terrestre de pasajeros y de carga.
5. Dirección General de Aeronáutica Civil: Responsable de conducir los asuntos relacionados con la navegación y transporte aéreos de carácter civil.
6. Instituto Geográfico Nacional: Responsable de los servicios geodésicos y cartográficos del estado.

Dentro de su organización, la Dirección General de Carreteras dispone de 4 unidades ejecutoras, tres de ellas destinadas especialmente para la ejecución de proyectos de gran tamaño, financiados con fondos provenientes de diferentes convenios de préstamo suscritos por el gobierno de Honduras y las fuentes financieras internacionales BID, BCIE, Banco Mundial y la unidad coordinadora de fondos nacionales destinada a ejecutar proyectos carreteros de diferente índole y construcción de puentes; esta constituida además por la unidad de asistencia y apoyo técnico que brinda asesoramiento a las demás unidades y departamento de la Dirección General de Carreteras.

La Unidad Ejecutora del Banco Mundial es una unidad de la Dirección General de carreteras dependiente de la Secretaría de Obras Públicas,

Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)<sup>4</sup>, quien es la responsable de elaborar los documentos de licitación y selección, evaluación de ofertas y económicas de acuerdo con las normas y procedimientos de selección y contratación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF); se elaboran los contratos respectivos, modificaciones de estos y se da seguimiento a los tramites legales y administrativos; se brinda un control y seguimiento del avance y calidad de las obras mediante visitas de campo y reuniones afines, relacionándose directamente con contratistas y consultores supervisando que los trabajos se ejecuten según lo programado. La unidad revisa y procesa los pagos a consultores contratistas de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en el Manual Operacional en proceso de elaboración por la UPEG.

### **Carretera de Oriente a El Zamorano, Danlí, Yuscarán y Nicaragua**

La construcción de la carretera de oriente se comenzó entre los años de 1929 y 1930<sup>5</sup> con el propósito de unir las ciudades de Tegucigalpa y Danlí y las demás poblaciones intermedias.- En el año de 1940 se terminó y se abrió al paso de vehículos, ya que por esa fecha se finalizaron los trabajos de construcción del puente de acero sobre el río Choluteca, en las inmediaciones de la población conocida como Ojo de Agua.

En 1972 se inicio la construcción de la carretera bajo los requerimientos geométricos de alineación horizontal y vertical que actualmente tiene.- El proceso de construcción y pavimentación finalizó durante el último trimestre de 1976.

---

4 Plan operativo Anual de la Unidad Ejecutora Banco Mundial

5 Informe final del estudio de la rehabilitación, Tegucigalpa Danlí, Informe final de estudio ambiental.

El proyecto inicia en el Kilómetro uno (1) desvió a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras hasta Danlí hacia el Paraíso, en los años 1986 y 1987 se colocó el sello asfáltico, en los años 1991-1993 se efectuaron trabajos de conservación (mantenimiento), la carretera Tegucigalpa-Danlí forma parte del sistema vial centroamericano conectando la aduana de Las Manos (32 kilómetros de Danlí) Nicaragua, a nivel nacional la ruta pertenece a las zonas de tráfico Danlí, Yuscarán y Tegucigalpa.



En un 100% de la longitud<sup>6</sup>, (94 KM en dos secciones) la capa de rodadura de la carretera muestra signos evidentes de fatiga y de envejecimiento del asfalto.- Los principales indicios de la presencia de fatiga son pequeños poliedros que se asemejan a la piel del cocodrilo.

En otros segmentos la presencia de grandes bloques agrietados son signos inequívocos del proceso de envejecimiento que el asfalto ha sufrido durante los 24 años que han transcurrido desde que se pavimentó la carretera.



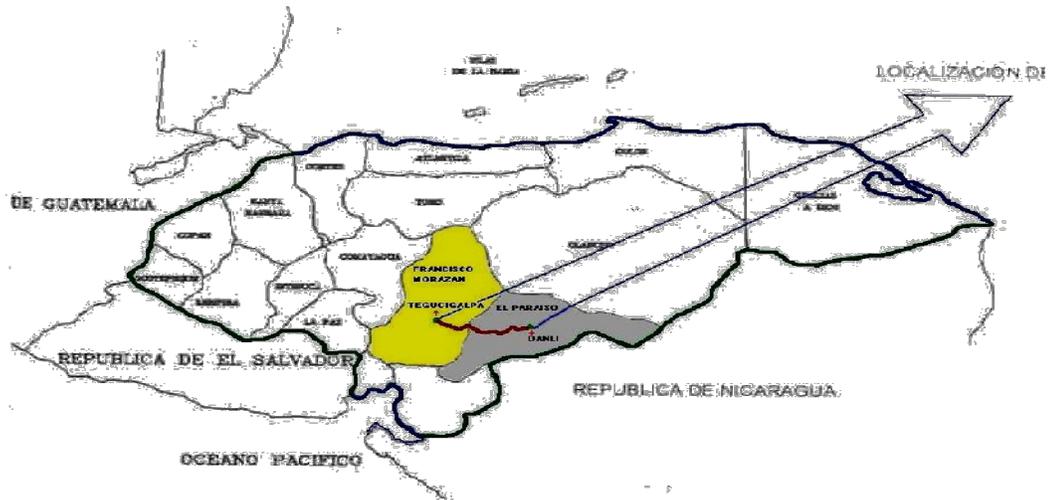
---

<sup>6</sup> Informe preliminar proyecto rehabilitación carretera Tegucigalpa-Danlí empresa supervisora INOCSA.

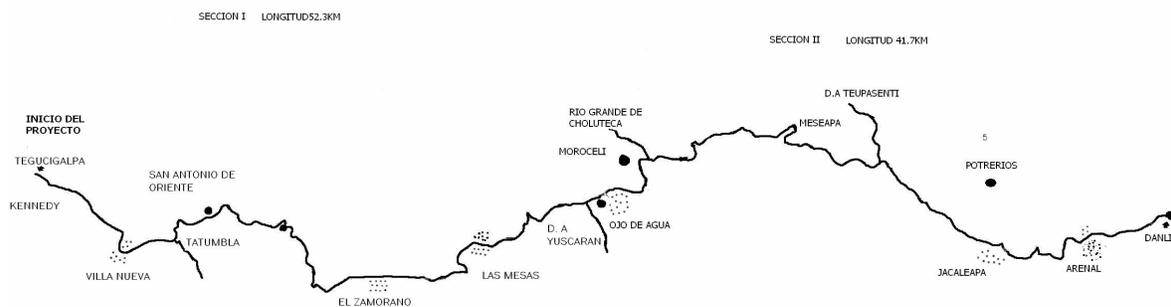
El tramo más deteriorado de esta carretera es el de Tegucigalpa - El Zamorano, (vista fotográfica) pues la vía se construyó principalmente sobre lutitas y rocas ígneas de grano fino.- La expansión y contracción de las primeras durante el invierno y el verano, y la meteorización físico-químico de las segundas, son las causas principales de la superficie ondulada y las grietas de flexión que se observan en la calzada.

La carretera Tegucigalpa Danli, es parte de la red vial básica de la nación además del importante sistema vial hemisférico, ya que es un tramo de la Carretera Panamericana, Sección de Honduras. En el sistema de clasificación de las vías terrestres acordado por gobiernos Centroamericanos al tramo Tegucigalpa-Danlí-El Paraíso-Las Manos se le ha dado la designación de CA-6, lo que es un claro reflejo de la importancia que tiene esta carretera en el contexto vial de Centro América. Hay que resaltar que esta carretera es también conocida porque incluye el tramo denominado “curva de la muerte” donde muchas personas han sufrido accidentes con consecuencias muchas veces de pérdidas en vidas humanas.

PLANO DE UBICACIÓN DEL PROYECTO



Tramos de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 y áreas de influencia



Debido a los problemas mencionados anteriormente, en junio de 1998 La Dirección General de Conservación de Carreteras y Aeropuertos tomó la decisión de proceder a efectuar el estudio de ingeniería requerido para la rehabilitación de la carretera en su totalidad.

El contenido del estudio abarcó desde los Estudios Básicos necesario previo al diseño (Geología, evaluación de la calzada, rugosidad y deflexión, topografía, estudio de tránsito, estudio de suelos, estudio de bancos de materiales, etc.)

El buen estado de la carretera tiene una gran importancia económica y social; a parte de que es de importancia internacional, ella conecta centros de abastecimiento con Tegucigalpa y centros de producción de exportación de café, con carreteras que conducen a los puertos de embarque.- A nivel regional la vía facilita el acceso a los centros de servicio (especialmente educación como ser la Escuela Agrícola Panamericana ZAMORANO y salud como ser los centros asistenciales para la población de la región oriental del país).

Los usuarios o zonas beneficiadas mediante la construcción de la carretera Tegucigalpa-Danlí es toda la zona oriental del país principalmente, Tegucigalpa, Yuscarán, Danlí, Valle de Ojo de agua, Valle de Jacaleapa, Valle de El Zamorano, Montaña Neteapa, Lomerio en las Crucitas, El Arenal, Villa Vieja, Guinope, Yauyupe, San Lucas, Moroloca, Morocelí, Villa de San Francisco, Escuela Agrícola Panamericana del Zamorano<sup>7</sup>.

El financiamiento de este proyecto se hará con cargo a las facilidades financieras previstas en el programa de cooperación financiera hispano-hondureño 1998-2000 y al crédito de reconstrucción y transformación.

