

TR

COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
Junta Directiva
Asistente Administrativa

17 ABR. 2020

Firma: *Lauca* Hora: 3:04 pm

RECIBIDO

17 de abril de 2020
CNE-AI-OF-105-2020

Señores

Junta Directiva CNE

Señor Alexander Solís Delgado, Presidente CNE

Señora Yamilette Mata Dobles, Directora Ejecutiva

Señor Jorge Rovira Guzmán, Director Gestión del Riesgo

ASUNTO: Remisión Informe N°AU-004-2020 INF

COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
DIRECCIÓN EJECUTIVA

17 ABR. 2020

Firma: *Quetz* Hora: 1:50

RECIBIDO

COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL RIESGO Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
DIRECCIÓN GESTIÓN DEL RIESGO

17 ABR 2020

Firma: *Reif* Hora: 1:50

RECIBIDO

COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS
PRESIDENCIA

17 ABR. 2020

Firma: *Quetz* Hora: 3:00

RECIBIDO

Estimados señores:

De conformidad con el numeral 205 de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público¹ y 2.10 de la Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público² relativas a la comunicación de los resultados de los temas analizados por la Auditoría Interna, conclusiones y recomendaciones, que constituyen la base para el mejoramiento de los asuntos examinados, sírvase encontrar el Informe AU-004-2020 INF "INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA OPERATIVA SOBRE LA CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA DECLARADA N°CE-033-2013 "CONSTRUCCIÓN DE RUTA CANTONAL, ENTRE SARCHÍ NORTE Y BAJOS DEL TORO, VALVERDE VEGA, PROVINCIA DE ALAJUELA".

Para la atención de las recomendaciones contenidas en el presente informe se recuerda lo que establece la Ley General de Control Interno, N°8292, en los artículos N°36, 37 y 38.

"Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: / El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternativas para los hallazgos detectados. /b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternativas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternativas propuestas. Las soluciones que el jerarca

¹ R-DC-064-2014, publicado en La Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014, Capítulo II Norma Generales relativas al trabajo de Auditoría en el Sector Público, numeral 205. Comunicación de Resultados

² R-DC-119-2009, publicadas en La Gaceta N°28 de 10 de febrero de 2010. 2.10 Comunicación de los Resultados

ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. /c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.”

“Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.”

“Artículo 38. —Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. / La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428, de 7 de setiembre de 1994.”

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Licda. Elizabeth Castillo Cerdas. MAFF

Elizabeth Castillo Cerdas
Auditora Interna



Archivo

Sr. Danilo Mora Hernández, Director de Gestión Administrativa
Sr. Alejandro Mora Mora, Jefe Recursos Financieros
Sr. Orlando Marín Fallas, Gestión de Procesos de Reconstrucción
Sr. Sigifredo Pérez Fernández, Gestión de Operaciones
Sr. Eduardo Mora Castro, Asesoría Legal
Sra. Rocio Zamora Fallas, Asistencia de Presidencia
Sra. Gabriela Mora Gomez, Asistencia de Presidencia
Sra. Milena Mora Lammas, Asesora Junta Directiva
Sra. Monica Jara González, Jefatura planificación Insdtitucional
ECC/ gof

INFORME DE AUDITORÍA INTERNA

N° AU-004-2020 INF

**INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA OPERATIVA
SOBRE LA CONTRATACIÓN POR EMERGENCIA DECLARADA N° CE-033-2013
“CONSTRUCCIÓN DE RUTA CANTONAL, ENTRE SARCHÍ NORTE Y BAJOS DEL
TORO, VALVERDE VEGA, PROVINCIA DE ALAJUELA”**

2020

Tabla de contenido

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 ORIGEN DEL ESTUDIO	5
1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO	5
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
1.4 ALCANCE Y PERIODO DEL ESTUDIO	5
2. LIMITACIONES AL ALCANCE	5
3. DECLARACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS	6
4. DISPOSICIONES LEGALES SOBRE RECOMENDACIONES	6
5. ANTECEDENTES	7
6. COMUNICACIÓN VERBAL DE LOS RESULTADOS	7
7. RESULTADOS	8
7.1 HALLAZGO N°1: PLAN DE INVERSIÓN CON INCREMENTO SIN APARENTE RAZONABILIDAD DEL MONTO Y DEL PLAZO	8
7.2 HALLAZGO N°2: NEXO DE CAUSALIDAD DEL PLAN DE INVERSIÓN “REAPERTURA Y OFICIALIZACIÓN DE RUTA CANTONAL ENTRE SARCHÍ NORTE Y LOS BAJOS DEL TORO”, CON EL DECRETO EJECUTIVO DE EMERGENCIA DECLARADA N°36201-MP DEL 06/10/2010	14
7.3 HALLAZGO N°3: APROBACIÓN DE ÓRDENES DE MODIFICACIÓN	18
8. CONCLUSIONES	22
9. RECOMENDACIONES	23

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

El estudio corresponde a auditoría operativa realizada de conformidad con el Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2019, y en cumplimiento del inciso b), del artículo N°22, de la Ley General de Control Interno No. 8292¹, tuvo como objetivo evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable en el proceso de la Contratación por Emergencia Declarada N° CE-033-2013 “**Construcción de ruta cantonal, entre Sarchí Norte y Bajos del Toro, Valverde Vega, Provincia de Alajuela**”, así como la eficiencia y eficacia en su ejecución, para el periodo comprendido entre el 21/06/2011² al 31/08/2019, fecha de corte de la revisión.

¿Por qué es importante?

Para verificar el cumplimiento del marco legal y técnico aplicable en la contratación por emergencia declarada, así como la eficiencia, eficacia y economía en el proceso de ejecución de la Construcción de ruta cantonal, entre Sarchí Norte y Bajos del Toro, Valverde Vega, Provincia de Alajuela.

¿Qué encontramos?

El 29/06/2011 se aprobó el **Plan de Inversión “Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro”**³, por un monto inicial de **¢260.000.000,00**, incluye ¢15.000.000,00 para **Levantamiento Topográfico y Diseño Vial**, ¢45.000.000,00 para **Adquisición de Terreno**, ¢200.000.000,00 para la **construcción de un tramo de carretera en ruta cantonal** de aproximadamente de 2 kilómetros entre las comunidades de Sarchí Norte y Bajos del Toro, Valverde Vega de la Provincia de Alajuela, el cual está en proceso de ejecución mediante la **Contratación N°CE-033-2013**, la unidad ejecutora asignada fue la Municipalidad de Sarchí, anteriormente Municipalidad de Valverde Vega.

Nueve años después de la aprobación del Plan de Inversión el 29/06/2011, el proyecto tiene un avance del 71% aproximadamente y el monto del Plan de Inversión se incrementó significativamente, ya que pasó de ¢260.000.000,00 a ¢2.145.133.422,43 (aumentó ¢1.885.133.422,43, 7 veces más del monto reservado inicialmente en el Fondo Nacional de Emergencias, el incremento se realizó mediante Acuerdos de Junta Directiva y 5 órdenes de modificación.

Es importante indicar que esta Contratación está dentro de los 48 proyectos analizados durante el periodo 2019 por la Contraloría General de la República, cuyos resultados remitió mediante el Informe N°DFOE-AE-IF-00011-2019 del 28/11/2019: Informe de la Auditoría operativa acerca de la eficiencia y eficacia del proceso de reconstrucción de obra a cargo de la Comisión Nacional de Emergencias y unidades ejecutoras. No entrando la Contraloría en los detalles específicos de fiscalización que debe realizar el personal encargado en la CNE, Unidad GPR, mismos que si se presentan en este informe analizando todos los movimientos que ha sufrido esta contratación.

Para el Plan de Inversión, se aprobaron 5 órdenes de modificación, del Informe de la Contraloría, entre otros, se desprende que 4 fueron motivadas en asuntos previsibles por lo que no se justifica la imprevisibilidad del hecho, lo cual contraviene el Artículo N°2 del Reglamento para el

¹ Publicada en La Gaceta N°169 del 04 de setiembre de 2002.

² Fecha del Plan de Inversión de la Municipalidad.

³ Aprobado con Acuerdo de Junta Directiva de la CNE N°0228-2011, Sesión Extraordinaria N°06-11 del 29/06/2011.

funcionamiento y fiscalización de las Unidades Ejecutoras⁴ que establece que *“Las órdenes de modificación obedecen a imprevistos presentados durante la ejecución del proyecto (...)”*.

Considera esta Auditoría que esta situación podría indicar que el proyecto, carece de eficacia, eficiencia y economía, en detrimento de la satisfacción de necesidades de las poblaciones afectadas; que obedece a la posible falta de control por parte de la CNE, tanto en la etapa de planificación como en la de ejecución, así como, de los recursos económicos del Fondo Nacional de Emergencias asignados a la Unidad Ejecutora, lo cual contraviene la normativa vigente, que señala que la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción (en adelante UGPR) es la responsable directa de ejercer el control y fiscalización de la inversión de los fondos y proyectos, así como, de las Unidades Ejecutoras durante la ejecución de las acciones, obras o proyectos derivados de un plan de inversión, asimismo, el Fondo Nacional de Emergencias es administrado por la Comisión por medio de su Director (a) Ejecutivo (a), según el Artículo N°20 de la Ley.

Se logra identificar que lo aprobado mediante el Plan de Inversión *“Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro”*, difiere de lo señalado en el Decreto Ejecutivo N°36201-MP mediante el cual se declara emergencia nacional, mismo que establecía como Unidad Ejecutora al CONAVI, para la **rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura vial nacional administrada por CONAVI**, asimismo, se establece en el Plan General de la Emergencia. No obstante, se nombró a la Municipalidad de Sarchí, anteriormente Municipalidad de Valverde Vega, **para construir un tramo nuevo de ruta cantonal**, lo cual se podría realizar por vía ordinaria de la Municipalidad, según lo establecido en la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria; por lo que se presume que no existe un nexo de causalidad entre lo aprobado con el **Plan de Inversión y lo establecido en el Decreto Ejecutivo N°36201-MP**, así como, en el Plan General de Emergencia aprobado por Junta Directiva, debido a la posible falta de control y verificación adecuada del nexo causal por parte de la CNE.

