

Licitación 2018LN-000001-0058700001 “Implementación de Solución de CCTV para las Delegaciones de Policía de Tránsito y Depósitos de Vehículos Detenidos.”

Primer Informe Parcial

1. Introducción

1.1 Origen

Plan Anual de Trabajo 2020.

1.2 Objetivo

Objetivo General:

Evaluar las etapas de planificación y ejecución Contractual, para determinar el cumplimiento normativo, así como debilidades de control interno.

Objetivos Específicos:

- Evaluar la etapa de planeación y ejecución contractual.
- Evaluar el Control Interno aplicado durante la etapa de formulación del proyecto de CCTV¹ para las Delegaciones.

1.3 Alcance

Fases de planeación, presupuestación y ejecución Contractual (Hasta el pago y registro contable de los bienes adquiridos).

Los bienes adquiridos fueron instalados en 34 sedes de la Dirección General de la Policía de Tránsito, en (adelante DGPT), que corresponden a: La Escuela Nacional de Capacitación, 5 Depósitos de Vehículos Detenidos, 22 Delegaciones, 5 Corredores y la Oficina Regional de Sarchí.

El estudio se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público

¹ Circuito Cerrado de Televisión.

(R-DC-064-2014) y Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-1192009), emitidas por la Contraloría General de la República (en adelante CGR) y la normativa aplicable al objeto de estudio.

1.4 Conferencia Final

La Conferencia final se llevó a cabo en forma virtual el 30-07-2020 a las 09:00 a.m., por medio de la aplicación Microsoft Teams (<https://teams.microsoft.com/>), que se encuentra dentro del Microsoft Office 365. Además, fue grabada con el consentimiento de los presentes, lo cual consta en un archivo digital.

En la misma se hicieron observaciones que fueron tomadas en cuenta, aspecto que no varió el fondo de ninguno de los resultados expuestos, según se observa en el Apéndice del Informe.

1.5 Disposiciones de la Ley General de Control Interno, a considerar

□ Sobre la implantación de recomendaciones

“ARTÍCULO N°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:

a) 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 alternas 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 alternas 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 alternas 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 N°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 N°38.- Planteamiento 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.”

□ Sobre responsabilidad

“ARTÍCULO N°39.- Causales de responsabilidad administrativa

El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable.

Asimismo, cabrá responsabilidad administrativa contra el jerarca que injustificadamente no asigne los recursos a la auditoría interna en los términos del artículo 27 de esta Ley.

Igualmente, cabrá responsabilidad administrativa contra los funcionarios públicos que injustificadamente incumplan los deberes y las funciones que en materia de control interno les asigne el jerarca o el titular subordinado, incluso las acciones para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, sin perjuicio de las responsabilidades que les puedan ser imputadas civil y penalmente.

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos también incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, por obstaculizar o retrasar el cumplimiento de las potestades del auditor, el sub auditor y los demás funcionarios de la auditoría interna, establecidas en esta Ley. Cuando se trate de actos u omisiones de órganos colegiados, la responsabilidad será atribuida a todos sus integrantes, salvo que conste, de manera expresa, el voto negativo.”

1.6 Antecedentes

A raíz que la Asesoría en Tecnología de la Información (ATI) emitió la Solicitud de Materiales N° 0062018000500001 con una reserva presupuestaria de **¢1.457.133.007,20**, publicada en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) el 09-01-2018, con sustento en la Solicitud ATI-2018-0001 del 02-01-2018. Se generó la Licitación Pública 2018LN000001-0058700001, en donde participaron los siguientes oferentes:

Cuadro N°1 **Ofertas recibidas mediante SICOP**

Oferta N°1	Oferta N°2
<p>Fecha y hora de recepción: 09/05/2018 17:36 Empresa: INTEGRACOM DE CENTROAMERICA S.A. (Consortio con Vinet Technology Advisor S.A.) Plazo de entrega: 120 días. Monto Ofertado: \$2.175.816,85.</p>	<p>Fecha de recepción y hora recepción: 10/05/2018 08:24 Empresa: Consorcio Electrotécnica - Soporte Crítico - Altus Consulting - DITEC DS y DC S.A. Plazo de entrega: 120 días. Monto Ofertado: \$3.050.813,36.</p>

Fuente: Apertura de las ofertas en el Expediente Electrónico de la Licitación 2018LN-000001-0058700001 en el Sistema Integrado de Compras Públicas.

Mediante el Oficio UL-2018-0237, del 04-07-2018, la Comisión Permanente de Licitaciones, informó la recomendación de adjudicación correspondiente al Consorcio conformado por las empresas INTEGRACOM DE CENTROAMERICA, S.A. Y VINET TECHNOLOGY ADVISOR S.A. a la Sra. CCC, en ese momento.