---

<sup>7</sup> Programa de reconstrucción y mejoramiento de carretera, rehabilitación carretera Tegucigalpa-Danlí, estudio de rehabilitación de la carretera Tegucigalpa-Danlí informe final.

El costo total del proyecto rehabilitación de la carretera Tegucigalpa-Danlí asciende al monto estimado de Lps 320,514,495.92.<sup>8</sup> En el costo se considera también el estudio de rehabilitación preparado por SEICO y el proceso de supervisión a cargo de INOCSA. El costo final según detalle adjunto asciende a 339 millones de Lempiras (US\$ 20 millones de dólares americanos).

EMPRESAS ADJUDICATARIAS	VALOR DEL CONTRATO EN DÓLARES	VALOR DEL CONTRATO EN LEMPIRAS
SEICO	58,459.22	774,000.00
ELSAMEX	18,772,169.40	320,514,495.92
INOCSA	1,179,252.96	18,413,327.42
<b>TOTAL</b>	<b>20,009,881.58</b>	<b>339,701,823.34</b>

<sup>8</sup> Monto según Contrato (ver cuadro comparativo de bases, anexo 1)

### 3. COMENTARIOS DEL EXAMEN

#### A. Cumplimiento de legalidad

De la revisión y evaluación del proceso de ejecución del proyecto Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, en todas sus fases: Estudio Técnico, Selección, Ejecución, incluyendo la Supervisión, se preparo el cuadro resumen que se incluye en el Anexo No 1.

Sobre el particular, la evaluación efectuada al proceso de ejecución del referido proyecto, revela que su desarrollo no se ajusta a las normas que regulan el proceso de ejecución establecido. El incumplimiento se refleja principalmente en las fases de Selección y Ejecución.

- La fase de Selección, donde se llevó a cabo dos (02) licitaciones, que al final fue otorgada a la misma empresa contratista Elpidio Sanchez Marcos Exterior ELSAMEX, se aprecia, que además de la ausencia de un sustento técnico por la decisión de declarar fracasada la primera licitación, como se muestra en la observación No. 01 del presente informe, se han determinado modificaciones significativas en las dos (02) propuestas presentadas por la citada empresa, sin que los funcionarios responsables puedan exhibir para ello el sustento técnico adecuado, en este caso, se ha rectificado sustancialmente datos referentes a las especificaciones técnicas, que incide en la realización de mayores obras, mayor consumo de material y mayores precios unitarios; no obstante, para ambos procesos se mantiene como base el mismo Estudio de Rehabilitación, habiéndose

suplantado anómalamente los cuadros de las especificaciones técnicas.

La Comisión de Auditoria Piloto de Gestión, considera que la Dirección de Auditorias debe instruir la realización de una Investigación Especial (con profesionales técnicos especialistas) para la evaluación del Estudio de Rehabilitación así como de toda la información técnica que soporta los cambios efectuados entre la primera y la segunda licitación mencionada.

- En la fase de ejecución y de supervisión, se denotan situaciones que revelan que la obra no se está ejecutando conforme a la normativa establecida, tal como se muestra en las observaciones No. 02 y 03 del presente informe.

## **B. Medición de la eficiencia y economía**

De acuerdo a las normas establecidas sobre fiscalización de la eficiencia<sup>9</sup>, se entiende que esta medición abarca aspectos tales como:

- Si se emplean de modo eficiente los recursos humanos, financieros y de otro tipo.
- Si el proyecto se gestiona, regula, organiza y ejecuta con eficiencia.
- Si la administración pública presta sus servicios con puntualidad.
- Si los objetivos de los proyectos del sector público se cumplen con una relación costo-beneficio adecuado.

---

<sup>9</sup> Tomado de “Normas y Directrices para la Auditoría de Gestión basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI”.

Al respecto, como resultado de la evaluación al proceso de ejecución del Proyecto Carretera Tegucigalpa-Danlí (Elaboración del proyecto, proceso de selección, ejecución y supervisión), se denota algunas irregularidades y atrasos que están influyendo desde la etapa inicial en la realización normal de la obra y que por la naturaleza de las observaciones detectadas, se estima que tendrá incidencia en los plazos y montos establecidos, y por ende en el cumplimiento de las metas y objetivos previstos para dicho proyecto.

### **C. Evaluación del Impacto del Proyecto “Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6”.**

La evaluación del impacto tiene por finalidad determinar si se produjo los efectos deseados en la población objetivo y si esos efectos son atribuibles al programa, proyecto o actividad. Las evaluaciones de impacto también permiten determinar efectos no previstos en esa población objetivo, sean estas positivas o negativas.

En consecuencia, es importante destacar la necesidad de que la entidad involucrada en la ejecución de este proyecto, aplique indicadores para medir su impacto dentro de la zona de influencia, al finalizar la construcción y rehabilitación de la carretera, a corto plazo y a mediano plazo.

Al finalizar la obra, se deberá determinar si se cumplió con la ejecución del proyecto, de acuerdo a las especificaciones aprobadas, las normas legales establecidas en los plazos previstos para la rehabilitación de la carretera.

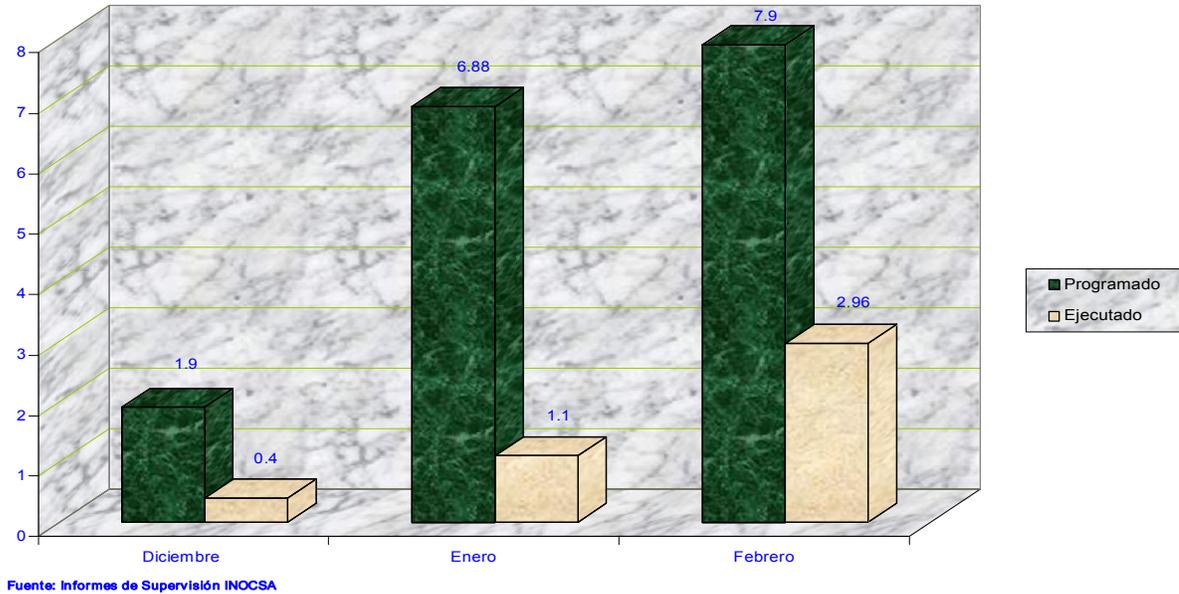
A corto plazo, para medir el efecto inmediato que se logra como resultado de la construcción y rehabilitación de la carretera, en beneficio de los agentes que intervienen en el área de influencia, se puede mencionar: El ahorro de tiempo en transporte, facilidad para ejecutar otros tipos de proyectos, mejoras en la actividad económica, potencializar la comercialización de diversos productos, participación más activa de los municipios en las actividades económicas, sociales y turísticos.

A mediano plazo o de impacto, a efecto de establecer si se han mejorado las condiciones de vida de la población de los municipios beneficiados, aumento de intercambio comercial de productos, mejoramiento de la estructura social de los municipios, como escuelas, hospitales.

#### **D. Evaluación de Cumplimiento de metas y objetivos**

De acuerdo a los informes presentados por la Empresa Supervisora INOCSA, en los meses de diciembre 2004, enero y febrero 2005, la ejecución del proyecto Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, muestra un avance muy lento como se puede observar en el cuadro y gráfico que se presentan a continuación, teniendo como sustento la referencia de los avances de obras que nota en el Anexo No. 2, como resultado de la comparación entre lo programado y lo realmente ejecutado por la empresa constructora ELSAMEX, durante los meses antes mencionados.

### Avance de Obra



En cuanto al principio de efectividad se ha tomado en consideración aspectos como:

- Objetivos y metas establecidas para el proyecto.
- Beneficios que debe lograr.
- Criterios de evaluación.
- Factores que impiden obtener resultados satisfactorios.
- Evaluación y presentación de reportes o informes sobre efectividad.
- Gestión del sistema de control gerencial para evaluación de la efectividad.

En este caso, se ha establecido como meta el periodo de avance de la obra, que esta relacionada a tres (03) meses, y como objetivos, los establecidos al momento de la elaboración del proyecto, tomando en consideración la

importancia e incidencia que tiene la rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí, para el país.