En las cinco órdenes de modificación no se observó la aprobación de la Dirección Ejecutiva, tal como se requiere y establece en el Acuerdo de Junta Directiva N°0194-2010, por lo que se podría haber incumplido con lo estipulado en el acuerdo y en el Artículo N°20 de la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias, en cuanto a que la Dirección Ejecutiva es la responsable de la administración general de la Comisión y es la responsable directa de la administración del Fondo Nacional de Emergencia.

¿Qué sigue?

Se giran recomendaciones a los Jerarcas de la CNE para que se implemente un sistema de control interno, razonable, eficaz, eficiente y económico, que proteja el fondo nacional de emergencia, contra posible pérdida, descontrol y manejos inadecuados de la hacienda pública en procura de implementar una administración sana, responsable y controlada en el buen uso de los recursos.

Por parte de la Administración activa, implementar políticas y procedimientos que les permitan detectar con precisión las situaciones que no se ajustan al principio de legalidad y al deber de probidad y se tomen las medidas correctivas inmediatas para subsanar los posibles errores presentados en los planes de inversión que podrían acarrear responsabilidades administrativas, civiles y hasta penales.

⁴ Publicado en La Gaceta N°82 del 29/04/2015, acuerdo vigente según oficio la Asesoría Legal de la CNE N°CNE-UAL-OF-0343-2019 del 26/07/2019, que textualmente señala: *“(...) la derogación del Acuerdo N°0194-2010 fue parcial y en ese apartado especial -modificación de montos, se mantiene vigente.”*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del estudio

El estudio se originó como parte del Plan de Trabajo de la Auditoría Interna de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (en adelante la CNE) para el año 2019, a solicitud de la Presidencia de la CNE y en cumplimiento del inciso b), del artículo N°22, de la Ley General de Control Interno No. 8292.

1.2 Objetivo del estudio

Evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable en el proceso de la Contratación por emergencia declarada N°CE-033-2013 "Construcción de ruta cantonal, entre Sarchí Norte y Bajos del Toro, Valverde Vega, Provincia de Alajuela".

1.3. Objetivos específicos

- Verificar la eficiencia, eficacia y economía del proceso de ejecución.
- Revisar el trámite, la ejecución y finalización de la Contratación.
- Realizar la inspección del sitio con el fin de determinar el avance real de la obra.
- Verificar el nexo de causalidad del Plan de Inversión con el Decreto de Emergencia y el correspondiente Plan General de la Emergencia.

1.4 Alcance y periodo del estudio

Se realizó una auditoría operativa, que comprendió la evaluación selectiva de los procedimientos, trámites, documentos y expedientes de contratación administrativa suministrados por las áreas administrativas de la CNE: Unidad de Proveeduría Institucional, la UGPR (antes Contraloría de Unidades Ejecutoras), Unidad de Recursos Financieros, entre otras; con el fin de determinar la realización de las obras, de acuerdo con la normativa legal vigente y aplicable para este tipo de contrataciones; en lo que se estimó pertinente para el periodo comprendido del 29 de Junio de 2011 al 31 de agosto de 2019.

2. Limitaciones al alcance

En el desarrollo de la investigación realizada por la Auditoría, se presentaron las siguientes limitaciones las cuales afectaron su ejecución y alcance:

- Durante el desarrollo del estudio, se presentaron atrasos importantes en el suministro de la información requerida para esta investigación, así como información no completa en los expedientes.
- El volumen de documentos que mantiene el expediente conlleva mayor tiempo de análisis.
- Se suspende el estudio por un lapso de 8 meses porque la Auditora Interna autoriza a la Contraloría General de la República a tener la colaboración de la auditora encargada de dicho estudio.

3. Declaración de Cumplimiento de Normas

De conformidad con lo establecido en la Norma 1.3.3 de las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público⁵, se declara que las actividades del presente estudio se realizaron de conformidad con lo establecido en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público⁶, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

4. Disposiciones legales sobre recomendaciones

Los artículos del 36 al 38 de la Ley General de Control Interno N°8292, establecen los plazos para la implementación de las recomendaciones a partir de la fecha de recibido del informe de Auditoría Interna por parte de los titulares subordinados o el Jerarca.

Al respecto, se estima conveniente transcribir a continuación, en lo de interés, lo que disponen los artículos N°36, 37 y 38:

“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: / El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternativas para los hallazgos detectados. /b) Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternativas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternativas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. /c) El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda.”

“Artículo 37. —Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternativas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.”

“Artículo 38. —Planteamientos de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. / La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N°7428, de 7 de setiembre de 1994.”

⁵ R-DC-119-2009, publicadas en La Gaceta N°28 de 10 de febrero de 2010.

⁶ R-DC-064-2014, publicado en La Gaceta N°184 del 25 de setiembre de 2014.

5. Antecedentes

El 29/06/2011 se aprobó el **Plan de Inversión "Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro"**, por un monto inicial de **¢260.000.000,00**, mediante acuerdo de Junta Directiva N°0228-2011⁷, amparado al Decreto Ejecutivo N°36201-MP⁸ del 06/10/2010, que declaró estado de emergencia nacional la situación provocada por condiciones hidrometeorológicas extremas, que han afectado el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central y Guanacaste y ondas tropicales a nivel regional en el Mar Caribe y su modificación mediante el Decreto Ejecutivo N°36423-MP⁹ del 03/03/2011, este último incluye el Cantón de Valverde Vega de la Provincia de Alajuela, ya que no se incluyó en el primer decreto, no obstante, ambos Decretos fueron derogados por el Decreto Ejecutivo N°37597-MP¹⁰ del 22/04/2013.

El Plan de Inversión inicialmente incluye ¢15.000.000,00 para Levantamiento Topográfico y Diseño Vial, ¢45.000.000,00 para Adquisición de Terreno, ¢200.000.000,00 para la construcción de un tramo de carretera en ruta cantonal, de 2 kilómetros.

Dicho Plan de Inversión se ha ejecutado mediante las siguientes Contrataciones:

- El **Levantamiento Topográfico y Diseño Vial** se realizó mediante la Contratación N°CE-074-2011 por un monto de ¢19.969.400,00.
- La **Adquisición de Terreno** se realizó mediante la Contratación N°CE-006-2013 por ¢76.215.150,00.
- La **Construcción del Tramo de Carretera** por aproximadamente 2 kilómetros, está en proceso de ejecución mediante la **Contratación N°CE-033-2013 "Construcción de ruta cantonal, entre Sarchí Norte y Bajos del Toro, Valverde Vega, Provincia de Alajuela"**, al 31/08/2019, el monto de la Contratación asciende a ¢2.145.133.422,43¹¹.

6. Comunicación verbal de los resultados

En reunión celebrada el 02 de abril de 2020, en la Sala de Junta Directiva de la CNE, se comunicaron los resultados del presente informe a la Sra. Yamilette Mata Dobles, Directora Ejecutiva, Sr. Danilo Mora Hernández, Director Gestión Administrativa, Sr. Alejandro Mora Mora, Jefe Recursos Financieros, Sr. Orlando Marín Fallas, Jefe Unidad Procesos de Reconstrucción, Sr. Eduardo Mora Castro, Jefe Asesoría Legal, Sra. Milena Mora Lammas, Asesora Junta Directiva, Sra. Elizabeth Castillo Cerdas, Auditora Interna y Gina Ocampo Ferreto, Profesional de Auditoría, Sra. Rocío Zamora Fallas y Sra. Gabriela Mora Gomez, Asistentes de la Presidencia CNE. Adicionalmente, se invitó a los Señores Alexander Solís Delgado, presidente de la CNE, Jorge Rovira Guzmán, Director Gestión del Riesgo y Sigifredo Pérez Fernández, Jefe Unidad Gestión Operaciones, quienes no pudieron asistir. Asimismo, se envía el informe a la Junta Directiva. En la presentación con la administración se efectuaron algunas observaciones que, en lo pertinente, una vez valoradas por esta Auditoría fueron incorporadas en el presente informe.

⁷ Sesión Extraordinaria N°06-11 del 29/06/2011.

⁸ Publicado en La Gaceta N°194 el 6/10/2010.

⁹ Publicado en La Gaceta N°44 del 03/03/2011.

¹⁰ Publicado en La Gaceta N°76 el 22/04/2013.

¹¹ Monto determinado por la Auditoría Interna, mediante Acuerdos de Junta Directiva, Órdenes de Modificación y reajuste de precios realizado según Resolución PRE-RESO-0107-2018 aprobado por la Presidencia de la CNE. Ver Cuadro N°1.

7. RESULTADOS

7.1 Hallazgo N°1: Plan de Inversión con incremento sin aparente razonabilidad del monto y del plazo

El 29/06/2011 se aprobó el **Plan de Inversión**¹² *"Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro"*, por **¢260.000.000,00**, que incluye ¢15.000.000,00¹³ para Levantamiento Topográfico y Diseño Vial; ¢45.000.000,00¹⁴ para Adquisición de Terreno y ¢200.000.000,00 para construcción del tramo de carretera de aproximadamente de 2 km, esta última está en proceso de ejecución mediante la **Contratación N°CE-033-2013**, adjudicada el **30/08/2013**, a la Constructora Hermanos Brenes, S.A. por **¢1.423.660.800,00**, con un **plazo de entrega de 87 días calendario**. La Unidad Ejecutora asignada fue la Municipalidad de Sarchí, anteriormente Municipalidad de Valverde Vega.

Al 31/08/2019, el proyecto tiene un avance del 71% aproximadamente, la orden de inicio de la construcción fue el 08/01/2014, por lo que esta Auditoría Interna estima que el proyecto debió finalizar aproximadamente el 04/04/2014¹⁵, el plazo contractual pasó de 87 a 537 días calendario (tuvo un incremento de 450 días calendario), sin embargo, seis años después de la orden de inicio, han transcurrido aproximadamente 2.061 días calendario, ya que se aprobaron más de 20 órdenes de servicio por reconocimiento de días, suspensión de las obras, entre otros; no obstante, según lo informado por la UGPR, mediante el oficio CNE-UGPR-OF-1280-19 del 29/08/2019, la fecha de finalización estaba prevista para el 24/09/2019, pero a la fecha de finalización de este estudio, marzo 2020, la obra no ha finalizado y según la Ingeniera responsable no se sabe cuánto tiene de avance.