Dicha Licitación fue adjudicada por la Junta Directiva del Cosevi, en la Sesión 2920-2018 del 0609-2018 con el N° JD-2018-0314, de conformidad con los Oficios DE-2018-5149 de la Dirección Ejecutiva y el N°UL-2018-0237 de la Unidad de Licitaciones, de la siguiente manera:

“Consortio conformado por las empresas INTEGRACOM DE CENTROAMERICA, S.A. Y VINET TECHNOLOGY ADVISOR S.A., por un monto total de \$2.175.816,85 (Dos Millones Ciento Setenta y Cinco Mil Ochocientos Dieciséis Dólares con Ochenta y Cinco Centavos) a un tipo de cambio de dólar proyectado de ¢580,00 por 1\$, para un monto total de ¢1.261.973.773,00 (Mil Doscientos Sesenta y Un Millones Novecientos Setenta y Tres Mil Setecientos Setenta y Tres Colones con Cero Céntimos).”

La orden de inicio se emitió mediante el Oficio N° ATI-2018-3737 del **07-11-2018**, por parte de los funcionarios Encargados del Contrato de la Licitación: El Sr. DAH, funcionario de la Unidad de Telemática y Redes de la ATI (en adelante UTR) y la Sra. SMCh, (al momento del estudio, misma que se acogió a su pensión a partir del 01-04-2020).

La ejecución de la Licitación finalizó el **17-05-2019**, de acuerdo con la recepción definitiva de los bienes, mediante Acta N°ATI-ATR-2019-003. Y se otorgó el recibido conforme mediante Oficio N°ATI2019-1587 del **24-05-2019**, suscrito por Sra. SMCh, el Sr. DAH y la Sra. RGG, funcionarios de la ATI, dirigido al Proveedor Institucional.

El pago de los servicios fue cancelado² por un total de **¢1.286.060.065,53** bajo las condiciones establecidas en el contrato N° 0432018001100263-00, con las siguientes facturas:

- **Factura electrónica N° 001000010100000000288**, emitida el 21-05-2019.
 Pago por Servicios N° 23964 de fecha 04-06-2019 por un monto de \$1.342.411,11, TC ¢591.07 a la empresa VINET TECHNOLOGY ADVISOR S.A., con el comprobante de envío N° 20190046, consecutivo N° 492 por un monto de **¢793.458.934,79**.
- **Factura electrónica N° 00100001010000000113**, emitida el 24-05-2019.

² El contenido presupuestario contempló en la proyección para cubrir el diferencial cambiario.

Pago por Servicios N° 23965 de fecha 04-06-2019 por un monto de \$833.405,74, TC ¢591.07 a INTEGRACOM DE CENTROAMERICA S.A., con el comprobante de pago N° 20190046, consecutivo N° 494 por un monto de **¢492.601.130,74**.

Asimismo, durante la ejecución del estudio, se detectaron aspectos importantes a reportar a la Administración, razón por la cual se emitieron y comunicaron los siguientes Oficios de Advertencia:

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-19-12 - Oficio N° A.I. -2019-1000 de fecha 01-11-2019.**

Asunto: *Licitación Pública 2018LN-000001-0058700001 "Implementación de Solución de CCTV para las Delegaciones de Policía de Tránsito y Depósitos de Vehículos Detenidos."* (Ampliación de la Licitación).

Remitida a los Señores de Junta Directiva del Cosevi.

Objeto: Se reportaron aspectos como: a) Vigencia del Convenio de Cooperación Interinstitucional Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Consejo de Seguridad Vial. b) Potestades, límites de adjudicación y aprobación en materia de contratación administrativa de la Dirección Ejecutiva. c) Sobre la justificación de la ampliación de la Licitación 2018LN-000001-0058700001 en el Depósito de Vehículos denominado la Chiclera y la Oficina de Atenas por parte de la ATI.

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-19-17 - Oficio N° A.I.-2019-1180 de fecha 18-12-2019.**

Asunto: *Bienes adquiridos mediante la Licitación Pública 2018LN-000001-0058700001 "Implementación de Solución de CCTV para las Delegaciones de Policía de Tránsito y Depósitos de Vehículos Detenidos."*

Remitida al Sr. EHA.

Objeto: Se reportaron aspectos como: 1) Los bienes que se adquirieron no han sido patrimonios ni asignados. 2) Los bienes que se adquirieron no se han registrado en las cuentas contables correspondientes. 3) Inversión de recursos del Cosevi en bienes inmuebles de otras instituciones públicas. 4) Informe de Anual de Bienes ante la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (en adelante DGABCA).

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-20-03 - Oficio N° A.I.-2020-0193 de fecha 21-02-2020.**

Asunto: *Delegaciones de la DGPT (Dirección General de la Policía de Tránsito) que se encuentran operando en inmuebles que pertenecen al Consejo de Seguridad Vial (Cosevi) y otras entidades, sin contar con el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.*

Remitida al Sr. EHA.