Respecto al atraso del proyecto está relacionado a los hechos irregulares que se están observando y situaciones no explicadas sobre dicho atraso. Se entiende que de mantenerse en el tiempo estas limitaciones, puede influir significativamente en la eficacia del proyecto, dado que no cumplirá las metas establecidas en el plazo previsto; así como se indica anteriormente, sobre el grado de eficiencia y economía, toda vez que estas demoras incidirán en las actividades que intervienen en la ejecución de la obra y por lo tanto se verá afectado el costo final del proyecto.

En este sentido, es importante destacar la falta de este tipo de mediciones por parte de la Unidad Ejecutora del proyecto, lo que le permitiría contar con elementos de gestión para una acción correctiva oportuna.

Por otro lado, el impacto que se busca con esta obra de importancia nacional para el país, tiende a verse afectada, con la consiguiente pérdida económica y afectación en la población que se encuentran en el área de influencia.

## **E. Asuntos de importancia para la entidad**

### **Impacto Social**

Como parte de la Auditoría de Gestión, los días 22 y 23 de febrero del año en curso se efectuaron visitas a las áreas de influencia del proyecto: Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, para esta actividad se efectuaron encuestas y entrevistas con formatos previamente elaborados.





La finalidad de estos cuestionarios estuvo dirigida a lo siguiente:

Que influencia tiene la ejecución de la obra, para lo cual se tomó como muestra las construcciones (Empresas, negocios y viviendas) ubicadas en los primeros 7 Km. de la carretera, en la salida de Tegucigalpa.

Se visitó la Colonia Villanueva y Aldea Villa Vieja, dónde en términos generales se obtuvo la siguiente información:

- Necesidad de rehabilitar la carretera, por las condiciones de deterioro en que se encuentra.
- Falta de comunicación formal por parte de las autoridades locales sobre dicha construcción, la mayoría de personas tienen conocimiento informal por medio de rumores y pláticas con fuentes cercanas a las personas involucradas con el proyecto.

- Seguridad de que la construcción de la carretera, ayudará a mejorar la calidad de vida de los pobladores de la zona, así como el impulso al desarrollo de las comunidades antes mencionadas, por medio de la reactivación de la economía de la zona ya que la afluencia de vehículos en dicha carretera internacional es elevada.
- Los pobladores de la zona no creen sentirse beneficiados o afectados, sin embargo existe la idea de que pueden ser perturbados por la experiencia vivida con la construcción del anillo periférico, cerca de dicha zona.
- Las personas que se encuentran en el derecho de vía en la carretera Tegucigalpa- Danlí, justo en la entrada de la ciudad, estarían dispuestas a vender o negociar sus propiedades siempre y cuando les paguen el costo de sus viviendas y sus mejoras, de lo contrario manifestaron no moverse del lugar donde están ubicados.
- Confianza en que la rehabilitación de la carretera se llevara a cabo, además que piensan que la reconstrucción de dicha carretera traerá consigo muchos beneficios a la comunidad

Para conocer la participación que han tenido las principales agentes que se encuentran involucradas en el área de influencia del proyecto, se entrevistaron en forma selectiva a los representantes de los municipios de Villa de San Francisco, Morocelí, Yuscarán, San Antonio de Oriente, Guinope, Danlí y El Paraíso.





Municipalidad de Danlí



Municipalidad de San Antonio de Oriente

La información más relevante que se obtuvo durante la entrevista fue:

NOMBRE DEL MUNICIPIO	NUMERO DE HABITANTES	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONOMICAS	AREAS PROTEGIDAS RESERVAS NATURALES Y ZONAS TURISTICAS
Villa de San Francisco	8,356	Agricultura y ganadería	Casa Urbana del Municipio
Moroceíl	14,000	Fabrica de Tabaco, Bancos de arena, caficultora, ganadería y agricultura.	Posito del señor de las aguas, Aguas termales, reservas biológicas Zona alta de Chile.
Yuscarán	13,000	Fabrica de Aguardiente, agricultura, minería.	Reserva Monserrat, Casa Fortín Casa Cultura (Minas Santa Gertrudis y otras) construcciones coloniales.
San Antonio de Oriente	12,640	Agricultura, cítrico, hortalizas, Caficultora, exportaciones a El Salvador y Guatemala.	Pintura de Antonio Velásquez.
Guinope	12,000	Agricultura, Cítricos, Hortalizas, Caficultora, exportaciones a El Salvador y Guatemala.	Reserva Biológica de Monserrat, cataratas de la fortuna, turicentro las playitas, los tres chorros, balnearios, iglesia y el salón municipal, cerro grande, selva biológica.
Danlí	200,000	Maquilas de Tabaco, Café, Granos Básicos, Ganadería y Comercio.	Santa Emilia, Pirineos, Zona del Águila, Laguna de San Julián.
El Paraíso	40,000	Caficultora, Ganadería y comercio.	Micro cuencas.

De estas entrevistas se puede llegar a los comentarios que se indican a continuación:

- Las municipalidades no han recibido información oficial sobre la ejecución del proyecto.
- Asimismo para efecto de este proyecto no se han realizado encuestas entrevistas o consultas a las autoridades municipales.

Sobre el particular, se puede apreciar la importancia de la información que se logra en este tipo de procedimiento, para la formulación de un proyecto, sobre todo de personas o agentes que se encuentran dentro del área de influencia.

En este aspecto, hay que tener en cuenta que el proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, salvo pequeñas modificaciones fue efectuado considerando las mismas especificaciones de su construcción inicial, es decir aproximadamente 30 años, donde existía otras realidades económicas y problemas sociales, asimismo, la incidencia de las actividades económicas de los municipios como, agricultura, ganadería, minería, comercio, turismo, entre otros, en la actualidad han aumentado por lo que las necesidades de transporte y circulación de vehículos es mayor.

En consecuencia, de toda la información obtenida se puede concluir que la mayor dificultad para la construcción de la carretera se verá en las zonas donde se ha invadido el derecho de vía, en el caso de no existir una planificación oportuna y adecuada para solucionar el problema social que

se ha creado, tendrá una incidencia al momento de que la ejecución de la obra llegue a esa etapa.

### **Impacto Ambiental**

Para llegar a este análisis se tomó en cuenta el Informe final del Estudio de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, elaborado por la empresa consultora Servicio para la Ingeniería y la Construcción S. de R.L. de C.V. – SEICO<sup>10</sup>.

En dicho documento, se señala que en base a los estudios efectuados, por la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI en el mes de abril de 1998 y Estudio Ambiental de la Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, preparado por Alvarado y Asociados para TECNISA en diciembre de 1993, se concluyó de que la citada carretera está ubicada en su mayor parte en una zona de bosque montañoso de pino, roble, y el resto en un bosque árido espinoso y de matorrales, además que la rehabilitación de la carretera no requería de una evaluación de impacto ambiental, y que únicamente se necesitaba de un plan de seguimiento y control, el cual sería parte del programa de mantenimiento de la carretera, en el cual se manifiesta que “todos los impactos que se presentan hoy en día los observaremos en el futuro, independientemente de los trabajos de rehabilitación” de la carretera.

Para la construcción de la carretera la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, ha expedido la Licencia Ambiental No. 112-2003 de 05 de junio de 2003; sin embargo, se condiciona que esta licencia se ha otorgado sin perjuicio de la emisión de los demás permisos requeridos por las autoridades correspondientes.

---

<sup>10</sup> Fecha de elaboración en Mayo 1999

Mediante Oficio No. SG-449-2004 de 19 de octubre de 2004, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, para los efectos del control y seguimiento, remite al Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, copia del contrato de Cumplimiento de Medidas de Mitigación para el desarrollo del proyecto Reconstrucción Tramo Carretero Tegucigalpa-Danlí CA-6, suscritos entre los Secretarios de Estado de los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente, y Obras Públicas, Transportes y Vivienda (SOPTRAVI).

Dichas medidas de mitigación, están relacionadas principalmente a:

- Medidas que debe cumplir el proponente UGA/SOPTRAVI, respecto a los controles que deben existir para la empresa contratista.
- Medidas a adoptarse para la etapa de construcción de la obra.
- Medidas que se han de implementar en los bancos de préstamo.
- Calidad de Aire y Control de Ruido.
- Salud y Seguridad Personal.

Al respecto, se ha verificado que la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, a la fecha viene adoptando las acciones pertinentes para dar cumplimiento al citado contrato, esta situación se evidencia especialmente en las medidas dispuestas por dicha área, por la modificación del tramo denominado “Curva de la Muerte” ubicado en el kilómetro 40.153.55, donde se ha afectado una zona boscosa al haberse efectuado la tala de árboles, para el desvío de la carretera.



Curva de la Muerte Kilómetro numero 40.153.55



Modificando el tramo de la carretera

Dada la importancia que tiene el Impacto Ambiental en Honduras, es necesario que la Unidad Ejecutora del Banco Mundial responsable de la ejecución del proyecto, mantenga una supervisión permanente, para cautelar que las medidas dispuestas por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, se realicen conforme a lo estipulado por el contrato remitido con oficio No. SG-449-2004 de 19 de octubre de 2004.