Por otra parte, la Unidad de Recursos Financieros según registros del Sistema Wizdom al 31/08/2019, reporta que el Plan de Inversión asciende a **¢2.199.527.545,47**¹⁶, por su parte la UGPR reporta que la **Contratación N°CE-033-2013** asciende a **¢1.998.366.188,46**, saldo que al sumarle el monto ejecutado mediante las Contrataciones CE-074-2011 por ¢19.969.400,00 y CE-006-2013 por ¢76.215.150,00, se determina el total del Plan de Inversión según UGPR, de **¢2.094.550.738,46**; por lo que esta Auditoría verifica que los saldos registrados por ambas Unidades son diferentes, lo cual podría indicar que no están conciliados.

No obstante, mediante el cálculo realizado por esta Auditoría Interna, se visualiza que el Plan de Inversión a esa misma fecha asciende a **¢2.145.133.422,43**, por lo que se comprueba que tuvo un incremento significativo mediante Acuerdos de Junta Directiva y órdenes de modificación de la UGPR, con respecto al monto estimado inicialmente que fue de ¢260.000.000,00, el aumento fue de ¢1.885.133.422,43, lo que viene a indicar que ese aumento corresponde a 7 veces más del monto reservado inicialmente en el Fondo Nacional de Emergencias; al respecto se presenta el cuadro siguiente:

¹² Aprobado con Acuerdo de Junta Directiva N°0228-2011, Sesión Extraordinaria N°06-11 del 29/06/2011.

¹³ Se realizó mediante la Contratación N°CE-074-2011 por un monto de ¢19.969.400,00.

¹⁴ Se realizó mediante la Contratación N°CE-006-2013 por ¢76.215.150,00.

¹⁵ Cálculo realizado por esta Auditoría Interna, según días calendario.

¹⁶ De los cuales ¢2.103.342.995,48 corresponden a la Contratación CE-033-2013, ¢19.969.400,00 a la Contratación CE-074-2011 y ¢76.215.150,00 a la Contratación CE-006-2013; asimismo, se reporta que de los ¢2.199.527.545,47, se ha ejecutado un monto de ¢1.571.472.858,35, ¢1.475.288.308,35 corresponden a la Contratación CE-033-2013, manteniendo un compromiso de ¢573.660.494,64 y un disponible de ¢54.394.192,48.

CUADRO N°1
MONTOS APROBADOS PARA EL PLAN DE INVERSIÓN
AL 31/08/2019
(EN COLONES)

Acuerdo Junta Directiva / Orden de Modificación	Contratación CE-074-2011 Levantamiento Topográfico y Diseño Vial	Contratación CE-006-2013 Adquisición de Terreno	Contratación CE-033-2013 Construcción Carretera	Total Acuerdo JD / Orden de Modificación / Resolución	Acumulado Plan de Inversión	Porcentaje Aumento Respecto al Monto Inicial Aprobado de ₡260.000.000,00	Porcentaje Aumento Respecto al Monto Aprobado para Adjudicar ₡1.519.845.350,00
228-2011	15 000 000,00	45 000 000,00	200 000 000,00	260 000 000,00	260 000 000,00		
111-02-2013	4 969 400,00	31 215 150,00	909 126 650,00	945 311 200,00	1 205 311 200,00	363,58%	363,58%
386-08-2013			314 534 150,00	314 534 150,00	1 519 845 350,00	120,97%	26,10%
OM 1			21 975 000,00	21 975 000,00	1 541 820 350,00	8,45%	1,45%
OM 2			103 111 579,26	103 111 579,26	1 644 931 929,26	39,66%	6,78%
OM 3			(30 024 881,00)	(30 024 881,00)	1 614 907 048,26	-11,55%	-1,98%
OM 4 (300-12-2016)			534 037 747,50	534 037 747,50	2 148 944 795,76	205,40%	35,14%
OM 5			(54 394 123,05)	(54 394 123,05)	2 094 550 672,71	-20,92%	-3,58%
Resolución PRE-RESO-0107-2018			50 582 749,72	50 582 749,72	2 145 133 422,43	19,45%	3,33%
TOTAL	19 969 400,00	76 215 150,00	2 048 948 872,43	2 145 133 422,43		726,06%	430,82%

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con información contenida en expediente administrativo de la Contratación CE-033-2013, Acuerdos de Junta Directiva, Órdenes de Modificación, Resolución PRE-RESO-0107-2018¹⁷, información suministrada por la UGPR y la Unidad de Recursos Financieros.

Es importante indicar que esta Contratación está dentro de los 48 proyectos analizados por la Contraloría General de la República durante el periodo 2019, cuyos resultados remitió mediante Informe N°DFOE-AE-IF-00011-2019 del 28/11/2019 "Informe de la Auditoría operativa acerca de la eficiencia y eficacia del proceso de reconstrucción de obra a cargo de la Comisión Nacional de Emergencias y unidades ejecutoras", entre otros, textualmente señaló:

***RESUMEN EJECUTIVO**

...en 11 proyectos el costo final de las obras aumentó en promedio un 44% con respecto a lo reservado en el Fondo Nacional de Emergencias, pese a que el rango esperado de precisión de incrementos en costo por proyecto se encuentra entre 10% y 20%, según la Asociación Americana de Ingeniería de Costos (AAACE por sus siglas en inglés) ...

En relación con el plazo, se determinó que 42 proyectos tardaron en promedio 7,8 meses más de lo originalmente previsto, lo cual evidencia un bajo nivel de madurez en la gestión de proyectos según buenas prácticas internacionales ...

Deficiencias como las indicadas se ejemplifican en la reconstrucción de la ruta cantonal de aproximadamente 2,2 Kilómetros entre Sarchí Norte y Bajos del Toro en Alajuela, la cual lleva más de 6 años en ejecución y cuyo costo ha aumentado en cerca de CRC 2.000 millones, más del 100% con respecto al costo inicial estimado de CRC 260 millones.

Las situaciones encontradas obedecen a que la CNE enfoca sus esfuerzos directamente en la ejecución de la obra, sin completar fases previas como formulación y planificación, con lo cual no identifica de forma precisa la necesidad pública a atender y la selección de la alternativa óptima para tal fin...

De esta forma, no se prioriza el orden de atención de los proyectos en función del impacto para las comunidades, la disponibilidad de recursos y capacidad de supervisión de la CNE; y no se evidencia suficientemente el nexo causal entre los proyectos y la emergencia. Además, se seleccionan instituciones públicas como unidades ejecutoras pese a carecer de la experiencia necesaria, por lo cual la CNE asume funciones incongruentes con su rol, en detrimento de la supervisión del correcto uso de los recursos del Fondo Nacional de Emergencias...

Deficiente gestión de proyectos de reconstrucción de la CNE

2.2. En cuanto a la línea base de un proyecto, ésta consiste en un documento que integra el presupuesto, cronograma y alcance del proyecto, con aprobación de las partes interesadas, y es útil para controlar el avance de la obra durante la ejecución, por lo que debe confeccionarse en las etapas previas a su construcción (...) fungen como insumo en el control del desempeño.

¹⁷ Reajuste de precios solicitado por la Constructora Hermanos Brenes, S.A., mediante oficio 282-CHB-2018 del 03/07/2018 y oficio MVV-OA-OF-0376-2018 del 06/07/2018, remitido por la Municipalidad de Sarchí. La resolución de la Presidencia de la CNE textualmente señala: "(...) SE RESUELVE. Primero: Reconocer por concepto de ajuste de precios el monto de ₡50.582.749,72 (...) de la Contratación por Emergencia Número 033-2013, denominado "Reapertura y oficialización Ruta Cantonal entre Sarchí Norte y Bajos del Toro (...)".

2.3. (...) ninguno de los 48 proyectos analizados por la Contraloría (...) cuenta con una línea base, como herramienta para la comparación de los resultados reales con los programados. Esta situación impide verificar la razonabilidad del avance de estos proyectos en costo, tiempo y trabajo efectuado, acorde con los términos de la contratación ...

2.13. Esta variación de un promedio aproximado de 44%, con respecto a lo reservado en el Fondo Nacional de Emergencias, es incongruente con lo esperado en la precisión de incrementos en costos por proyecto de 10% al 20%, según la AACE.

2.14. Ejemplo de ello se presenta en la construcción de la ruta cantonal entre Sarchí Norte y Bajos del Toro (...) Según el acuerdo 111-02-2013 del 6 de marzo de 2013, fue necesario aumentar en CRC 945.311.200,00 el monto de recursos reservados, pues los CRC 260.000.000,00 inicialmente en el Plan de Inversión estaban subestimados y no se acercaba al valor real que describen los estudios hidrológicos, de suelo y topográficos ejecutados por el contratista. 2.15. En ese caso, los estudios preliminares se efectuaron después de la estimación de los recursos para el proyecto, de manera que el presupuesto inicial no consideró las condiciones y características que imperaban en el sitio. El proyecto continúa en ejecución, y su finalización se prevé en 2019 ...

Incongruencias en el modelo de reconstrucción de obra adoptado por la CNE

2.48. la etapa de formulación de los proyectos de reconstrucción de la CNE se circunscribe a la presentación del plan de inversión, de forma que no se analiza la viabilidad de la solución técnica para intervenir de forma óptima la obra acorde con el daño acaecido y asegurar la continuidad del servicio público que esta proporciona.

2.49. Según se indicó antes en este informe, la CNE tiene la práctica de iniciar la reconstrucción de la infraestructura dañada de la forma más inmediata a la ocurrencia del evento extremo, por lo que incursiona directamente en la etapa de ejecución de la obra, sin abarcar fases previas y esenciales como la de formulación y evaluación del proyecto.

2.50. En cuanto a la fase de inicio, se oficializa el alcance inicial del proyecto y se reservan los recursos financieros...

2.51. Para esta etapa, la CNE carece de criterios que permitan asignar de forma óptima los recursos a los proyectos. Así, los recursos para implementar un plan de inversión dependen de la recomendación técnica emitida por la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción, la que a su vez se basa en la identificación de la infraestructura afectada, fotografías posteriores al evento, descripción del daño y de la obra requerida; pero no se acredita la condición previa de la infraestructura y el nexo causal entre su estado de conservación y el daño ocasionado por el evento extremo..."