Objeto: Se reportaron aspectos como: 1) Delegaciones de la DGPT que se encuentran operando en inmuebles que pertenecen al Cosevi y otras entidades, sin contar con el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud. 2) Atención de la Advertencia N° AI-ADV-AA-19-17 del 08-12-2020.

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-20-04 - Oficio N° A.I.-2020-0194 de fecha 21-02-2020.**

Asunto: *Delegaciones de la DGPT (Dirección General de la Policía de Tránsito) que se encuentran operando en inmuebles que pertenecen al Consejo de Seguridad Vial (Cosevi) y otras entidades, sin contar con el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.*

Remitida al Sr. GMS.

Objeto: Se reportaron aspectos como: 1) Delegaciones de la DGPT que se encuentran operando en inmuebles que pertenecen al Cosevi y otras entidades, sin contar con el Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud. 2) Atención de la Advertencia N° AI-ADV-AA-19-17 del 08-12-2020.

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-20-08 - Oficio N° A.I.-2020-0250 de fecha 12-03-2020.**

Asunto: *Condiciones del Depósito temporal de vehículos detenidos en la Delegación de Santa Cruz, Guanacaste.*

Remitida al Sr. EHA.

Objeto: Se reportaron las condiciones del Depósito Temporal de Vehículos Detenidos en la Delegación de Santa Cruz.

- **Advertencia N° AI-ADV-AA-20-07 - Oficio N° A.I.-2020-0251 de fecha 12-03-2020.**

Asunto: *Deficiencias en las Instalaciones físicas de la Delegación de Tránsito de Santa Cruz, Guanacaste.*

Remitida al Sr. GMS.

Objeto: Se reportaron aspectos como: 1) La Delegación se encuentran operando en un inmueble en condiciones insalubres. 2) El Predio de la Delegación no cuenta con tapia perimetral.

2. Resultados

2.1. Cumplimiento de los requisitos establecidos por Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) para la elaboración del Perfil del Proyecto.

Se realizó la verificación del documento Perfil del Proyecto denominado: *“Implementación de un Sistema de Tecnología de Telecomunicaciones (Red LAN Y WAN) y Circuito Cerrado de Televisión para la Seguridad de las Instalaciones Físicas y Lógicas, en las Delegaciones de la Policía de Tránsito, Corredores Viales, Depósitos de Vehículos Detenidos y Escuela de Capacitación de la Policía de Tránsito.”*

De la documentación aportada, se determinó que el proyecto cumplió con los requisitos establecidos por Mideplan, para la inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (en adelante BPIP) de acuerdo con lo siguiente:

- Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública.
- Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública.
- Clasificación de tipos de proyectos de inversión del COSEVI, Oficio DE-UPI-2017-049 del 27-03-2017, avalado por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT el 04-05-2017.

El Proyecto fue revisado y avalado por las siguientes instancias:

- ✓ Junta Directiva del Cosevi, mediante acuerdo N° JD-2017-0433 del 18-09-2017 **acordó aprobar el Plan Operativo Institucional (POI) – Presupuesto Ordinario del 2018**, en el cual se incluyó el proyecto en el Programa N°1 (Administración Superior) bajo la meta 1.16.3 por la suma de **₺1.457.133.078,00**.
- ✓ Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, revisó los documentos del Perfil del Proyecto y remitió sus observaciones mediante correo electrónico el 22-09-2017, dirigido a la Jefatura de la Unidad de Planificación Institucional (UPI) del Cosevi.
- ✓ El Ministro de Obras Públicas y Transportes en ese momento, Sr. GVG, mediante Oficio DM-2017-4300 del 22-09-2017 indicó que la Matriz Anual de Programación y Presupuesto (MAPP) para el año 2018, dentro del cual se encuentra incluido el proyecto, **estaba en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (2015 -2018) “Alberto Cañas Escalante”** y brindó el **dictamen de vinculación**.
- ✓ El Ministro de Obras Públicas y Transportes, Sr. GVG, mediante Oficio DM2017-4407 del 28-09-2017 **otorgó el aval y visto bueno para el proyecto**.
- ✓ Fue incluido en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de Mideplan, bajo el código N° 002399, de acuerdo con la certificación N° AI-039-17, emitida el 29-09-2017 por parte de Sr. FTM.
- ✓ La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, del Ministerio de Hacienda STAP-1778- 2017 del 06-11-2017, realizó el estudio del presupuesto anual 2018.
- ✓ La División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR mediante Oficio N° DFOE-IFR-0531 del 19-12-2017 **aprobó el presupuesto para el año 2018**, el cual incluyó el monto asignado para el este proyecto.