### **Diferencias significativas en las propuestas técnicas y económicas**

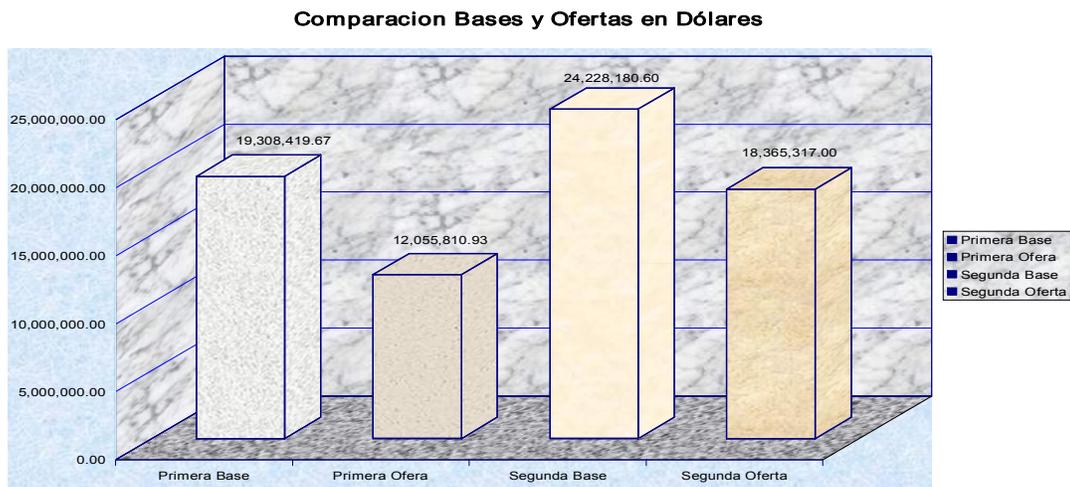
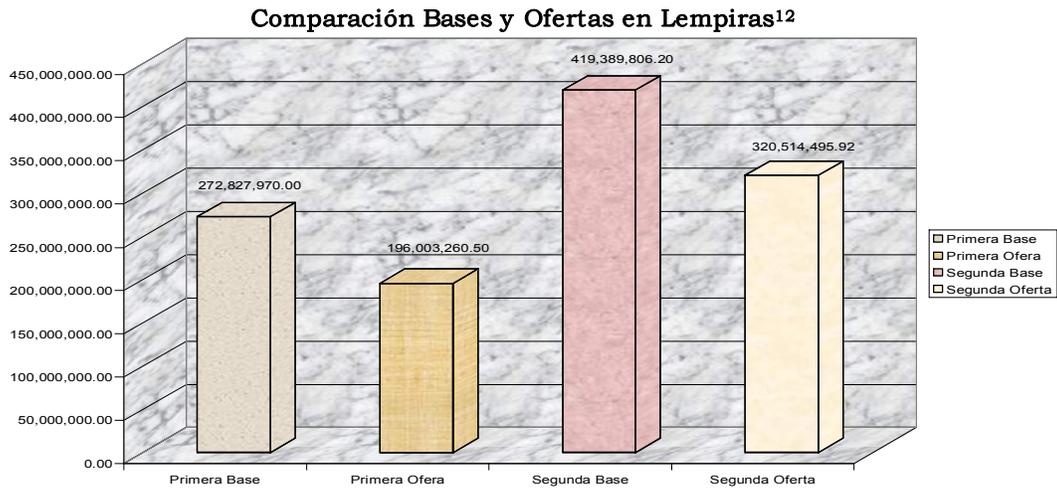
Como resultado del análisis de la documentación del proceso de selección se ha determinado una diferencia aproximada de \$4,919,760.93 equivalente a Lps146,561,836.20<sup>11</sup> respecto a las bases presentadas por la misma empresa contratista ELSAMEX para la primera y segunda licitación del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6.

---

<sup>11</sup> Ver anexo número 1 donde se detalla los cambios en las bases y ofertas.

Estas diferencias están relacionadas a las cantidades de materiales y de obra así como precios unitarios presentados en el estudio técnico hecho por la consultora SEICO S de R.L. de C.V., lo cual no ha sido sustentado técnicamente por la Unidad Ejecutora del Banco Mundial y la empresa contratista ELSAMEX.

A continuación se grafica las variaciones en los montos presentadas en las bases licitación y ofertas:



<sup>12</sup> Ver anexo número 1 tipo de cambio en tiempo de adjudicación.

#### 4. OBSERVACIONES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después del análisis, revisión y verificación de la documentación proporcionada por la Unidad Ejecutora del Banco Mundial, correspondiente al proyecto Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, se encontraron algunas deficiencias en los procesos de Selección y Ejecución que a continuación se detallan:

- 1. Documentar el proceso de licitación declarado fracasado permite llevar a cabo un proceso transparente en las contrataciones del estado.**

Al revisar los antecedentes de los procesos de licitación del Proyecto Rehabilitación carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 se determinó que se realizaron dos licitaciones públicas; en la primera se evidenció que no existe un documento sustentatorio técnico que justifique las razones por las cuales se declaró fracasada; así como, evidenciar que se encuentre contemplada dentro de las causales establecidas en la Ley de Contratación del Estado.

Al respecto, cabe destacar que la comisión nombrada para la selección de la empresa contratista que realizaría la construcción y rehabilitación de la citada carretera, después de efectuar el análisis técnico-económico de los requisitos establecidos en las bases de la Licitación, conforme a lo establecido en el convenio de crédito con el gobierno de España y la Ley de Contratación del Estado, recomendó adjudicar el contrato de construcción a la empresa constructora ELSAMEX, sin embargo, se aprecia en los documentos alcanzados el Oficio No. DGC No. 0565-2002 de 01 de abril de

2002, del Director General de Carretera, precisando que “en atención a los respectivos documentos y no habiéndose todavía emitido la adjudicación de las obras ha decidido declarar fracasado todo este proceso de licitación, próximamente informaremos sobre el inicio de un nuevo proceso de precalificación y posterior licitación, para la realización de este proyecto en particular”.

Según la Ley de Contratación del Estado en su artículo No. 57.- Licitación desierta o fracasada: El órgano responsable de la contratación declarará desierta la licitación cuando no se hubieren presentado ofertas o no se hubiese satisfecho el mínimo de oferentes previsto en el Pliego de Condiciones. La declarará fracasada en los casos siguientes:

- a. Cuando se hubiere omitido en el procedimiento alguno de los requisitos esenciales establecidos en esta Ley o en sus disposiciones reglamentarias;
- b. Cuando las ofertas no se ajusten a los requisitos esenciales establecidos en el Reglamento o en el Pliego de Condiciones; y,
- c. Cuando se comprobare que ha existido colusión.

Declarada desierta o fracasada la licitación se procederá a una nueva licitación.

Según Nota de fecha 13 de enero del 2005, se solicitó al Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial, la documentación referente a la licitación declarada fracasada en noviembre del año 2002, y cuales fueron las razones por dicha decisión. A la fecha de la formulación del presente informe no se recibió la respuesta correspondiente. El hecho de no contar con una sustentación adecuada, respecto una decisión que modifique el

resultado del primer proceso de licitación del citado proyecto, motiva una incertidumbre respecto a la transparencia que debió tener dicho acto público.

### **Aclaración de la entidad**

Según entrevistas realizadas con el Ingeniero Roberto Atuan, Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda - SOPTRAVI y con la ingeniera Alba Luz Hernández coordinadora del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 con fecha 14 de marzo del presente año en las oficinas de dicha Unidad Ejecutora se obtuvo la siguiente información:

- El Ingeniero Roberto Atuan manifiesta, que “durante el periodo de la primera licitación, no se encontraba laborando en esta Unidad Ejecutora”, por lo que no podía opinar al respecto; sin embargo, a su criterio se declaró fracasada por el diferencial del costo que existía.
- La Ingeniera Alba Luz Hernández, señaló “La primera se declara fracasada solamente, fue la decisión de la administración anterior por el cambio de gobierno, no se adjudicó; se dejó para que la nueva administración la analizara”.

### **Opinión de la Comisión**

Lo expuesto por los citados funcionarios no levanta el hallazgo planteado, al no encontrar ninguna evidencia documental, por lo cual se declara fracasada la licitación, en nuestra opinión debió de justificar su decisión de manera técnico-económica o cualquier otro argumento formal que se hubiera considerado.

## 2. Desfase en la ejecución de la obra sin la justificación pertinente

Al efectuar el análisis de los informes presentados por la empresa supervisora INOCSA, encontramos desfases en la ejecución de la obra en los meses de diciembre a febrero, sin que exista la justificación técnica pertinente, apreciándose además que la Unidad Ejecutora del Banco mundial no ha tomado las medidas del caso.

### Avance de obra según informe de supervisión (Anexo No 2)

MESES	PROGRAMADO	EJECUTADO
Diciembre	1.9 %	0.4%
Enero	6.88%	1.1%
Febrero	7.9%	2.96%

De acuerdo a lo establecido en el contrato suscrito para la Rehabilitación de la carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6: CONDICIONES DEL CONTRATO, A. Disposiciones Generales, Numeral 17.- Terminación de las Obras en la fecha prevista:

Cláusula 17.1.- “El contratista podrá empezar las obras en la fecha de iniciación y deberá ejecutarlas con arreglo al programa que hubiera presentado, con las actualizaciones que el gerente de obras y la Dirección hubieran aprobado, y terminarlas en la fecha prevista de terminación”.

B. Control de Plazos, Numeral 27.- Programa.

Cláusula 27.1.- “Dentro del plazo establecido en los datos del contrato, el contratista presentará al gerente de obras y a la Dirección, un programa actualizado en el que consten los métodos generales, procedimientos,

secuencias, y calendarios de ejecución de todas las actividades relativas a la obra.