De acuerdo a lo anterior enunciado, esta Auditoría Interna, debe mencionar que tal como se observa en el Cuadro N°1, para el Plan de Inversión se aprobaron 5 órdenes de modificación, y según lo percibido del informe que emitió la Contraloría, por los ingenieros responsables, 4 fueron motivadas en asuntos previsibles por lo que no se justifica la imprevisibilidad del hecho, ya que, esto contraviene el Artículo N°2 del Reglamento para el funcionamiento y fiscalización de las Unidades Ejecutoras¹⁸ al señalar: Artículo 2° - Definiciones (...) " Órdenes de Modificación: Las órdenes de modificación obedecen a imprevistos presentados durante la ejecución del proyecto incluyendo todos los cambios que contemplan variaciones en la base de pago, en el monto y/o el plazo de las especificaciones establecidas". El subrayado no viene del original

La motivación anterior se da, porque las Órdenes de Modificación (N°1, 2, 4 y 5), en apariencia se dieron por asuntos previsibles, a lo que la Contraloría textualmente señaló:

"A su vez, en 27 proyectos se evidenció el trámite de órdenes de modificación por asuntos previsibles (p. ej. efecto de lluvias ordinarias, materiales no incluidos, ajuste de parámetros de diseño) que en valor presente equivale a CRC 3.044 millones. Esto coloca a la CNE en riesgos de obtener menor cantidad o calidad en el trabajo desempeñado por los contratistas o en la colocación de materiales.

2.20. (...) en 10 al menos uno de los motivos por los cuales se tramitó la orden era previsible y en 15 todos los motivos refieren a situaciones previsibles (...) las órdenes de modificación o solicitudes de modificación del alcance, costo y/o plazo del proyecto, proceden cuando están motivadas en circunstancias no previsibles en fases anteriores a la ejecución, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento de Funcionamiento y Fiscalización de Unidades Ejecutoras (...) 2.21. Entre las motivaciones contenidas en las modificaciones tramitadas y que resultan previsibles se encuentran: el efecto de lluvias ordinarias, atención a especificaciones técnicas de la Ley N.°7600, en el diseño, materiales no incluidos en el diseño original, falta de coordinación entre actividades de proyectos cercanos y ajuste de parámetros de diseño como longitudes de puente, anchos de calzada y sistemas de evacuación pluvial (...)" El subrayado no viene del original

¹⁸ Publicado en La Gaceta N°82 del 29/04/2015.

No obstante, esta Auditoría Interna debe dejar claro, que además de las 5 modificaciones realizadas al Plan inicial de Inversión, antes ya se habían realizado otros aumentos al proyecto inicial, uno por ¢945.311.200,00, aduciendo que se debía ajustar el monto de dicho proyecto al estudio preliminar realizado por CACISA (Acuerdo 111-02-2013) y otro por ¢314.534.150,00, para adjudicar a la empresa Constructora Hermanos Brenes, S.A., ya que cotizó ese monto de más y se justifica que fue la oferta más económica (Acuerdo 386-08-2013).

Sin embargo, según el Reglamento antes mencionado, se desprende que la UGPR es la Unidad que valora el costo beneficio y el nexo causal de las ordenes de modificación y debe dar la respectiva recomendación para su aprobación, textualmente señala:

"Artículo 33 -Órdenes de modificación (OM): Cuando el contratista o la UE soliciten una orden de modificación para un determinado proyecto, deberá la Unidad Ejecutora gestionar ante la UGPR la solicitud mediante acto motivado con la recomendación, para su aprobación. La UGPR valorará el costo beneficio y el nexo causal de la orden de modificación, para lo cual cuenta con tres días hábiles para emitir su criterio. De resultar procedente según la valoración técnica de la UGPR y si no alcanza el porcentaje establecido como límite, por la Junta Directiva para su conocimiento, se brindará el visto bueno (...)". El subrayado no viene del original

Del Acuerdo N°0194-2010, se desprende que la UGPR es el órgano técnico responsable de velar por que se cumpla la condición de imprevisibilidad que justifica la modificación del Plan de Inversión, textualmente señala:

"CONSIDERANDO (...) solicita la Administración autorizar a variar el monto de un plan de inversión hasta en un 25%, en razón de la necesidad de efectuar modificaciones en la obra, sin tener que someterlo a aprobación de la Junta Directiva. Previamente se deberá acreditar la condición de imprevisibilidad que originó la orden de modificación (...) Que los responsables de velar por que se cumpla la condición de imprevisibilidad que justifica ese aumento serán la Contraloría de Unidades Ejecutoras, como órgano técnico, y la Dirección Ejecutiva de la CNE, como órgano aprobador (...)" El subrayado no viene del original

Al respecto, la Unidad de Asesoría Legal, mediante el oficio CNE-UAL-OF-0369-19, del 26/08/2019, en respuesta a esta Auditoría, señaló:

"(...) Se observa de la redacción que respecto de las modificaciones que señala el acuerdo en mención, corresponde a la Jefatura de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción la aprobación de la modificación que no supere ese 25%; sin embargo, según el acuerdo de constante cita, es responsabilidad de la jefatura de la UGPR fundamentar técnicamente, siendo esta su principal responsabilidad y en conjunto firmar con el Director Ejecutivo su aprobación (...)" El subrayado no viene del original

Lo anterior enunciado, evidencia la carencia de planificación eficaz, eficiente y económica por parte de la UGPR, ante la Junta Directiva, al presentar el proyecto del Plan de Inversión "**Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro**", ya que se inicia con un Plan de Inversión de ¢260.000.000,00, indicando que era para carretera en lastre, con un plazo de ejecución de 165 días naturales y sin justificación aparente de razonabilidad y proporcionalidad al 31/08/2019, se aumentó el presupuesto en 430,82% (Ver Cuadro N°1), se lleva un promedio de 2.061 días y los 2 Kilómetros de carretera tienen un avance del aproximadamente un 71%.

El proyecto se aprobó en el 2011, sin embargo, no se tiene justificación razonable del porqué la construcción se inició hasta el 2013, tampoco se justifica razonablemente porqué al 31/08/2019, el proyecto no se ha concluido.

Existiendo una falta de planificación razonable tanto de la Jefatura de la UGPR como del Fiscalizador, por lo que debemos recordar lo que señala la Contraloría General de la República en el Manual de Normas de Control Interno para el Sector Público” (N-2-2009-CO-DFOE), que textualmente indica:

“4.5.2 Gestión de Proyectos. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes. Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

- a. La identificación de cada proyecto, con indicación de su nombre, sus objetivos y metas, recursos y las fechas de inicio y de terminación.*
- b. La designación de un responsable del proyecto con competencias idóneas para que ejecute las labores de planear, organizar, dirigir, controlar y documentar el proyecto.*
- c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.*
- d. El establecimiento de un sistema de información confiable, oportuno, relevante y competente para dar seguimiento al proyecto.*
- e. La evaluación posterior, para analizar la efectividad del proyecto y retroalimentar esfuerzos futuros.”*

Verificando esta Auditoría Interna que existe una posible falta de control y de fiscalización por parte de la CNE, tanto en la etapa de planificación como de ejecución del proyecto, y de los recursos económicos del Fondo Nacional de Emergencias asignados a la Unidad Ejecutora, así como la posible falta de competencia de esta Unidad Ejecutora en el campo afín de las obras por ejecutar, por lo que se contraviene el Reglamento para el funcionamiento y fiscalización de las Unidades Ejecutoras, que establece que la UGPR es la responsable directa de ejercer el control y fiscalización de la inversión de los fondos y proyectos y el control directo de lo que ejecutan las Unidades Ejecutoras durante la realización de las acciones, obras o proyectos derivados de un plan de inversión; además, se debe señalar que el Fondo Nacional de Emergencias es administrado por medio de la Dirección Ejecutiva de la CNE, según el Artículo N°20 de la Ley No.8488.

Al respecto, el Reglamento para el funcionamiento y fiscalización de las Unidades Ejecutoras¹⁹ textualmente señala:

“Artículo 2° - Definiciones: Se define como (...) Unidad de Gestión de procesos de reconstrucción (UGPR): Es la Unidad por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) encargada de la Fiscalización de la inversión en los proyectos para ejecutar las acciones obras y los contratos destinados a la reposición del funcionamiento normal de los servicios públicos afectados, en adelante UGPR. Es responsable de emitir las directrices, observaciones y/o recomendaciones a la Unidad Ejecutora. En caso de existir diferencias de criterios técnicos entre la Unidad Ejecutora, contratista y la UGPR, prevalecerá siempre el criterio de la UGPR, con el visto bueno de la Dirección de Gestión de Desastres a la cual pertenece.” (Dirección de Gestión de Riesgos)

“Artículo 11- Dependencia: Las Unidades Ejecutoras dependerán directamente de las directrices y /o recomendaciones que emita la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción de la CNE (UGPR), como órgano inmediato, fiscalizador de inversión del proyecto.”

“Artículo 12 – Fiscalización de las Unidades Ejecutoras: La UGPR será la Unidad encargada de la fiscalización de la inversión del proyecto, así como, de las Unidades Ejecutoras durante el desarrollo ejecución de las acciones, obras o proyectos derivados de un plan de inversión, para lo cual el Ingeniero Fiscalizador de la UGPR deberá visitar el sitio de la obra al menos una vez por semana y dejar consignado en bitácora cualquier observación o recomendación que estime pertinente.” El subrayado no viene del original

¹⁹ Publicado en La Gaceta N°82 del 29/04/2015.