Debido a que el proyecto no se ejecutó en el año 2018, se incorporó nuevamente en el POI y Presupuesto del año 2019, reduciendo el monto presupuestado de acuerdo al monto adjudicado el 0609-2018, el cual también fue revisado y avalado por las siguientes instancias:

- ✓ Junta Directiva del Cosevi, mediante acuerdo N° JD-2018-0348 del 25-09-2018, **acordó aprobar el POI – Presupuesto Ordinario del 2019**, en el cual se incluyó el proyecto en Programa N°1 (Administración Superior) bajo la meta 1.17.1 por la suma de **₡1.294.611.026,00**.
- ✓ La División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR mediante Oficio N° DFOE-IFR-0577 del 12-12-2018 **aprueba el presupuesto para el año 2019**, el cual incluyó el monto asignado por la suma de **₡1.294.611.026,00** para el este proyecto.

Por lo cual, se denota que, gracias al rol de la UPI en coordinación con la Unidad Ejecutora, el Proyecto de Inversión Pública se formuló cumpliendo con los requerimientos establecidos para la fase de formulación por las instancias externas para ser incorporado en el BPIP de Mideplan.

2.2. Aspectos detectados en la fase de formulación del proyecto.

A pesar de que se cumplió con los requerimientos en la fase de formulación del proyecto y que el mismo fue revisado por la UPI del Cosevi, por la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, fue avalado por el Ministro y por Mideplan, se detectan aspectos en el documento denominado “Perfil del Proyecto” tales como:

- La falta de coordinación con la DGPT.
- No se ubicó un estudio previo de las visitas efectuadas donde se definiera la situación de cada uno de los 34 sitios para justificar el problema planteado.
- Se presentó una solución única (alternativa), sin la evidencia documental de la valoración de varias opciones.
- Tampoco se encontraron las cotizaciones de proveedores del año 2016 que determinó el precio promedio del proyecto. Además, el proyecto fue avalado para 37 sitios de la DGPT, sin embargo, en la solicitud de materiales y en el cartel solo se incluyeron 34 sitios por el mismo monto total presupuestado.

Cada uno de estos aspectos se detalla a continuación:

a) Falta de coordinación con la Dirección General de la Policía de Tránsito durante la fase de formulación del proyecto.

En dicha fase se identificó que el proyecto no fue tomando en cuenta, ni se coordinó con la DGPT, para el levantamiento de requerimientos con relación a la necesidad o el problema planteado, así como la alternativa elegida para la solución por parte de la ATI.

ATI aportó los documentos que remitió a la DGPT, relacionados con este proyecto, los cuales se detallan a continuación:

Cuadro N°2

Detalle de la Comunicación con la DGPT por parte de la ATI.

Oficio	Fecha	Asunto	Fase
ATI-2016-1176	10-06-2016 Recibido: 10-06-2016 Folio N°60	Referencia: Presupuesto 2017. Se solicita a la Dirección Ejecutiva del Cosevi, considerar el dotar a las Delegaciones de la DGPT de Infraestructura Tecnológica de Telecomunicaciones y un Sistema de CCTV para seguridad de las instalaciones físicas.	Previo a la formulación del proyecto.
ATI-2018-3737	07-11-2018	Referencia: Orden de Inicio Se procede a dar la orden inicio a partir del 26-11-2018.	Ejecución de la Licitación.
ATI-2018-3738	12-11-2018	Referencia: Implementación de un Sistema de Tecnología de Telecomunicaciones (Red LAN y WAN) y CCTV para la Seguridad de las Instalaciones Físicas y Lógicas. (...) Se informa la implementación del proyecto, se solicita comunicar a los funcionarios de las distintas sedes la orden de inicio del proyecto.	Ejecución de la Licitación.

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con Información aportada por la ATI y la Dirección Ejecutiva del Cosevi.

Como se pudo observar, no se ubicaron documentos que evidenciaran la coordinación con la DGPT durante la fase de formulación del proyecto, donde se considerara la participación como usuarios de los bienes y servicios contratados, esto a pesar que en la sección 1.11. en el Perfil del Proyecto se registran 787 funcionarios de la DGPT como beneficiarios.

Se consultó al respecto a la Sra. SMCh, como parte Unidad Ejecutora del proyecto, mediante entrevista del 09-12-2019 informó lo siguiente:

“No se consideró necesario porque no son expertos, sin embargo, se les informó que se iba montar un proyecto.” (El resaltado no es del original).

Este aspecto, ha generado disconformidad por parte la DGPT, debido a que en el momento que el Sr. EHA, le solicitó colaboración al Sr. GMS, mediante Oficio DE-2019-2100 de fecha 27-06-2019 para la identificación y asignación de todos los activos adquiridos mediante esta Licitación, al personal de las Delegaciones, el Sr. GMS respondió lo siguiente:

Oficio DVT-DGPT-2019-1735 de fecha 28-06-2019

“(…) Al respecto debo informarle que esta Dirección General desconoce sobre el proyecto que se expone, y por ende de los distintos equipos a los que su persona se refiere en su misiva. Por lo anterior, considero con todo respeto, que al tratarse de una contratación promovida por el Consejo de Seguridad Vial, como la entidad gestionante y a su vez conocedora de la

administración del proyecto para lo que fue detectado como necesidad de compra por parte de su representada, lo correcto es que dichos activos se encuentren asignados a la unidad solicitante que impulsó la compra de los citados equipos.”