Cláusula 27.2.- “La actualización del programa mostrará los avances reales de cada actividad y los efectos de tales avances en los plazos de las tareas restantes, con inclusión de cualquier cambio en la secuencia de las actividades”.

Asimismo, La Ley de Contratación del Estado literalmente estipula en su Artículo 72.- Plazo de ejecución: “El Contratista deberá ejecutar la obra en el plazo convenido. También deberá cumplir los plazos parciales para las diferentes etapas del Proyecto. Si el Contratista por causas que le fueren imputables, incurriera en atrasos en los plazos parciales de manera que se temiere justificadamente que no podrá entregar la obra en el plazo total pactado, la Administración tomará las medidas correctivas que fueren necesarias, incluyendo la resolución del contrato con ejecución de la garantía de cumplimiento.

Si la obra no se ejecutara en el plazo total, la Administración aplicará al Contratista por cada día de atraso, una multa cuya cuantía se establecerá en el Pliego de Condiciones y en el contrato, el Contratista se constituirá en mora sin necesidad de previa notificación de la Administración.

De igual manera, la Administración podrá imponer multas por incumplimiento de plazos parciales cuando la naturaleza del proyecto lo requiera y esté previsto así en los citados documentos.

Si la demora se produjere por causas no imputables al Contratista, incluyendo, pero no limitándose a la falta de pago en la forma y plazos especificados en el Contrato, la Administración autorizará la prórroga del plazo por un tiempo igual al atraso y la falta de entrega de la información a tiempo.

El Contratista estará obligado a iniciar las obras contratadas al recibir la orden de inicio, la cual será emitida por la Administración dentro de los quince (15) días calendario siguiente a la fecha de entrega del anticipo a cuenta del precio total, si así se hubiere pactado, siempre que se cumpla con los demás requisitos previstos en el Artículo 67 de la presente Ley”.

En fecha 28 de febrero del 2005 se remitió nota al Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial en la cual se le solicita entre otros, información referente a los alcances de los informes sobre avance de obra prestados por la empresa supervisora INOCSA, por los meses noviembre, diciembre 2004 y enero 2005. A la fecha de la formulación de este informe no se ha recibido las respuestas a nuestra comunicación.

Esta situación se origina por la mala presentación del informe por parte de empresa supervisora y la ausencia de una verificación adecuada por la Unidad Ejecutora.

La falta de sustentación técnica que justifique los atrasos según su cronograma de avance, motiva que no se tenga información oportuna para la toma decisión diligente respecto a la demora que se esta dando en la ejecución del proyecto, y que puede repercutir en los plazos finales de ejecución y en mayores costos en la obra.

### **Aclaración de la entidad**

Según entrevistas realizadas con el Ingeniero Roberto Atuan, Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda - SOPTRAVI y con la ingeniera Alba Luz Hernández coordinadora del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 con fecha 14 de marzo del presente año en las oficinas de dicha Unidad Ejecutora se obtuvo la siguiente información:

- El ingeniero Roberto Atuan Jefe de la Unidad Ejecutora Banco Mundial, manifestó lo siguiente: “definitivamente que si.- Nosotros extractamos la información para enviarla al Director, después de ser corroborada”.
- La ingeniera Alba Luz Hernández, coordinadora del proyecto, indicó que: “Normalmente se tiene una fecha fija (el 20 o 25 de cada mes) para conciliar la obra entre el contratista, supervisor y la unidad ejecutora. Había un programa para la ultima semana de febrero pero no se realizó”.

### **Opinión de la Comisión**

Lo expuesto por los citados funcionarios no levanta el hallazgo planteado, debido a que la Unidad Ejecutora sólo realiza reportes donde se extracta de manera textual la información presentada en los informes de avance de obra de la empresa supervisora, sin embargo, en nuestra opinión dicha unidad debería de analizar las razones por las cuales no se esta ejecutando oportunamente el cronograma establecido, poniendo en riesgo que la obra no se ejecute en el tiempo pactado.

**3. Las recomendaciones dadas por la empresa supervisora INOCSA en sus informes de supervisión, deben ser evaluados de manera oportuna y eficaz para el logro de los objetivos del proyecto.**

Al revisarse los informes presentados por la empresa supervisora INOCSA por los meses de diciembre 2004, enero y febrero de 2005, se encontraron varias recomendaciones que modifican las especificaciones técnicas aprobadas para el ejecución del proyecto; por las cuales la Unidad Ejecutora del Banco Mundial no ha tomado ninguna decisión al respecto.

A continuación se resumen algunos problemas señalados por la empresa supervisora en sus informes de avance:

- Sobre la solución que se dará las fallas de estación 16+300, donde se propone, cambio de línea hacia el lado derecho de la calzada siempre que la falla no se extienda hacia el mismo lado, por ello será necesario efectuar un estudio geológico, por un especialista.
- Acerca de la definición de la estructura del pavimento, puesto que se presentaron cuatro alternativas y de esta decisión depende la entrega de información al contratista para que inicie el grueso de las actividades.

El Contrato para la rehabilitación de la carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 inciso B, control de plazos numeral 32, establece lo siguiente:

Cláusula 32.1: “El contratista deberá dar aviso al gerente de obras y a la Dirección lo antes posible, de futuros eventos probables específicos o circunstancia que puedan perjudicar la calidad de los trabajos, elevar el precio del contrato o demorar la ejecución de las obras.- El gerente de obras o la Dirección podrá solicitar que el contratista entregue una estimación de los efectos esperados del hecho o circunstancia futuro en el

precio del contrato y la fecha de terminación.- El contratista deberá proporcionar dicha estimación tan pronto como sea razonablemente posible”.

Cláusula 32.2: “El contratista deberá colaborar con el gerente de obras y la Dirección en la preparación y consideración de propuestas acerca de la manera en que los efectos de dicho hecho o circunstancia pueden ser evitados o reducidos por alguno de los participantes en el trabajo y para ejecutar las instrucciones correspondientes que ordenare el gerente obras o la Dirección”.

Según la Ley de Contratación del Estado, en su Sección Tercera: Supervisión, literalmente dice en su Artículo 82.- Supervisión: “La Administración por medio de su personal o de consultores debidamente seleccionados, supervisará la correcta ejecución del contrato. Las órdenes de los supervisores formuladas por escrito, deberán ser cumplidas por el Contratista, siempre que se ajusten a las disposiciones de esta Ley, de sus Reglamentos o de los documentos contractuales.

El Reglamento determinará las facultades y las obligaciones de los supervisores”, en fecha 28 de febrero del 2005 se remitió nota al Ingeniero Roberto Atuan Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial en el cual se le solicita las medidas que a adoptado la Unidad Ejecutora acerca de las recomendaciones emitidas en los informes mensuales (noviembre, diciembre 2004 y enero del 2005), de la cual hasta la fecha no se ha recibido respuesta.

Al no adoptar acciones oportunas sobre recomendaciones que se dan en los informes de avance de obra, puede traer como consecuencia demoras en los plazos de ejecución y por ende el incremento en los costos.

### **Aclaración de la entidad**

Según entrevistas realizadas con el Ingeniero Roberto Atuan, Jefe de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda - SOPTRAVI y con la ingeniera Alba Luz Hernández coordinadora del proyecto Rehabilitación Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 con fecha 14 de marzo del presente año en las oficinas de dicha Unidad Ejecutora se obtuvo la siguiente información:

- El ingeniero Roberto Atuan Jefe de la Unidad Ejecutora Banco Mundial, manifestó: “Ellos sólo han mandado dos informes, el primero era como un preliminar y se los devolví para su corrección, nosotros participamos hasta que el supervisor dé una recomendación bien firme. Mandamos un informe semanal al Director para informarle, no tengo una información avalada por la supervisora”.
- La ingeniera Alba Luz Hernández coordinadora del proyecto, indica “Eso lo revisa el coordinador y el supervisor, existe una o dos notas. Las notas se elaboran en la unidad para ser firmadas por el Director”.

### **Opinión de la Comisión**

Lo expuesto por los citados funcionarios no levanta el hallazgo planteado, debido a que no se evidencia la verificación que se efectúa a los informes de avance de obra que presenta la empresa supervisora.

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anterior, donde se menciona el alcance y los objetivos de la auditoria, así como, el resultado de las pruebas aplicadas, que ha permitido tener una apreciación sobre el nivel de gestión de las unidades involucradas, respecto a las fases del proceso de ejecución del Proyecto Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, se arriba a las siguientes conclusiones:

### Cumplimiento de legalidad

1. Evaluación del proceso de ejecución del proyecto Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, en todas sus fases: Estudio de Rehabilitación, Selección, Ejecución, incluyendo la Supervisión.

Sobre el particular, la evaluación efectuada al referido proyecto, revela que no se viene dando un debido cumplimiento a las normas que regulan el proceso de ejecución establecido según las fases antes señaladas.

**(Capítulo III, Numeral A, Pág. 23.)**

### Medición de la eficiencia y economía

2. Como resultado de la evaluación al proceso de ejecución del Proyecto Carretera Tegucigalpa-Danlí (Elaboración del proyecto, proceso de selección, ejecución y supervisión), se denota algunas irregularidades y atrasos que están influyendo desde la etapa inicial en la realización normal de la obra y que por la naturaleza de las observaciones detectadas, se estima que tendrá incidencia en los plazos y montos

establecidos, y por ende en el cumplimiento de las metas y objetivos previstos para dicho proyecto.