Y el Artículo N°20 de la Ley 8488, exige a la Dirección Ejecutiva, las siguientes atribuciones:

"... e) Ser responsable de la administración general de la Comisión, por lo que tendrá a cargo los programas de la Institución y deberá velar porque las dependencias o unidades administrativas cumplan sus funciones con la mayor eficiencia, eficacia y economía, dentro del uso más adecuado y racional de los recursos, según las directrices de la Junta Directiva y la Presidencia de la Institución (...) g) Una vez declarado el estado de emergencia, coordinar con las instituciones estatales que corresponda, la elaboración del Plan general de emergencia y, por medio de la Presidencia, someterlo a la Junta Directiva para su aprobación. h) Ser responsable directo de la administración del Fondo Nacional de Emergencia, por lo que deberá: 1. Asesorar a la Junta Directiva sobre las políticas y los planes de inversión. 2. Rendir cuenta sobre la aplicación de las medidas de control interno que aseguran el manejo eficiente y la ejecución transparente (...)" El subrayado no viene del original

Como consecuencia, el monto del Plan de Inversión aumentó significativamente con respecto al monto estimado inicialmente en el Fondo Nacional de Emergencias (el incremento fue de \$1.885.133.422,43), dicho aumento podría estar fuera de los porcentajes aceptables en forma razonable y de proporcionalidad para ampliar un proyecto, que representa solamente un tramo de 2 kilómetros de reparación de carretera; siendo que dicho proyecto desde su inicio presentó algunos problemas, ya que su Unidad Ejecutora por Decreto Ejecutivo era el CONAVI, para reparar la ruta Nacional y la Junta Directiva de la CNE designa a la Municipalidad de Valverde Vega (actualmente Municipalidad de Sarchí), para reapertura y oficialización de ruta cantonal, situación que ha debilitado las finanzas de la Hacienda Pública, por lo tanto, ha perdido eficiencia, eficacia y economía, ya que el objetivo primordial del Decreto es satisfacer las necesidades de la población, en cuanto a la continuidad de los servicios públicos de transporte, así como la protección y la seguridad de los habitantes.

Según consigna el Alcalde Municipal en el Plan de Inversión de fecha 21/06/2011, presentado ante la Junta Directiva de la CNE, la obra beneficiaría a una población estimada de 115.000 personas de las comunidades de Valverde Vega, Zarcerero y Grecia. El Plan textualmente señala:

"(...) 5°-Que la vida de la población y la continuidad de los servicios públicos de transporte son de interés público y tutelados por el Estado, el que debe velar por su protección y por la seguridad de los habitantes y en general por la conservación del orden social (...)"

También es importante indicar que mediante el Informe de Prensa N°CM-CEI-11025 de mayo 2011, emitido por el MOPT-CONAVI, textualmente indicó:

"Se les comunica a los usuarios que, por motivos de seguridad, a partir de este lunes 23 de mayo, el Consejo Nacional de Vialidad, estará realizando el cierre permanente de la ruta Nacional N°708, específicamente el tramo comprendido entre el km 19 (...) hasta el km 22 (...)"

Según verificación efectuada por esta Auditoría Interna, la intencionalidad de la Junta Directiva era que al establecer a la Municipalidad como Unidad Ejecutora y no al CONAVI, se presentaba una alternativa de **menor costo**, según lo indica la Viceministra del MOPT, Ing. María Lorena López Rosales en el oficio DVI-1365-11 del 21 de setiembre 2011. De igual la Presidencia de la CNE, en su momento la Ingeniera Vanessa Rosales Ardón, indicó al CONAVI que la Junta Directiva aprobó el Plan de Inversión para la misma obra, pero con un enfoque de ruta cantonal en lastre.

Lo anterior, es con relación al Plan de Inversión que presentó el CONAVI por \$1.651.008.282,31 (Mil seiscientos cincuenta y un millones ochomil doscientos ochenta y dos colones con treinta y un céntimos), a realizarse en un plazo de 90 días y el Plan de Inversión de la Municipalidad fue presentado por \$260 millones en un plazo de 165 días naturales, situación que ha sido demostrada que no se cumplió, ya que a la fecha 31/08/2019, se llevan aproximadamente 2.061

días calendario y un aumento económico de \$1.885.133.422,43 (Mil ochocientos ochenta y cinco millones ciento treinta y tres mil cuatrocientos veintidós con cuarenta y tres céntimos), sobre el monto que señaló la Municipalidad que costaba la obra, lo que representa \$494.125.140,12, más del monto original que presentó el CONAVI y 1.971 día más y la obra no se ha terminado, lo que viene a señalar que el costo beneficio, por lo cual se cambió la Unidad Ejecutora (CONAVI) y se cambió de reparar ruta nacional por ruta cantonal, en el tramo de 2 kilómetros de carretera en lastre, solo ha dado como resultado un daño a la Hacienda Pública, mismo que la Unidad Ejecutora ha gestado bajo la aprobación de la UGPR sin realizar ninguna advertencia o llamado de atención como fiscalizador del proyecto.

7.2 Hallazgo N°2: Nexo de causalidad del Plan de Inversión “Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro”, con el Decreto Ejecutivo de Emergencia Declarada N°36201-MP del 06/10/2010

Al parecer, lo aprobado mediante el Plan de Inversión “*Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro*”, según el Acuerdo de Junta Directiva N°0228-2011 del 29/06/2011, difiere con lo establecido en el **Decreto Ejecutivo N°36201-MP** del 06/10/2010, en el cual se nombra al CONAVI como Unidad Ejecutora para la **rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura vial nacional administrada por CONAVI**²⁰, debido a que los fenómenos por los cuales se declaró la emergencia afectaron la infraestructura de la Red Vial Nacional administrada por esa Institución; por el contrario, en el Plan de Inversión se nombra como Unidad Ejecutora a la Municipalidad de Valverde Vega (actualmente Municipalidad de Sarchí), para la construcción de un tramo de carretera en ruta cantonal.

Al respecto, el **Decreto Ejecutivo N°36201-MP** del 06/10/2010, establece como Unidad Ejecutora al CONAVI, para la rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura vial nacional administrada por CONAVI, señalando dicho decreto:

“Considerando (...)

3°-Estos fenómenos han ocasionado inundaciones (...) afectando la infraestructura vial de la Red Vial Nacional que administra el CONAVI, interrumpiendo la continuidad de las vías y afectando gravemente la comunicación terrestre, la agricultura, y los servicios públicos (...)

Artículo 4°-El Consejo Nacional de Viabilidad actuará como Unidad Ejecutora de las obras que se ejecuten de primer impacto y del Plan General de la Emergencia y por tanto será el órgano encargado del planeamiento, dirección, control y coordinación de los programas y actividades de protección, atención, rehabilitación y reconstrucción de la red vial nacional en las zonas declaradas en estado de emergencia (...). El subrayado no viene del original

En ese mismo sentido, el Plan General de la Emergencia aprobado por Junta Directiva mediante Acuerdo N°0295-2010 en la Sesión Ordinaria N°18-10 del 01/12/2010, señala:

²⁰ Órgano competente de la administración de la red vial nacional, según:

Ley 5060 Ley General de Caminos Públicos, “Artículo 1°. Para los efectos de la presente ley, los caminos públicos, según su función -con su correspondiente órgano competente de administración- se clasificarán de la siguiente manera: RED VIAL NACIONAL: Corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual la definirá según los requisitos que al efecto determine el Poder Ejecutivo, por vía de acuerdo (...) RED VIAL CANTONAL: Corresponde su administración a las municipalidades.”

La Ley 7798 Ley de Creación del Consejo de Vialidad, “Artículo 1.-La presente ley regula la construcción y conservación de las carreteras, calles de travesía y puentes de la red vial nacional.”

Punto 4. Afectación y Daños, “El efecto extraordinario de los eventos climáticos de este período se registra principalmente en la infraestructura vial, con afectación y daños relevantes específicamente en las rutas nacionales de las zonas bajo declaratoria de emergencia (...) Esta es la razón por la que la declaratoria de emergencia que sustenta el presente plan contempla específicamente los daños de la infraestructura vial nacional administrada por CONAVI (...) Los efectos en otra naturaleza de infraestructura son objetos de atención por la vía ordinaria de acción para las instituciones (...)”. El subrayado no viene del original

Punto 6. “La responsabilidad de la ejecución del presente Plan General de la Emergencia del Decreto 36201, tendrá como único responsable al CONAVI, siendo éste la Unidad Ejecutora (...)” El subrayado no viene del original

Por otra parte, el 09 de agosto, 2011, mediante oficio GCSV 26-2011-3348, el Gerente a.i. de Conservación de Vías y Puentes del CONAVI, solicita a la Presidencia de la CNE, se revise y apruebe el Plan de Inversión para la construcción de desvío de la ruta nacional N°708, por un monto estimado de \$1.651.008.282,31, mediante el cual se descarta reparar el tramo actual, por el riesgo de perder la inversión, ya que debido a lo inestable de la zona, podría volver a colapsar, por lo que se propone hacer un nuevo trazado, pasando por terrenos más estables, textualmente señala:

“PLAN DE INVERSIÓN PROYECTO: (...) proyecto para la construcción de un desvío de un tramo de la Ruta Nacional 708 (...) 2. Unidad Ejecutora propuesta: CONAVI (...), 3. Costo estimado: \$1.651.008.282,31 (...) 4. Decreto Ejecutivo: 36201-MP (...) 5. Justificación y descripción del proyecto: Debido a la inestabilidad del terreno en tramo comprendido entre el Kilómetro 19 y 22 de la ruta 708, en los que se han presentado ya varios deslizamientos importantes, con la consecuente peligrosidad para los usuarios, se mantiene cerrado el tramo mencionado (...) Después de analizar alternativas de solución, dentro de las que se vio la posibilidad de reparar el tramo actual, la cual se descartó por el riesgo de perder la inversión, ya que lo inestable de la zona en la próxima época lluviosa, podría colapsar nuevamente. Dado lo anterior se recomienda más bien hacer un nuevo trazado, pasando por terrenos más estables, logrando un mejor aprovechamiento de los recursos, mayor seguridad a los usuarios, evitando cierres de la ruta (...) logrando una mayor seguridad de la inversión a realizar, 8. Presupuesto estimado: (...) Levantamiento Topográfico, Adquisición Terreno y Servicios Abogada \$56.300.000,00 (...) Obras de construcción de desvío (...) \$1.594.708.282,31 (...) Total de inversión \$1.651.008.282,31 (...) 9. Plazo de Ejecución: 90 días, 10. Profesional responsable asignado por parte de la Unidad Ejecutora: Ing. Marco Rojas Jenkins, Gerente a.i. Conservación de Vías y Puentes 13. Incluido en el Plan General de Emergencia (...) 36201-MP (...)” El subrayado viene del original

No obstante, mediante oficio PRE-OF-0781-2011, del 21 de setiembre, 2011, remitido por la Presidencia de la CNE al Gerente de Conservación de Vías y Puentes del CONAVI, señala que no es factible dar curso al Plan de Inversión presentado por CONAVI, ya que se aprobó un Plan de Inversión para la misma obra, pero con un enfoque de ruta cantonal en lastre, textualmente señala:

“Con relación a su oficio GCSV-26-2011-3348, adjunto Acuerdo N°228-2011 de la Junta Directiva de esta institución, con el que se aprobó un plan de inversión para la misma obra, pero con un enfoque de ruta cantonal en lastre. Por lo anterior, no es factible dar curso al plan de inversión presentado por CONAVI”. El subrayado no viene del original

Todo lo anterior, podría indicar que no existe un nexo de causalidad entre lo aprobado con el Plan de Inversión y la emergencia declarada con el Decreto Ejecutivo N°36201-MP, ya que no se realiza la reconstrucción de una ruta nacional administrada por CONAVI, tal como indicaba el decreto, sino que se construye una ruta cantonal administrada por la Municipalidad, no obstante, señalaba el Plan General de la Emergencia que los efectos en otra naturaleza de infraestructura son objetos de atención por la vía ordinaria de acción para lo cual, se podría interpretar que al ser la Municipalidad quien haría la apertura de la ruta cantonal, debió realizarse mediante la vía ordinaria de la Municipalidad, con respaldo en la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, que nos indica:

Artículo 5º-Destino de los recursos: Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, un veintinueve por ciento (29%) se destinará a favor del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) (...) La suma correspondiente al veintinueve por ciento (29%), estipulada en el primer párrafo de este artículo a favor del Conavi, se distribuirá de la siguiente manera: a) ... b) El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal; esta última se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). La totalidad de la suma correspondiente a este veinticinco por ciento (25%), será girada directamente a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón, y un cuarenta por ciento (40%) según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS), elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Los cantones con menor IDS recibirán, proporcionalmente, mayores recursos. La ejecución de dichos recursos se realizará, de preferencia, bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada concejo municipal, una junta vial cantonal o distrital, en su caso, nombrada por el mismo concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, el MOPT y la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta (...) El subrayado viene del original

En relación con el nexo de causalidad, el Artículo N°30 de la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, inciso c), señala:

"...Para que la Comisión pueda utilizar el régimen de excepción establecido en esta Ley bajo la declaratoria de emergencia, deberá existir un nexo de causalidad entre el hecho productor de la emergencia y las obras, los bienes y servicios que se pretenda contratar, de manera que las actividades ordinarias de prevención y las administrativas de la Comisión y de las demás instituciones del Estado no podrán llevarse a cabo bajo este régimen de excepción..." El subrayado viene del original

No obstante, se debe recordar que el Decreto Ejecutivo N°36201-MP del 06/10/2010, que declaró estado de emergencia nacional la situación provocada por condiciones hidrometeorológicas extremas, que afectaron el Pacífico Central, Norte, Sur, Valle Central, Guanacaste y ondas tropicales a nivel regional en el Mar Caribe, no incluye daños en la red cantonal; no obstante, se realiza una modificación mediante el Decreto Ejecutivo N°36423-MP del 03/03/2011, que incluye el Cantón de Valverde Vega de la Provincia de Alajuela, para que se repare los daños causados a la red vial nacional administrada por el CONAVI, ya que no se incluyó en el primer decreto.

Considera esta Auditoría Interna que la UGPR al enviar un Plan de Inversión a la Junta Directiva con una Unidad Ejecutora (Municipalidad) para construir red vial cantonal, no se ajusta a lo indicado en el Decreto de Gobierno, que es claro al señalar que todos los daños de la red vial nacional serían coordinados y ejecutados por el CONAVI.

Lo anterior, podría demostrar la posible falta de verificación adecuada del nexo causal en la CNE, ya que al igual que el Decreto Ejecutivo N°36201-MP, el Plan General de Emergencia se refiere a rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura vial nacional administrada por CONAVI, no obstante, respecto al Plan de Inversión presentado ante la Junta Directiva, se verifica lo siguiente:

- La UGPR mediante oficio CUE-1705-2011²¹ del 27/06/2011, remite el Plan de Inversión a la Dirección Ejecutiva, en donde propone como Unidad Ejecutora a la Municipalidad de Valverde

²¹ Textualmente señala: "(...) Con el fin de que sea sometido ante Junta Directiva, si así lo considera a bien, se detalla a continuación el plan de inversión del proyecto: 1. Nombre del Proyecto: Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro (...) 3. Unidad Ejecutora propuesta para el control: Municipalidad de Valverde Vega específicamente a través de la Unidad Técnica de Gestión Vial. 4. Costo estimado: \$260.000.000,00 (...) 5. Decreto Ejecutivo N°: DE-36201-MP (...) 6. Incluido en Plan General de Emergencia: (...) Decreto Ejecutivo DE-36201-MP (...) 8. Cuadro de estimación: 1. Levantamiento Topográfico y diseño vial (...) \$15.000.000,00 2. Adquisición de derecho de vía (...) \$45.000.000,00. 3. Reapertura (Construcción) de ruta

Vega para la construcción de un tramo de ruta cantonal y señala que el Plan de Inversión está incluido en el Plan General de Emergencia del Decreto Ejecutivo 36201-MP.

- La Junta Directiva de la CNE, mediante Acuerdo N°0228-2011 del 29/06/2011, aprobó el Plan de Inversión para "Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro", por un monto de \$260.000.000,00.
- La Asesoría Legal mediante la Legalidad 0071-2011²² del 30/06/2011, hace constar que el plan de inversión propuesto corresponde a las acciones de reconstrucción dispuestas en el Plan General de la Emergencia del Decreto Ejecutivo No.36201-MP.

Visualizando esta Auditoría que la UGPR le envía oficio a la Dirección Ejecutiva para que someta el Plan de Inversión a aprobación de la Junta Directiva, debiendo la UGPR o la Dirección Ejecutiva, convertirse en un filtro identificador de detalles que no cumplen con lo normado y señalar las correcciones que se deben aplicar, ya que la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias, en su Artículo N°20; establece que la Dirección Ejecutiva, es responsable de la administración de la CNE y del Fondo Nacional de Emergencias, así como de asesorar a la Junta Directiva sobre los planes de inversión, entre otras, tiene las siguientes atribuciones:

"... e) Ser responsable de la administración general de la Comisión, por lo que tendrá a cargo los programas de la Institución y deberá velar porque las dependencias o unidades administrativas cumplan sus funciones con la mayor eficiencia, eficacia y economía, dentro del uso más adecuado y racional de los recursos, según las directrices de la Junta Directiva y la Presidencia de la Institución (...) g) Una vez declarado el estado de emergencia, coordinar con las instituciones estatales que corresponda, la elaboración del Plan general de emergencia y, por medio de la Presidencia, someterlo a la Junta Directiva para su aprobación. h) Ser responsable directo de la administración del Fondo Nacional de Emergencia, por lo que deberá: 1. Asesorar a la Junta Directiva sobre las políticas y los planes de inversión. 2. Rendir cuenta sobre la aplicación de las medidas de control interno que aseguran el manejo eficiente y la ejecución transparente (...)"

Si bien es cierto, el plan general de la emergencia, se confecciona con los daños reportados por la Comisión ante el Poder Ejecutivo para que sea dado el Decreto Ejecutivo sobre la declaratoria de la emergencia, estos deben llevar una línea directa con los reportes ejecutados por las diferentes instancias afectadas, o sea tener un nexo causal con el evento ocurrido que provocó el daño; no obstante, debemos tener presente que el Decreto Ejecutivo aquí señalado N°36201-MP del 06/10/2010, en primer instancia no reporta daños en el Cantón de Valverde Vega de la Provincia de Alajuela, dentro del listado que presenta el Decreto como áreas afectadas; pero luego se declara el Decreto Ejecutivo N°36423-MP del 03/03/2011, donde se incluye ese Cantón, manteniendo el daño a la red vial nacional a cargo del CONAVI, debiendo aclarar que tanto el Decreto N°36423-MP y el N°36201-MP, fueron derogados por el Decreto Ejecutivo 37597-MP del 22/04/2013, enunciando que:

"Artículo 1°—Se declara la cesación del estado de emergencia decretado por el Poder Ejecutivo mediante los Decretos Ejecutivos 36201-MP y la ampliación N°36423-MP, los cuales quedan derogados.

cantonal (...) \$200.000.000,00 (...) 10. Plazo de Ejecución: 165 días naturales (...) 13. Fuente de Financiamiento: Decreto N°36201-MP 13. (SIC) Solicitud: a. Aprobar el plan de inversión propuesto b. Aprobar a la Unidad Técnica de Gestión Vial de Municipalidad de Valverde Vega como Unidad Ejecutora c. Autorizar el uso de recursos por un monto de \$260.000.000,00 (...) tomados del Fondo Nacional de Emergencias para el financiamiento de este proyecto (...)" El subrayado no vienen del original

²² Textualmente señala: *"Que revisado el oficio CUE-1705-2011 de fecha 27 de junio del 2011 (...) suscrito por la Contraloría de Unidades Ejecutoras (...) con la justificación técnica para que la Junta Directiva apruebe el Plan de Inversión para "REAPERTURA Y OFICIALIZACIÓN DE RUTA CANTONAL ENTRE SARCHÍ NORTE Y LOS BAJOS DEL TORO", por un monto de \$260.000.000,00 (...) Por lo tanto, el Plan propuesto resulta procedente a la luz de lo dispuesto en la ley N° 8488 Ley Nacional de Emergencias (...) y su reglamento Decreto Ejecutivo No. 34361-MP. Este plan de inversión corresponde a las acciones de reconstrucción dispuestas en el Plan General de la Emergencia del Decreto Ejecutivo No.36201-MP, por lo que resultan ajustadas a la normativa y procedimientos vigentes por tratarse de acciones de reconstrucción dispuestas en dicho plan (...)".* El subrayado no viene del original

Artículo 2°—Los saldos no utilizados ni comprometidos a esta fecha, asignados a estos decretos ejecutivos, serán trasladados al Fondo Nacional de Emergencias para ser utilizados por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en otras declaratorias de emergencias vigentes.

Artículo 3°—Rige a partir de su publicación. Dado en la Presidencia de la República. —San José, a los veinticinco días del mes de febrero del dos mil trece.”