Inclusive el Sr. GMS expone en su oficio que no cuenta con personal técnico que asuma la responsabilidad sobre el uso, manipulación, el monitoreo, mantenimiento y todo lo referente al soporte de los equipos tecnológicos.

Se plantearon las consultas de este tema al Sr. GMS mediante entrevista, que fue remitida por correo electrónico el 13-04-2020, sin embargo, el 14-04-2020 por ese medio respondió lo siguiente:

*“(…)Así las cosas; **considero que sería el COSEVI el ente competente que proceda conforme en derecho corresponda, esto de acuerdo a la norma jurídica vigente y brinde respuesta a su documento, esto conforme a los parámetros de Contratación Administrativa sin dejar de lado que las labores de esta Dirección son de carácter Policial y nos debemos de circunscribir a ese ordenamiento de Ley.**” (El resaltado no es del original).*

Referente al tema de la coordinación, la Sra. KZV, Asesora de Elaboración del Proceso de Planes, Programas y Proyectos, de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT mediante Acta N°03 del 03-02-2020 indicó lo siguiente:

*“(…) se puede hacer uso de las buenas prácticas en materia de proyectos; mejorar la Guía propia con respecto a la necesidad de reforzar que existan análisis como lo descrito en la Guía (1.2.2 Definición y características del bien o servicio, 1.2.3 Identificación de la población objetivo y el 1.2.9 Estrategia de publicación o divulgación). **Por lo tanto, es necesario la validación de requerimientos con el usuario.**” (El resaltado no es del original).*

Al respecto, las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (R-DC-24-2012) establecen lo siguiente:

***“2.2.3 Principios presupuestarios.** En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan:*

*(…) **q) Principio de participación.** En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman la organización y de la ciudadanía.”*

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto N° 33411.

*“Artículo 8° **Decisión inicial.** La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

*Esta decisión se adoptará una vez que la **unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades** técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:*

(…)

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. (…)

*“Artículo 10. **Trámite posterior a la decisión inicial.** Una vez adoptada la decisión inicial y cumplidos los requisitos previos, se trasladará a la Proveduría Institucional quien conducirá el procedimiento de contratación administrativa, conforme a las siguientes actividades:*

(...)

*e) Elaborar, **con la participación de las unidades usuaria**, técnica, legal y financiera, según corresponda, el respectivo cartel electrónico. Asimismo, será la encargada de efectuar cualquier modificación necesaria.”* (El resaltado y subrayado no es del original).

La Directriz DGABCA-0015-2018 emitida el 07-11-2018 por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa DGABCA del Ministerio de Hacienda indica:

“(...) a continuación se destacan las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados de los contratos: (...) 18. Propiciar una comunicación eficiente entre las partes que intervienen en la contratación para una correcta ejecución contractual.”

Ante el incumplimiento por parte de la Unidad Ejecutora en la primera fase del proyecto de coordinar con el usuario final del bien, al 03-08-2020 no se ha logrado concretar la identificación y asignación de los bienes adquiridos mediante esta Licitación, exponiendo así los bienes al robo, pérdida. Con el riesgo alterno de no poder sentar las responsabilidades del correspondientes. También, surge la duda que se esté obteniendo el mayor provecho a la inversión que se realizó al no contar la DGPT con personal técnico para el uso adecuado de los equipos instalados.

b) Identificación del problema que respalda el proyecto.

En la fase de formulación del proyecto no se ubicó un estudio previo, donde se definiera claramente la situación de cada uno de los 34 sitios para justificar el problema planteado, de acuerdo a lo establecido en el Perfil del Proyecto, como se detalla a continuación:

“En las Delegaciones de la Policía de Tránsito y Depósitos de Vehículos Detenidos se ha detectado criterios de un “NO” diseño cableado UTP “hechizó” con una serie de elementos que carecen de estándares internacionales y componentes de seguridad no apropiados. Se ha determinado que existen diferentes tipos de cable, tanto de datos como eléctricos, que pueden causar interferencias entre sí, cable viejo acumulado y no reutilizable y mayor dificultad para localización de averías.”

Los estándares Internacionales aplicados por la ATI son los siguientes:

“Normas sobre cableado estructurado y seguridad, establecidas por el Instituto Nacional Estadounidense de Estándares (ANSI), Electronic Industries Association (EIA), Telecommunications Industry Association (TIA), Open System Interconnection (OSI), Sistema de Gestión de la Calidad (ISO 9001).”

Al respecto la Sra. SMCh, como parte de la Unidad Ejecutora del proyecto indicó lo siguiente:

“Fue detectado por medio de las visitas como parte de mis funciones. (...)”