(Capítulo III, Numeral B, Pág. 24)

### **Evaluación del Impacto del Proyecto “Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí”**

3. La evaluación del impacto tiene por finalidad determinar si se produjo los efectos deseados en la población objetivo y si esos efectos son atribuibles al programa, proyecto o actividad. Las evaluaciones de impacto también permiten determinar efectos no previstos en esa población objetivo, sean estas positivas o negativas.

Es necesario que la entidad involucrada en la ejecución de este proyecto, aplique indicadores para medir su impacto dentro de la zona de influencia, al finalizar la construcción y rehabilitación de la carretera, a corto plazo y a mediano plazo.

(Capítulo III, Numeral C, Pág. 25)

### **Evaluación de Cumplimiento de metas y objetivos**

4. De acuerdo a los informes presentados por la Empresa Supervisora INOCSA, en los meses de diciembre 2004, enero y febrero 2005, la ejecución del proyecto Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, muestra un avance muy lento que puede influir significativamente en la eficacia del proyecto, dado que no cumplirá las metas establecidas en el plazo previsto; así como, como se indica anteriormente, sobre el grado de eficiencia y economía, toda vez que

estas demoras incidirán en las actividades que intervienen en la ejecución de la obra y por lo tanto se verá afectado el costo final del proyecto. En este sentido, es importante destacar la falta de este tipo de mediciones por parte de la Unidad Ejecutora del proyecto, lo que le permitiría contar con elementos de gestión para una acción correctiva oportuna.

(Capítulo III, Numeral D, Pág. 26)

### **Impacto Social**

5. Como parte de la Auditoria de Gestión, los días 22 y 23 de febrero del año en curso se efectuaron visitas a las áreas de influencia del proyecto – Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, para esta actividad se efectuaron encuestas y entrevistas con formatos previamente elaborados, en zonas que corresponden a derecho de vía; asimismo, se entrevistaron en forma selectiva a los representantes de los principales municipios involucrados en el proyecto.

En este aspecto, hay que tener en cuenta que el proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6, salvo pequeñas modificaciones fue efectuado considerando las mismas especificaciones de su construcción inicial, es decir aproximadamente 30 años, donde existía otras realidades económicas y problemas sociales, asimismo, la incidencia de las actividades económicas de los municipios como, agricultura, ganadería, minería, comercio, turismo, entre otros, en la actualidad han aumentado por lo que las necesidades de transporte y circulación de vehículos es mayor. En consecuencia, de toda la información obtenida se puede concluir que

la mayor dificultad para la construcción de la carretera se verá en las zonas donde se ha invadido el derecho de vía, en el caso de no existir una planificación oportuna y adecuada para solucionar el problema social que se ha creado y tendrá una incidencia al momento de que la ejecución de la obra llegue a esa etapa.

**(Capítulo III, Aspectos Importantes para la Entidad, Pág. 28)**

### **Impacto Ambiental**

6. Mediante Oficio No. SG-449-2004 del 19 de octubre de 2004, la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente, para los efectos del control y seguimiento, remite al Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, copia del contrato de Cumplimiento de Medidas de Mitigación para el desarrollo del proyecto Reconstrucción Tramo Carretero Tegucigalpa-Danlí, suscritos entre los Secretarios de Estado de los Despachos de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y Obras Públicas, Transportes y Vivienda (SOPTRAVI).

Al respecto, se ha verificado que la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, a la fecha viene adoptando las acciones pertinentes para dar cumplimiento al citado contrato, esta situación se evidencia especialmente en las medidas dispuestas por dicha área, por la modificación del tramo denominado “Curva de la Muerte” ubicado en el kilómetro 40.153.55, donde se ha afectado una zona boscosa al haberse efectuado la tala de árboles, para el desvío de la carretera.

Sin embargo, dada la importancia que tiene el Impacto Ambiental en Honduras, es necesario que la Unidad Ejecutora del Banco Mundial

responsable de la ejecución del proyecto, mantenga una supervisión permanente, para cautelar que las medidas dispuestas por la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), se realicen conforme a lo estipulado por el contrato remitido con oficio No. SG-449-2004 del 19 de octubre de 2004.

**(Capítulo III, Aspectos Importantes para la Entidad, Pág. 33)**

Asimismo, se destacan observaciones, que han sido detectadas y evidenciadas como parte del examen efectuado:

7. Al revisar el historial del proceso de licitación del proyecto Rehabilitación carretera Tegucigalpa-Danlí CA-6 no se obtuvo evidencia que sustente las razones por las cuales se declaró fracasada y que se encuentre contemplada dentro de las causales establecidas en la ley. El no contar con información referente al fracaso de la licitación ocasionaría una imagen negativa en el proceso de licitación respecto a la transparencia de esta.

**(Capítulo IV, Observación No. 1, Pág. 37)**

8. Al efectuar el análisis de los informes presentados por la empresa supervisora INOCSA encontramos desfases en la ejecución de la obra en los meses de diciembre 2004 a febrero 2005, sin que exista una justificación al respecto por lo cual la Unidad Ejecutora del Banco Mundial no ha tomado las medidas pertinentes.

El incumplimiento sin sustento del cronograma de actividades conlleva a que no se cumpla la ejecución de la obra en el tiempo establecido, esto ocasionaría ampliación en el tiempo de ejecución

trayendo como consecuencia mayores costos y que la obra no prestara los servicios en la fecha programada.

**(Capítulo IV, Observación No. 2, Pág. 40)**

9. Al revisarse los informes presentados por la supervisora INOCSA de los meses de diciembre, enero y febrero se encontraron varias recomendaciones sobre la ejecución del proyecto de las cuales la Unidad Ejecutora del Banco Mundial no ha tomado ninguna decisión al respecto.

Al no tomar en consideración las recomendaciones hechas por la supervisora INOCSA en tiempo oportuno traería como consecuencia posibles incrementos en los costos y demoras en los plazos de ejecución de la obra.

**(Capítulo IV, Observación No. 3, Pág. 44)**

## RECOMENDACIONES

Considerando los hechos mencionados anteriormente, donde se revelan situaciones que afectan la gestión del proceso de ejecución del Proyecto Carretero Tegucigalpa-Danlí CA-6, se han determinado situaciones que por su importancia ameritan una acción oportuna por la entidad. Es por esta razón que ha continuación se formulan las recomendaciones pertinentes para que el Ministro de la Secretaria de Obras Públicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI, tenga a bien adoptar las acciones correctivas correspondientes.

Que la Dirección General de Carretera:

1. Para los efectos de medir la eficiencia, eficacia y economía de su gestión, con relación a los proyectos de ejecución de obras, especialmente para el caso motivo de este examen, debe disponer la implementación de herramientas que permitan evaluar los indicadores antes señalados, para lo cual se debe dar cumplimiento estricto a los términos establecidos para la ejecución del citado proyecto, especialmente en el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como, la optimización de los recursos asignados.

Asimismo, es necesario que la entidad aplique indicadores para medir su impacto dentro de la zona de influencia, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Al finalizar la obra, se deberá determinar si se cumplió con la ejecución del proyecto, de acuerdo a las especificaciones

aprobadas, las normas legales establecidas en los plazos previstos para la rehabilitación de la carretera.

- A corto plazo, para medir el efecto inmediato que se logra como resultado de la construcción y rehabilitación de la carretera, en beneficio de los agentes que intervienen en el área de influencia, se puede mencionar: El ahorro de tiempo en transporte, facilidad para ejecutar otros tipos de proyectos, mejoras en la actividad económica, potencializar la comercialización de diversos productos, participación más activa de los municipios en las actividades económicas, sociales y turísticos.
- A mediano plazo o de impacto, a efecto de establecer si se han mejorado las condiciones de vida la población de los municipios beneficiados, aumento de intercambio comercial de productos, mejoramiento de la estructura social de los municipios, como escuelas, hospitales, etc.

**(Conclusiones No. 02, 03 y 04)**

2. Disponga, que en la elaboración de los proyectos que ejecute, se tenga en cuenta el impacto social que representan las áreas de influencia donde se realizan las obras, como se ha determinado con los procedimientos aplicados para el presente examen (Encuestas y entrevistas), donde se encontraron problemas de invasión del derecho de vía (a la salida de Tegucigalpa) que tendrán incidencia al momento de que la ejecución de la obra llegue a esa etapa.

Asimismo, respecto a la trascendencia en las actividades económicas (agricultura, ganadería, minería, comercio, turismo), de los municipios involucrados en el proyecto, dado que en la actualidad han aumentado las necesidades de transporte y la circulación de vehículos es mayor.

**(Conclusión No. 05)**

3. Disponga, que la Unidad de Gestión Ambiental de SOPTRAVI, dada la importancia que tiene el Impacto Ambiental en Honduras, es necesario que la Unidad Ejecutora del Banco Mundial responsable de la ejecución del proyecto, mantenga una supervisión permanente, para cautelar que las medidas dispuestas por la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente - SERNA, se realicen conforme a lo estipulado por el contrato remitido con oficio No. SG-449-2004 del 19 de octubre de 2004.

**(Conclusión No. 06)**

4. Disponga, que todo proceso de licitación que se declare fracasada o desierta, sea debidamente sustentada con la documentación soporte respectiva, y que las consideraciones para esa decisión se ajusten a las causales establecidas las normas legales correspondientes.