Los Artículos N°30 y N°39 de la Ley 8488 regulan que debe existir un nexo de causalidad, entre los daños registrados y las acciones de recuperación, son claros y deben ser de acatamiento obligatorio, tanto para los funcionarios de la CNE, en exclusiva la UGPR como para las Unidades Ejecutoras que llevan a cabo los proyectos para recuperar los daños ocasionados; (deberá existir un nexo de causalidad entre el hecho productor de la emergencia y las obras, los bienes y servicios que se pretenda contratar); no obstante, esta Auditoría logra evidenciar la falta del debido cuidado de la UGPR a la hora de recibir un Plan de Inversión para elevarlo a aprobación de la Junta Directiva, haciendo el cambio de la Unidad Ejecutora y de lo que se debía de reparar. No obstante, no se logra visualizar por esta Auditoría Interna evidencia en el expediente administrativo, de que se realizara la aclaración correspondiente al Órgano Colegiado, ya que solo se visualiza la justificación de la Presidenta de la CNE en ese momento, cuando señala que su motivación es para erogar menos gastos; situación que no se cumplió, sino que se vio comprometida la eficiencia, eficacia y economía en los recursos de la Hacienda Pública y aparentemente se provocó un daño a los ciudadanos que por largos 6 años aproximadamente están en espera de la recuperación del camino que en apariencia les ha limitado el transitar por el tramo comprendido entre el Kilómetro 19 y 22 de la ruta 708 (ruta Nacional), además es claro que el CONAVI había indicado la inestabilidad del terreno, ya que se habían presentado varios deslizamientos importantes, con la consecuente peligrosidad para los usuarios.

Por lo anterior, se podría deducir que tanto la UGPR como Dirección Ejecutiva no tomaron en cuenta la advertencia emitida por el CONAVI e inducen a error a la Junta Directiva al aprobar un Plan de Inversión fuera del marco legal, ya que aparentemente, sin contar con ninguna motivación de materialidad importante se toma la decisión de cambiar la Unidad Ejecutora y la ruta que debía repararse, lo que viene a señalar que se ha tenido un exceso del gasto de acuerdo a lo proyectado por la Municipalidad de \$1.885.133.422,43, aparentemente con un proyecto que no cumplió con el nexo de causalidad.

7.3 Hallazgo N°3: Aprobación de Órdenes de Modificación

Las Órdenes de Modificación N°1, 2, 3, 4 y 5, correspondientes al Plan de Inversión “*Reapertura y oficialización de ruta cantonal entre Sarchí Norte y Los Bajos del Toro*”, aprobado con el Acuerdo de Junta Directiva N°0228-2011 del 29/06/2011, están firmadas por el Fiscalizador (Ingeniero) y el Jefe de UGPR²³ ambos de la CNE, así como por los Presidentes de la CNE, en su momento. Sin embargo, el acuerdo de Junta Directiva N°0194-2010, delegó a la Dirección Ejecutiva, lo siguiente:

“CONSIDERANDO (...) Que con base en ese resultado solicita a la Administración autorizar a variar el monto de un plan de inversión hasta en un 25%, en razón de la necesidad de efectuar modificaciones en la obra, sin tener que someterlo a aprobación de la Junta Directiva. Previamente se deberá acreditar la condición de imprevisibilidad que originó la orden de modificación (...) Que los responsables de velar por que se cumpla la condición de imprevisibilidad que justifica ese aumento serán la Contraloría de Unidades Ejecutoras, como órgano técnico, y la Dirección Ejecutiva de la CNE, como órgano aprobador (...)” El subrayado no viene del original

²³ Excepto la N°1 que presenta la firma del Director de Gestión de Riesgo, en lugar de la firma del Jefe de la UGPR.

Indicando en el acuerdo directamente:

“Se aprueba, con base en el acuerdo de Junta Directiva No.0042-2005, y a partir de la documentación histórica y analítica que presenta la proveeduría institucional, autorizar a la Administración para que en los procesos de contratación que excedan el monto y las medidas aprobados en los planes de inversión, se utilice una banda de ampliación del veinticinco por ciento (25%), cuando sea necesario, debiendo informar a la Junta Directiva en la sesión más próxima, con una justificación técnica de la variación.” El subrayado no viene del original

La Junta Directiva, determinó que sería responsabilidad de la Dirección Ejecutiva y la Contraloría de Unidades Ejecutoras (actualmente UGPR), demostrar la imprevisibilidad como Órgano Aprobador, no obstante, no se visualizó por esta Auditoría Interna documento alguno que identificara tal aprobación y determinación de dicha imprevisibilidad por la Dirección Ejecutiva, en todas las modificaciones que fueron realizadas por la Administración y tampoco por la única que fue a autorización de la Junta Directiva. Siendo que los documentos presentados por la UGPR para realizar las modificaciones de los 5 justificantes, 4 de ellos no fueron aceptados por la Contraloría General de la República como imprevisibles, Órgano que dio su punto de vista técnico para cada Orden de Modificación, tal y como se señala:

**CUADRO N°2
DETALLE DE ÓRDENES DE MODIFICACIÓN
AL 31/08/2019
(EN COLONES)**

Número	Monto (En Colones)	ORDEN DE MODIFICACIÓN Resumen de la Justificación	Firmada por	CRITERIO TECNICO SEGUN INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
1	21 975 000,00	Se subestimó la cantidad de árboles por cortar (pasó de 500 a 793 árboles).	Ingeniero Fiscalizador UGPR/ Arturo Herrera Barquero Director Gestión del Riesgo/ Ing. Edgardo Acosta Nasar Presidente CNE/ Ing. Vanesa Rosales Ardón	Aumento en cantidad de corta de árboles debido a imprecisión en el conteo inicial.
2	103 111 579,26	Cambios de alineamiento de la carretera con el fin de mejorar el diseño y tratamiento de rocas de gran tamaño encontradas durante la excavación.	Ingeniero Fiscalizador UGPR/ Arturo Herrera Barquero Jefe de UGPR/ Ericka Zamora Leandro Presidente CNE/ Ing. Vanesa Rosales Ardón	Aumentos originados por cambios en el diseño original, debido a donaciones de terreno no oficiales.
3	(30 024 881,00)	Durante la excavación se encontró material (piedra) que se puede utilizar en el proyecto.	Ingeniero Fiscalizador UGPR/ Arturo Herrera Barquero Jefe de UGPR/ Orlando Marín Fallas Presidente CNE/ Dr. Iván Brenes Reyes	-----
4	534 037 747,50	Para aumentar el relleno y el volumen del muro al final del proyecto.	Ingeniero Fiscalizador UGPR/ Arturo Herrera Barquero Jefe de UGPR/ Orlando Marín Fallas Presidente CNE/ Dr. Iván Brenes Reyes	Incorporación del muro de gaviones ante erosión de taludes, esta condición es consecuencia de la orden de modificación n.º2, en la cual no se consideró el análisis de laderas. (1)
5	(54 394 123,05)	Se encontraron rocas de gran tamaño durante la excavación y se requiere hacer uso de explosivos para disminuir su tamaño para que puedan ser quebradas por el martillo, aumentan renglones por ₡64.655.550,00 (para voladura de rocas y alquiler de maquinaria - Excavadora con martillo hidráulico) y disminuyen renglones por ₡119.049.673,05 (mezcla asfáltica, material de secado, limpieza y desmonte, suministro y colocación de señales, entre otros).	Ingeniero Fiscalizador UGPR/ Arturo Herrera Barquero Jefe de UGPR/ Orlando Marín Fallas Presidente CNE/ Msc. Alexander Solís Delgado	Eliminación de cantidades en actividades asociadas a la señalización vial y sistema pluvial, a fin de compensar otras actividades asociadas a la extracción de agregados.
TOTAL	574 705 322,71			

Fuente: Cuadro elaborado por esta Auditoría Interna con información tomada de las Órdenes de Modificación N°1, 2, 3, 4 y 5; y del Informe de la Contraloría General de la República N°DFOE-AE-IF-00011-2019 del 28/11/2019.

(1) Aprobado con Acuerdo de Junta Directiva N°300-12-2016.

Por lo anterior visualizado en el cuadro 2 y lo aquí evidenciado por esta Auditoría, se podría estar ante falta al deber de cuidado en el uso de los recursos de la Hacienda Pública por parte Directores Ejecutivos que ocuparon sus cargos en el momento en que la UGPR gestó los aumentos por acuerdo y las modificaciones presupuestarias, ya que estas modificaciones no cuentan con aprobación de dichos Directores Ejecutivos, recordando la responsabilidad que le establece el Artículo N°20 de la ley 8488, en cuanto a que la Dirección Ejecutiva es la responsable de la administración general de la Comisión y es la responsable directa de la administración del Fondo Nacional de Emergencias, y lo que dicta la Ley General de Control Interno en su Artículo N°8 al enunciar:

Artículo 8.- Concepto de sistema de control interno. Para efectos de esta Ley, se entenderá por sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos:

- a) *Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.*
- b) *Exigir confiabilidad y oportunidad de la información.*
- c) *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones.*
- d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico."*

Al respecto, la Unidad de Asesoría Legal, mediante el oficio CNE-UAL-OF-0369-19 de fecha 26/08/2019, dando respuesta a esta Auditoría señaló:

"(...) El Acuerdo N°0194-2010, modificó lo dispuesto en el Acuerdo N°042-2005, aclarando que los responsables de tomar la decisión de aumentar el monto de un Plan de Inversión eran: la Contraloría de Unidades Ejecutoras - hoy Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción- por ser el órgano técnico y la Dirección Ejecutiva, como órgano aprobador.

Debe tomarse en cuenta que el acuerdo es omiso al indicar específicamente el cargo del funcionario responsable, por lo que se entiende que refiere en el caso de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción a quien ostente la Jefatura y ante ausencia de esta, a quien ocupe la Dirección de Gestión del Riesgo, justificado en el acuerdo, por ser la parte técnica, en cuyo caso le corresponderá justificar el cumplimiento de ese 25% o menos, lo cual dependerá del caso en específico y quien se encuentre nombrado como Director o Directora Ejecutiva; respecto de este último, es probable que se le haya facultado esa responsabilidad amparados en el artículo 20 de la Ley 8488, que refiere a las atribuciones del Director (a) Ejecutivo (a) (...)