*“**No existe un informe previo**, lo que se existe es el perfil donde se hizo la revisión detallada de cada una de las Oficinas de la DGPT. (Todas las oficinas presentaban esa situación) El MOPT no se hace cableado estructurado.”* (El resaltado no es del original).

Asimismo, se aportaron liquidaciones de viáticos de giras realizadas en el mes de agosto y setiembre del año 2016, por el Sr. DAH y la Sra. SMCh, sin embargo, solo se entregó evidencia de visitas a 11 Delegaciones y 3 Corredores Viales. Ver Anexo N°1.

A pesar de ser solicitado por esta Auditoría, no se brindó la evidencia (liquidaciones de viáticos) de las visitas efectuadas a las restantes 20 sedes (**5 Depósitos de Vehículos Detenidos, 2 Corredores Viales, 11 Delegaciones, la Escuela Nacional de Capacitación la Policía y la Oficina Regional de Sarchí**) para la identificación del problema. Ver Anexo N°2.

Además, la Unidad Ejecutora aportó únicamente un informe del 21-12-2018, con el detalle de las visitas técnicas, momento en que ya estaba adjudicada la Licitación, inclusive ya se había girado la orden de inicio para la ejecución, el documento tampoco especifica las condiciones del cableado en cada sitio.

También se brindaron fotografías del cableado hechizo en 18 sedes de la DGPT, sin embargo, no se hizo entrega de las fotografías del tipo de cableado de las restantes 16 sedes. **Por lo cual, se genera la duda si realmente el problema planteado corresponde una situación generalizada en las 34 sedes.**

Otro aspecto que llaman la atención, es que en la sección de identificación del problema se plantea lo siguiente: *“No existe un Sistema de Vigilancia que proteja las instalaciones físicas, ni humanas que sirva de evidencia en caso de alguna anomalía que se presente.”* **por lo que queda la duda si trataba de dos problemas distintos.**

No obstante, se brindó la solución del CCTV y la Infraestructura Tecnológica (en adelante IT) para las 34 sedes de la DGPT, lo cual requirió la instalación de 572 cámaras de video vigilancia.

Al respecto la Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, de febrero 2010 indica lo siguiente:

“1.1.3. Identificación del problema

Un problema se refiere a una situación que denota inconveniencia, insatisfacción, pero no es la ausencia de una solución y por tanto su definición no debe hacerse anotando la falta de algo, sino describiendo la situación negativa que afecta a un sector de la población y que puede ser deducida a partir de los antecedentes de la situación problemática que se busca resolver. Una vez definido el problema se deben identificar las causas que lo originan y los efectos que produce.” (El resaltado no es del original).

Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

“4.4.1 Documentación y registro de la gestión institucional.

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes, se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente, y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

Por todo lo expuesto y ante la ausencia de un informe previo que lo acredite en esta fase de formulación del proyecto, **surge la duda si se pudo sobredimensionar la necesidad, abarcando sitios que quizás no requerían de toda la IT y dotación de un CCTV.** Inclusive se recibieron observaciones de algunos Subdelegados y Jefes de la DGPT, en cuanto a la cantidad de cámaras instaladas para el perímetro tan pequeño.

c) Solución al problema planteado.

Se presentó una única alternativa de solución al problema planteado, por lo cual no se observó, ni se ubicó evidencia documental sobre la valoración de varias opciones con sus ventajas y desventajas, conforme con sus causas y efectos, tampoco se tomó en cuenta la aceptación del usuario final, que en este caso era la DGPT.

En el Perfil del Proyecto se indicó lo siguiente:

“La selección más viable para alcanzar el objetivo propuesto de una forma eficiente, es a través de la dotación de un Sistema de Tecnología de Telecomunicaciones (Red LAN y WAN) y un Circuito Cerrado de Televisión para las Delegaciones de la Policía de Tránsito, Corredores Viales, Depósitos de Vehículos Detenidos y Escuela de Capacitación de la Policía de Tránsito, que garantice una infraestructura basada en una serie de Normas sobre cableado estructurado y seguridad.”

Al respecto la Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, de febrero 2010 indica lo siguiente:

“1.1.6. Selección de la alternativa de solución

*(...) Debe analizarse el nivel de incidencia en la solución del problema, **tomar en cuenta la aceptación de la comunidad y evaluar las ventajas y desventajas de cada alternativa.***

Las alternativas viables y factibles pasarán a la fase de evaluación, para determinar cuál de ellas es la más rentable y eficiente desde el punto de vista técnico, financiero, ambiental, socioeconómico y de seguridad humana; justificando por qué se escoge la opción de solución a las necesidades y no las otras alternativas valoradas.

Sobre la alternativa escogida se formula la propuesta de proyecto.” (El resaltado no es del original).