**(Conclusión No. 07)**

5. Disponga, que la unidad ejecutora responsable del proyecto cautele estrictamente la labor que ejecuta la empresa supervisora – INOCSA, a efecto de que los informes de avance de obra sean presentados adecuadamente, conteniendo documentación técnica que sustente las modificaciones que afecte la ejecución de la obra; asimismo, debe comprobarse in situ la veracidad de la información que reciben.

**(Conclusión No. 08)**

6. Disponga que la unidad ejecutora responsable del proyecto, sea diligente para la atención de las recomendaciones que emita la empresa supervisora, considerando la incidencia que puede acarrear en la ejecución final del proyecto estos desfases, con posibles incrementos en los costos y demoras en los plazos establecidos contractualmente.

**(Conclusión No. 09)**

7. Disponga, las medidas correctivas pertinentes a efecto de implementar las recomendaciones establecidas en el Informe de Control Interno, que se adjunta en el Anexo No. 3, respecto a las debilidades determinadas como resultado a la evaluación practicada a dicho sistema, referido a la falta de un Código de Ética, Reglamento de Organización Interna, Manual de Organización y Funciones y Plan de Evaluación de Desempeño.

Tegucigalpa, 22 de febrero de 2005

**Lic. Abraham Sierra Rivera**  
**Jefe de Departamento de Auditoria**  
Sector Infraestructura - TSC

**Lic. Miguel Ángel González**  
**Director de Auditorias**  
Tribunal Superior de Cuentas



## 5. ANEXOS

### ANEXO No. 1 Resumen del Proceso de Ejecución del Proyecto

REHABILITACION CARRETERA TEGUCIGALPA DANLI, CA-6													
ESTUDIO REAHABILITACION			PROCESO DE SELECCIÓN						EJECUCION				
"SEICO"			"ELSAMEX"										
1999		2000	2001		2002		2003		FEB 03-OCT 04	2004		2005	
PLANOS Y ESPECIFICACIONES TECNICA	* INFORME FINAL	* ANEXO	APERTURA DE OFERTAS				APERTURA DE OFERTAS			INICIO DE OBRA			SE REALIZARON ENCUESTAS Y ENTREVISTAS EN LA ZONA DE INFLUENCIA Y MUNICIPALIDADES - SUPERVISION
			C. HISPANICA: US\$23,907,429.89 ELSAMEX: US\$12,380,274.04 OBRASCON: US\$17,921,864.40	SE COMUNICA LA ADJUDICACION DE CONTRATO A ELSAMEX	SE REMITE DICTAMEN DE COMISION A LA EMBAJADA DE ESPAÑA	COMUNICACIÓN A EMPRESAS CON DECLARACION DE DESIERTA	LLAMADO A NUEVA LICITACION	ASCAN : US\$19,999,685.74 OBRASCON :US\$20,026,329.00 FERROVIAL : us\$23,848,310.73 ELSAMEX : us\$18,772,165.40 HISPÁNICO : us\$20,552,680.08			SE ADJUDICA CONTRATO A ELSAMEX	PROGRAMADO: 1.90% EJECUTADO : 0.40% SUPERVISION	
Feb. 99	Mayo 99		25-Oct-01	23-Nov-01	01-Abr-02	12-Nov-02	17-Ene-03	21-Ene-03		19-Nov-04	31-Dic-04	31-Ene-05	22,23-Feb-05
					FALTA JUSTIFICACION			JUSTIFICACION DE MODIFICACIONES DE CANTIDADES ESTABLECIDAS EN LAS NUEVAS			SUPERVISION "INOCSA" INICIO 04-NOV-2004		VISITA INSPECCION POR COMISION
									INFORME INICIAL		INFORME MENSUAL	INFORME ESPECIAL SOBRE ALTERNATIVAS	INFORME MENSUAL
									08-Nov-04		Dic-04	21-Ene-05	Ene-05



**ANEXO No. 2**  
**Informes de Avances INOCSA**

COMPARACIÓN DE LOS INFORMES SOBRE AVANCES DE OBRAS  
PRESENTADOS POR LA EMPRESA SUPERVISORA - INOCSA<sup>13</sup>

No.	ACTIVIDAD	DICIEMBRE		ENERO		FEBRERO	
		AVANCE (%)	LONGITUD TERMINADA (%)	AVANCE (%)	LONGITUD TERMINADA (%)	AVANCE (%)	LONGITUD TERMINADA (%)
1	Limpieza D.V., cunetas y alcantarillas	25	4.0	37.8	10.81	50	27.00
2	Escarificación y conformación de la superficie existente			4.17	0.00	8.34	0.00
3	Excavación común	20	0.00	30	1.60	40	6.40
4	Excavación para relleno			20	0.00	30	0.00
5	Remoción de derrumbes	25	0.00	30	0.00	30	0.00
6	Excavación de base y sub. base			4.17	0.00	8.34	0.00
7	Excavación de baches			4.17	0.00	8.34	0.00
8	Sub. base			4.17	0.00	8.34	0.00
9	Base triturada			4.17	3.00	8.34	5.00
10	Imprimación			4.17	0.00	8.34	0.00
11	Concreto asfáltico			4.17	0.00	8.34	0.00
12	Sobre acarreo	20	0.00	30	0.00	40	0.00
13.1	TCR 30" III	10	0.00	20	1.74	30	6.97
13.2	TCR 36" III	50	0.00	75	0.00	100	0.00
13.3	TCR 42" III	25	0.00	50	0.00	75	0.00
13.4	TCR 48" III	25	0.00	50	0.00	75	52.63
13.5	TCR 60" III	25	0.00	50	0.00	75	0.00
15	Concreto Hidráulico varios elementos	11.11	0.00	18.2	0.00	27.3	0.00
18	Mampostería para estructuras menores	20	0.00	30	0.50	40	5.83
23	Gaviones			50	0.00	100	0.00
24	Cercado de derecho de vía	0.12	0.00	25	0.00	37.5	0.00
25.2	Líneas y marcas de tráfico blancas y amarillas			4.17	0.00	8.34	0.00
<b>Físico Programado</b>		<b>1.90%</b>		<b>6.88%</b>		<b>7.90%</b>	
<b>Físico ejecutado</b>		<b>0.40%</b>		<b>1.10%</b>		<b>2.96%</b>	

<sup>13</sup> Informe de avance de obra presentados por la empresa supervisora INOCSA, en los meses de diciembre 2004, enero y febrero 2005



**ANEXO No. 3**  
**Informe de Control Interno**



## INFORME DE CONTROL INTERNO

**Auditoria Piloto de Gestión practicada al proceso de ejecución del Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Tegucigalpa – Danlí CA-6 bajo la responsabilidad de la UEBM – Dirección de Carreteras de la Secretaria de Obras Publicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI**

Al Ingeniero

**Marcio Alvarado**

**Director General de Carreteras.**

Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda

SOPTRAVI

Presentamos a su consideración nuestros comentarios y recomendaciones relacionados con el Control Interno de la Unidad Ejecutora del Banco Mundial de la Dirección General de Carreteras de SOPTRAVI (UEBM-DGC), los cuales han sido determinados durante nuestra auditoría de gestión de dicha Unidad, por el periodo del 1 de mayo de 1999 al 18 de marzo de 2005.

Nuestros comentarios deben considerarse en función a la sección denominada **“Propósito y Evaluación del Control Interno”** el cual describe el propósito de nuestro estudio y evaluación de los controles internos como parte de nuestra auditoría de gestión, dicha información está destinada únicamente para el uso de la Dirección General. Los comentarios y recomendaciones que tiene como objeto mejorar el Control interno de la UEBM-DGC- SOPTRAVI se presentan en la sección **“Debilidades determinadas en la Evaluación del Control Interno”** La validez de nuestros comentarios ha sido comunicada oportunamente a las personas comprendidas en las mismas antes de emitir formalmente nuestras recomendaciones. Estos comentarios se presentan en forma sistemática, antes que en orden a su importancia. De acuerdo con nuestro entendimiento a la fecha su despacho no tiene conocimiento de observaciones anteriores que estén pendientes de implementar.

## Propósito del Estudio y Evaluación Del Control Interno

Como parte de nuestra auditoría de gestión, realizamos procedimientos orientados al entendimiento de las operaciones significativas de la UEBM-DGC-SOPTRAVI, dichos procedimientos incluyeron el estudio y evaluación del sistema de control interno de la mencionada Unidad Ejecutora, en la medida que consideramos necesario para cumplir con lo requerido por las normas generales de auditoría para el sector público emitidas por Tribunal Superior de Cuentas. Nuestro estudio y evaluación es más limitado de aquel que sería necesario para expresar una opinión sobre el sistema de control interno tomado en conjunto.

Es responsabilidad de la Dirección General de Carreteras, el establecimiento y mantenimiento de un sistema de **Control Interno**. Para cumplir con esta responsabilidad, se requieren estimaciones y juicios de la Dirección para considerar los beneficios esperados y los costos relacionados de los procedimientos de control. El Control Interno se define como un proceso, efectuado por el personal de una entidad, diseñado para conseguir objetivos específicos en las siguientes categorías: Efectividad y eficiencia de las operaciones, Confiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de las leyes y regulaciones. La estructura de control interno está constituida por cinco componentes: por el ambiente de control, la evaluación del riesgo, actividades de control, información y monitoreo. De manera general, los objetivos de un sistema consisten en proveer a la Dirección General, con una seguridad razonable pero no absoluta de que los activos están debidamente salvaguardados contra pérdidas, uso o disposición no autorizada y que las transacciones sean ejecutadas de acuerdo con la autorización de la Dirección General y registradas apropiadamente, para permitir la preparación de los estados financieros de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados, así como para garantizar el cumplimiento de leyes y reglamentos vigentes.