Se observa de la redacción que respecto de las modificaciones que señala el acuerdo en mención, corresponde a la Jefatura de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción la aprobación de la modificación que no supere ese 25%; sin embargo, según el acuerdo de constante cita, es responsabilidad de la jefatura de la UGPR fundamentar técnicamente, siendo esta su principal responsabilidad y en conjunto firmar con el Director Ejecutivo su aprobación. En este sentido, se recomienda reformar la redacción para que se incluya lo anterior en el cuerpo de la norma y se enfatice en la necesidad de informar a la Junta Directiva sobre esas modificaciones (...)" El subrayado no viene del original

La situación presentada anteriormente, la califica esta auditoría interna fuera de razonabilidad y proporcionalidad en la ejecución de una obra que solo tenía una construcción de 2 kilómetros de carretera en lastre, lo que viene a señalar se podría está incumpliendo con el deber de probidad de los funcionarios públicos, cuando se señala en el Reglamento N°32333, a la Ley N. 8422 Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, en el artículo N°1 inciso 14, lo siguiente:

"Deber de probidad: Obligación del funcionario público de orientar su gestión a la satisfacción del interés público, el cual se expresa, fundamentalmente, en las siguientes acciones: a) Identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igual para los habitantes de la República; b) Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; c) Asegurar que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña; d) Administrar los recursos públicos con apego

a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente; e) ... f) ... g) Orientar su actividad administrativa a satisfacer primordialmente el interés público."

De acuerdo a lo enunciado por la Asesoría Legal se podría deducir que no se cuenta con normativa clara, precisa y concreta que determine las potestades que ostentan los encargados de poder aumentar los montos de los Planes de Inversión, lo que podría estar ocasionando un posible daño a la Hacienda Pública, directamente CNE, Fondo Nacional de Emergencias, ya que se estaría iniciando con un monto razonable para un proyecto presentado ante la Junta Directiva y cuando este se concluye podría estar superando los parámetros de aprobación, razonabilidad y proporcionalidad de la obra a ejecutar.

La situación anterior, evidencia debilitamiento al sistema de control interno que se debe tener en el buen uso de los recursos, para realizar medidas apropiadas en el beneficio de la ciudadanía que es a final a quien la CNE, debe rendir cuentas de su actuar, y además de garantizar el buen uso de los recursos que por ley se le ha encomendado ejecutar.

Estableciendo la Ley General de Control Interno sobre los deberes del Jerarca y los Titulares Subordinados:

"Artículo 7.- Obligatoriedad de disponer de un sistema de control interno. Los entes y órganos sujetos a esta Ley dispondrán de sistemas de control interno, los cuales deberán ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales. Además, deberán proporcionar seguridad en el cumplimiento de esas atribuciones y competencias; todo conforme al primer párrafo del artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 12.- Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes: (...) a) Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades (...) d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley."

8. CONCLUSIONES

De acuerdo con los objetivos establecidos en la asignación del presente análisis y posterior a la revisión realizada, se puede concluir lo siguiente:

En el expediente de la Contratación Administrativa, consta la solicitud de la Municipalidad de Valverde Vega (actual Municipalidad de Sarchí), para ejecutar un plan de inversión para reparar un tramo de carretera en lastre de 2 kilómetros, basado en un criterio técnico, validado por la CNE a través de la UGPR, no obstante, se logró evidenciar que el proyecto podría haber carecido de eficacia, eficiencia y economía, que debe imperar, lo que podría estar ocasionando un posible daño a la Hacienda Pública, directamente a la CNE, Fondo Nacional de Emergencias (FNE), en detrimento de la satisfacción de necesidades de las poblaciones afectadas y por tratarse de inversiones que requieren de la asignación de recursos del FNE, sigue siendo responsabilidad de la CNE el adecuado uso de los recursos públicos.

Lo anterior, por cuanto se inicia con un monto razonable para el proyecto presentado ante la Junta Directiva y cuando este se concluye podría estar superando los parámetros de aprobación, razonabilidad y proporcionalidad de la obra a ejecutar; lo cual obedece a la posible falta de control por parte de la CNE, en las etapas de planificación y ejecución, así como, de los recursos económicos del FNE asignados a la Unidad Ejecutora, por lo que, 9 años después de la aprobación del Plan de Inversión, al 31/08/2019, el avance del proyecto era de un 71%, aproximadamente y el monto del Plan de Inversión se incrementó significativamente, pasando de un monto inicial de ¢260.000.000,00 a ¢2.145.133.422,43 (aumentó ¢1.885.133.422,43, lo que significa 7 más veces del monto reservado inicialmente en el Fondo Nacional de Emergencias).

No obstante, el proyecto desde su inicio presentó algunos problemas, ya que su Unidad Ejecutora por Decreto Ejecutivo era el CONAVI, para reparar la ruta nacional y la Junta Directiva de la CNE designa a la Municipalidad de Valverde Vega (actualmente Municipalidad de Sarchí), para reapertura y oficialización de ruta cantonal, lo cual se podría realizar mediante la vía ordinaria de las acciones de la Municipalidad establecida en la Ley 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, por lo que aparentemente el proyecto no cumple con el nexo de causalidad.

Por otra parte, no se logró visualizar la aprobación de la Dirección Ejecutiva en las Órdenes de Modificación de este proyecto, la cual se requiere según lo delegado por la Junta Directiva a esa Dirección, mediante el Acuerdo N°0194-2010. Debiendo el Fondo Nacional de Emergencias ser administrado por la Comisión Nacional de Emergencias, por medio de su Director Ejecutivo, Artículo N°43 en relación con el N°20 de la Ley 8488.

Por lo que se demuestra un debilitando al sistema de control interno, mismo que por principio de legalidad se debe cumplir en el buen uso de los recursos, para realizar medidas apropiadas en el beneficio de la ciudadanía que es al final a quien la CNE, debe rendir cuentas de su actuar.

9. RECOMENDACIONES

A la Junta Directiva

9.1. Se recomienda a la Junta Directiva de la CNE, aprobar este informe y a su vez ordenar el cumplimiento de las recomendaciones aquí emitidas a la Administración Activa. Remitir a esta Auditoría Interna el respectivo acuerdo, a más tardar el 29/04/2020.

Al Presidente de la CNE

9.2. Ordenar el cumplimiento de las recomendaciones aquí emitidas a la Administración Activa. Remitir a esta Auditoría Interna el oficio mediante el cual ordena a la Administración Activa, a más tardar el 30/04/2020.

A la Dirección Ejecutiva

9.3. Cumplir con lo ordenado por la Junta Directiva y la Presidencia de la CNE, de acuerdo con lo que establece la Ley 8488, en su Artículo N°20 inciso j) y ordenar el cumplimiento de las recomendaciones aquí emitidas a la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción. Remitir a esta Auditoría Interna el oficio mediante el cual ordena a la UGPR, a más tardar el 30/04/2020.

9.4. Establecer medidas de control y de monitoreo periódico en relación con el avance y el estado general de los Planes de Inversión (Proyectos); ordenando a la UGPR que le remita informes periódicos de los Planes de Inversión (Proyectos), y cuente con parámetros claros para la toma de decisiones en procura de mitigar los riesgos asociados, en cumplimiento de la responsabilidad directa de la administración del Fondo Nacional de Emergencias, según Artículo 20, inciso h) de la Ley 8488. Indicar a esta Auditoría Interna las medidas de control y de monitoreo periódico que se implementarán y remitir el oficio de solicitud a la UGPR, a más tardar el 15/05/2020.

9.5. Informar periódicamente a la Junta Directiva, sobre el avance y el estado general de los Planes de Inversión (Proyectos); con el fin de que se tomen decisiones oportunas al respecto. Indicar a esta Auditoría Interna con qué periodicidad se informará a la Junta Directiva, a más tardar el 15/05/2020.

9.6. Ordenar a la UGPR que establezca controles que aseguren y evidencien, que previo a la aprobación de los Planes de Inversión, se realiza verificación del nexo causal entre el suceso provocador del estado de emergencia y la necesidad de inversión, de acuerdo con el Artículo N°30 de la Ley 8488; indicando el resultado de dicha verificación, el criterio del responsable, nombre y firma. Indicar a esta Auditoría Interna, las medidas de control implementadas, a más tardar el 15/05/2020.

9.7. Establecer medidas de control y de monitoreo en relación con las Órdenes de Modificación (Acuerdo N°194-2010); para lo cual debe ordenar a la UGPR que informe periódicamente la imprevisibilidad por la que se deben realizar, con el fin de que la Dirección Ejecutiva, implemente un sistema de control que permita la evaluación previa de las Órdenes de Modificación que se están aprobando, por cuanto es la responsable directa de la administración del Fondo Nacional de Emergencias, según Artículo 20, inciso h) de la Ley 8488.

Indicar a esta Auditoría Interna las medidas de control y de monitoreo periódico que se implementarán al respecto, mediante el instrumento a poner en práctica, a más tardar el 15/05/2020.

9.8. Informar periódicamente a la Junta Directiva sobre las Órdenes de Modificación que autoriza la Administración (las cuales varían el monto de los planes de inversión hasta un 25%, sin que se requiera la autorización previa de la Junta Directiva, según lo que establece el Acuerdo de Junta Directiva N°0194-2010), y se tomen decisiones oportunas. Indicar a esta Auditoría Interna con qué periodicidad se informará a la Junta Directiva, a más tardar el 15/05/2020.

9.9. Ordenar a la UGPR y a la URF crear una política de control que les permita realizar la verificación correspondiente, con el fin de que se concilie el saldo del Plan de Inversión con el saldo de la Unidad de Recursos Financieros. Remitir a esta Auditoría Interna la política implementada a más tardar el 15/05/2020.

A la Jefatura de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción

9.10. Cumplir con lo ordenado por la Dirección Ejecutiva en los puntos 9.4, 9.6, 9.7 y 9.9 de este informe, de forma inmediata.

A la Jefatura de la Unidad de Recursos Financieros

9.11. Cumplir con lo ordenado por la Dirección Ejecutiva en el punto 9.9 de este informe, de forma inmediata.

ORIGINAL FIRMADO

Licda. Elizabeth Castillo Cerdas, MAFF

Licda. Elizabeth Castillo Cerdas, MAFF
Auditora Interna