Por lo tanto, solamente se presenta una alternativa, inclusive, como parte de la solución se incorporó un CCTV no solo en las Delegaciones de la DGPT para resguardo la información de las bases de datos, sino también en los Depósitos de Vehículos Detenidos, sin existir un problema identificado, relacionado con la protección de las instalaciones físicas y de vehículos detenidos.

La Sra. SMCh, como parte Unidad Ejecutora, indicó la relación del cableado estructurado y el CCTV de la siguiente forma:

*“Es un componente y parte uno de otro, tal y como lo establece las Normas Técnicas de la CGR, y la Ley de Control Interno para resguardar el equipo que se instaló y la información que se transmite (bases de datos) **adicionalmente para resguardo de las armas, de los mismos oficiales de guardia y vehículos detenidos.**”* (El resaltado no es del original).

Ante la inobservancia de la Unidad Ejecutora de la Guía Metodológica emitida por Mideplan, al presentar una única solución integral (alternativa) para el resguardo de la información de las bases de datos administradas por el Cosevi, **se presenta la interrogante si existían otras opciones viables más económicas.** Por lo cual existe el riesgo que se tomara una solución más cara y la menos eficiente con recursos del Fondo de Seguridad Vial.

d) Estudio de los costos del proyecto realizado por la Unidad Ejecutora.

En la fase de formulación y en la documentación aportada por la Unidad Ejecutora, no se ubicaron facturas proformas del año 2016 (solo se ubica una), con las que se determinó el precio promedio que se cita en el análisis de costos, así como el monto establecido en el proyecto y en el contenido presupuestario para la Licitación.

Al respecto, se buscaron las cotizaciones de los diferentes proveedores, en el expediente electrónico de la Licitación en la plataforma SICOP³, pero no fueron localizados.

Razón por la cual se procedió a consultar mediante entrevista del 09-12-2019, a la Sra. SMCh, como parte de la Unidad Ejecutora, misma que aportó cuatro cotizaciones por medio correo electrónico el 12-12-2019.

En dichas cotizaciones se detalla lo siguiente:

Cuadro N°3
Facturas Proforma
Análisis de Costos del Proyecto
Licitación 2018LN-000001-0058700001

N°	Proveedor	Fecha	Monto de la Cotización. (Dólares y Colones)	Monto Colones	Cantidad de Sitios cotizados
1	BC NetWork S.A.	31-05-2016	€1.457.133.077,20	1.457.133.077,20	No se indica.
2	Vinet Technology Advisor S.A.	03-01-2018	\$2.217.014,00	1.260.838.031,94	No se indica.
3	Integracom de Centroamérica S.A.	04-01-2018	\$2.432.612,00	1.383.012.900,36	No se indica.
4	Enterprise Network Solutions SRL	04-01-2018	\$2.398573,73	1.363.661.122,71	No se indica.

Fuente: Elaboradora por la Auditoría Interna con cotizaciones aportadas por la Sra. SMCh.

Se utiliza tipo de cambio de venta del BCCR del día de la cotización: 03-01-2018 en €568.71 para la factura proforma N°2 y 04-01-2018 en €568.53 para las facturas proforma N°3 Y N°4.

³ Sistema Integrado de Compras Públicas.

A pesar que el Perfil del Proyecto indica que **“se genera el presupuesto oficial con el promedio de las cotizaciones solicitadas a los diferentes proveedores.”** No obstante, de las cuatro facturas proformas aportadas, tres de ellas son del año 2018, posterior a la fecha en que se formuló el proyecto, por lo que para el análisis de costos realizado **solo se ubicó una factura proforma del año 2016 a nombre del Proveedor BC NetWork S.A.**, por el monto de €1.457.133.078,00.

En dicho perfil se ubica el Capítulo N° II Evaluación del Proyecto 2.1. Costos del proyecto, página N°16 del documento, en el cual se determina lo siguiente:

*“El Área de Telemática y Redes la cual pertenece a la Asesoría en Tecnología de la Información realizó una serie de visitas técnicas a nivel nacional, para determinar el diseño del Sistema de Tecnología de Telecomunicaciones (Red LAN y WAN) y un Circuito Cerrado de Televisión para las Delegaciones de la Policía de Tránsito y los Depósitos de Vehículos, **de esta manera se genera el presupuesto oficial con el promedio de las cotizaciones solicitadas a los diferentes proveedores.**”*

*El costo total del proyecto es de €1.457.133.078 (Mil cuatrocientos cincuenta y siete millones ciento treinta y tres mil setenta y ocho) que **comprende los 37 sitios (delegaciones, corredores viales, depósitos de vehículos y la escuela de capacitación).***

El costo individual de cada espacio a mejorar sería de €39.381.975,08, no se establece una diferencia de costo importante entre cada sitio (...).” (El resaltado no es del original).