Debido a las limitaciones inherentes a cualquier sistema de control interno, ciertos errores e irregularidades podrían eventualmente ocurrir y no ser detectados.

Asimismo, la proyección de una evaluación del sistema para períodos futuros, está sujeta al riesgo de que los procedimientos se vuelvan inadecuados debido a cambios en las condiciones o al hecho de que el grado de cumplimiento de los procedimientos podría deteriorarse.

Un estudio y evaluación efectuada con el propósito limitado descrito anteriormente, no necesariamente va a revelar todas las debilidades materiales en el sistema. Consecuentemente, no se puede emitir una opinión sobre el sistema de control interno tomado en conjunto.

### **Debilidades determinadas en la evaluación del control interno**

Presentamos el resumen de esta sección:

- a. Preparar y difundir un Código de Ética permitiría disminuir el riesgo de ocurrencia de actividades ilícitas.
- b. Es obligación de las Secretarías de Estado preparar el Reglamento de Organización Interna de la Institución
- c. La existencia de Manuales de Organización y Funciones de vigencia prolongada permitiría delegar autoridad y segregar funciones, en busca de la eficiencia en las labores.
- d. Un plan de evaluación de desempeño para los empleados permitiría establecer un marco para medir rendimiento y productividad del equipo de trabajo.
- e. En general la institución debe formalizar los documentos que soportan su estructura administrativa, así por ejemplo hemos observado:
  1. La institución cuenta con un estudio de planeación estratégica sin embargo este no está aprobado por la institución (Periodo 2005-2015).
  2. El reglamento de la institución no está actualizado de acuerdo a la ley general de la administración pública decreto ejecutivo número PCM-008-97.

A continuación desarrollamos los puntos presentados.

**a. Preparar y difundir un Código de Ética permitiría disminuir el riesgo de ocurrencia de actividades ilícitas.**

La Dirección General de Carreteras no cuenta con un código de ética que sea aplicable al personal que integra dicha dirección, según acuerdo administrativo numero 27-2003 en su CAPÍTULO II.- NORMAS GENERALES RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL.- 2.1 Ambiente de control el cual manifiesta: “Valores de integridad y ética.- Los responsables del control interno deberán determinar y fomentar los valores de integridad y ética.- COMENTARIO.- El jerarca y los titulares subordinados deben identificar cuáles son los rasgos y cualidades éticos y morales necesarios en su personal para impulsar el sistema organizacional hacia un óptimo funcionamiento. A los efectos, los procesos de reclutamiento y selección de personal deben conducirse teniendo presentes esos rasgos y cualidades, de forma que se asegure la contratación de nuevos funcionarios que ya los reúnan o que, al menos, ostenten principios congruentes con los impulsados por el jerarca y, en general, por la administración activa.- Con todo, la labor de la administración al respecto no acaba en la etapa de selección; por lo contrario, le corresponde asegurarse de que las características de integridad y ética continúen presentes en sus funcionarios y se manifiesten en su accionar diario. Así, la administración puede valerse de medios de difusión de la cultura que presenten aquellas características o actitudes que, directa o indirectamente, reflejen los valores de integridad y ética deseables en la organización”.

La no decisión por parte de las autoridades competentes en la elaboración e implementación de un código de ética puede provocar ausencia de valores e integridad lo que conlleva a infracciones o actividades ilícitas.

Al Ministro de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI):

Disponer, se elabore, implemente y difunda un Manual de Código de Ética que cree conciencia entre los funcionarios y empleados.

**b. Es obligación de las Secretarías de Estado preparar el Reglamento de Organización Interna de la Institución**

La Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda – SOPTRAVI, a la fecha de examen no cuenta con un Reglamento de Organización Interna actualizado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 101 del Reglamento de la Ley General de la Administración Pública - Decreto Ejecutivo Número PCM-008-97. Lo antes expuesto, se debe a la falta de decisión por parte de las autoridades para aprobar documentos que se encuentran oficialmente reglamentados. Esta situación ocasiona que no se tenga un conocimiento cabal de las funciones y responsabilidades establecidas para las unidades orgánicas de la institución.

Al Ministro de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI):

Disponer, se cumpla con el artículo 101 del Reglamento de la Ley General de la Administración Pública - Decreto Ejecutivo número PCM-008-97, que establece lo siguiente: “Las Secretarías de Estado contarán con sus Reglamentos de Organización Interna en armonía con el presente reglamento”.

**c. La existencia de Manuales de Organización y Funciones de vigencia prolongada permitiría delegar autoridad y segregar funciones, en busca de la eficiencia en las labores.**

Al efectuarse el análisis de control interno a la administración de la Dirección General de Carreteras y a la subgerencia de Recursos Humanos de SOPTRAVI se comprobó que no existe un manual de funciones donde se detallen las actividades a desempeñar por el empleado. De acuerdo a la Ley General de Administración Pública Decreto Ejecutivo Número PCM- 008-97, Sección órganos de apoyo SUBSECCIÓN primera Gerencia Administrativa, artículo 36 establece; La administración de recursos humanos comprende el manejo de los asuntos relativos al personal, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia, incluyendo la preparación y actualización de manuales de funciones y de clasificación de puestos y salarios, el desarrollo de programas de capacitación del

personal y la tramitación de las diferentes acciones que sobre esta materia correspondan.

Según acuerdo administrativo numero 27-2003 en su CAPÍTULO II.- NORMAS GENERALES RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL.-En su comentario 2.5 Delegación manifiesta: “Por consideraciones elementales de control, la delegación de autoridad hecha por el jerarca y por los demás niveles jerárquicos de la administración activa debe quedar formalmente establecida por escrito (en manuales u otros documentos de vigencia prolongada), como una medida de protección para la administración y el funcionario respectivo, y con el propósito de que éste conozca los límites de su ámbito de acción y actúe siempre dentro de ellos. Asimismo, debe tenerse presente que, si bien cada funcionario es enteramente responsable ante sus superiores formales por el desarrollo eficaz de sus labores, el jerarca y el titular subordinado que asignan una tarea o proceso y delegan parte de su autoridad en procura de su cabal cumplimiento, comparten la responsabilidad final con aquel en quien la designación recae”.

La no decisión por parte de las autoridades competentes en la elaboración e implementación de un manual de funciones en cumplimiento a las normas vigentes, trae como consecuencia que no exista una responsabilidad en las funciones que debe asumir todo el personal de la institución, asimismo, una adecuada segregación de las funciones aprobadas dentro de la política institucional.

Al Gerente Administrativo de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI):

Disponga a quien corresponda, la elaboración del manual de puestos y salarios donde se estipulen claramente las funciones y responsabilidades de cada puesto.

**d. Un plan de evaluación de desempeño para los empleados permitiría establecer un marco para medir rendimiento y productividad del equipo de trabajo.**

Mediante una entrevista con la asistente de la Subgerencia de Recursos Humanos de SOPTRAVI se comprobó que no se realizan evaluaciones periódicas de desempeño al personal de la institución.

Según Acuerdo Administrativo No 027 2003 *CAPÍTULO II.- NORMAS GENERALES RELATIVAS AL AMBIENTE DE CONTROL* en su inciso 2.3 Administración eficaz del recurso humano.- “El control interno debe incluir las políticas y los procedimientos necesarios para asegurar una apropiada planificación y administración del recurso humano de la institución, de manera que se asegure desde el reclutamiento y hasta el mantenimiento al servicio de la institución, de funcionarios que reúnan competencias (habilidades, actitudes y conocimientos) idóneas para el desempeño de cada puesto”.

Asimismo, la no decisión por parte de las autoridades competentes de un plan de evaluación del desempeño de los empleados, dentro del marco establecido en la norma antes señalada, no permite contar con una adecuada medición del rendimiento y productividad del empleado con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, asimismo, tener elementos suficientes para tomas de decisiones respecto a promociones, capacitación, entre otros.

Al Gerente Administrativo de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI)

Disponer, se cumpla con la Ley General de la Administración Pública - Decreto Ejecutivo numero PCM-008-97, que permita desarrollar programas de capacitación del personal y la tramitación de las diferentes acciones que sobre esta materia corresponda.

**e. En general la institución debe formalizar los documentos que soportan su estructura administrativa,**

De nuestra evaluación realizada al ambiente de control definido en la sección Propósito y Estudio del Control Interno se pudo determinar los siguientes puntos importantes

1. La institución cuenta con un estudio de planeación estratégica sin embargo este no esta aprobado por la institución (Periodo 2005-2015).
2. La unidad revisa y procesa los pagos a consultores contratistas de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en el Manual Operacional en proceso de elaboración por la UPEG.
3. El reglamento de la institución no esta actualizado de acuerdo a la ley general de la administración publica decreto ejecutivo numero PCM-008-97.

Al Ministro de la Secretaria de Obras Públicas y Transporte (SOPTRAVI):

Disponer, se aprueben y actualicen los planes y reglamentos que soportan la actividad administrativa y funcional de la Institución.

La evaluación antes descrita fue realizada en las oficinas de la Administración de Carreteras y de la Subgerencia de Recursos Humanos.

Tegucigalpa MDC, 10 de febrero de 2005

**Lic. Abraham Sierra Rivera**  
**Jefe de Departamento de Auditoria.**  
Sector Infraestructura - TSC