A pesar que todos los cálculos realizados en el análisis de costos fueron revisados por personal de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT; surge la duda si la forma en que se determinó el precio de mercado, que fue la base para el resto de los cálculos, se realizó correctamente.

Además, hay contradicciones en lo indicado en el Perfil del Proyecto y lo que realmente se licitó como la cantidad de sitios en que se instaló el CCTV y la IT. El proyecto fue avalado por el Sr.GVG en el año 2017, para **37 sedes de la DGPT** por la suma de €1.457.133.078,00, con un costo individual de €39.381.975,08.

Sin embargo, en la solicitud de materiales y en el cartel de la Licitación publicado en SICOP, se tramitó solamente para **34 sedes de DGPT**, por el mismo monto **total presupuestado**, sin justificar el **incremento en el costo unitario de cada sitio** y la exclusión de la Delegación Aeropuerto, Depósito de Vehículos de Zapote N° 2, Corredor N°7 Cartago, Corredor N°6 Siquirres, Corredor N°8 Pérez Zeledón.

Además, se observó que en la Licitación se incluyó la Delegación de San José y el Depósito de Cartago N°2 sin estar contemplado en el Perfil del Proyecto que fue avalado.

Al respecto, la Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, emitida en febrero de 2010, establece lo siguiente:

“1.2.5. Estimación de la oferta

Este análisis busca identificar la oferta histórica y determinar la oferta actual y futura en función de los beneficiarios directos e indirectos, proyectando la misma de acuerdo con los años de vida útil del proyecto. La oferta se entiende como el recurso

humano, físico y también financiero disponible para brindar diferentes servicios, de acuerdo con estándares de calidad que la comunidad requiere. **Lo anterior, implica cuantificar lo que ofrecen actualmente y en el futuro los proveedores de los bienes y servicios que producirá el proyecto.** (El resaltado y subrayado no es del original).

“2.1.1. Costos del proyecto

2.2.1.1.1. Fijos o tangibles **Los costos fijos corresponden al cálculo a precios de mercado** de los principales activos físicos que conlleva el inicio de la operación del proyecto tales como: terrenos, infraestructura, obras de protección, maquinaria, equipamiento y vehículos, mitigación ambiental y de riesgos a desastres, entre otros.” (El resaltado y subrayado no es del original).

“2.2.2. Flujo de costos

El flujo de costo consiste en medir la oportunidad en actualizar el valor de los costos del proyecto, por lo que en su elaboración se incorporan los costos de inversión y los costos de operación en que se incurrirán durante la vida útil del proyecto. **Estos deberán ser expresados a precios de mercado** utilizando la tasa social de descuento (TSD), desglosados por año y registrados en forma monetaria de acuerdo con el momento en el que se generan.” (El resaltado y subrayado no es del original).

Por lo cual, ante las dudas que surgen de la revisión efectuada, no es posible asegurar que el análisis de costos realizado por la Unidad Ejecutora se hizo adecuadamente y se desconoce si esto tuvo alguna afectación en el precio que finalmente se pagó por la instalación del CCTV y la IT en 34 sedes de la DGPT.

2.3. Financiamiento del proyecto de cámaras.

El Proyecto de Inversión Pública, destinado a 34 sedes de la DGPT, se incluyó y se ejecutó en el Programa Presupuestario N°1 (Administración Superior), mismo que está designado para todo lo relacionado con la gestión administrativa y financiera del Cosevi y no en el Programa N°2 (Administración Vial), el cual está establecido para la ejecución de proyectos en las Direcciones⁴ del MOPT, para el fortalecimiento de la Seguridad Vial.

Dicho proyecto se incorporó en el Presupuesto y Plan Operativo Institucional del año 2018 y el año 2019, para ser ejecutado en la subpartida presupuestaria N°101.03.03.5.01.03 (Equipo de Comunicación) de la ATI.

Al respecto, el objetivo del Programa Presupuestario N°1 se encuentra establecido el POI de los años 2018 y 2019, cita lo siguiente:

“Realizar una eficiente gestión administrativa y financiera, para garantizar una efectiva recaudación de los recursos que financian las actividades concernientes a la seguridad vial.” (El subrayado y resaltado no es del original).

⁴ La Dirección General de Ingeniería de Tránsito, la Dirección General de Policía de Tránsito y la Dirección General de Educación Vial.

Se plantearon las consultas a la Administración, para conocer la razón por la que fue financiado con el Programa Presupuestario N°1 y no con el Programa Presupuestario N°2 (Administración Vial) y externaron lo siguiente:

- Sr. EHA, (entrevista del 17-04-2020).

“El Cosevi tiene la facultad no solo de administrar el fondo de seguridad, sino también, de realizar una eficiente gestión administrativa y financiera que le permita planificar proyectos que tengan vialidad financiera, precisamente con ingresos contenidos en el fondo de seguridad vial, según el artículo 9 de la Ley de Administración Vial, el cual hace referencia específicamente a que el Consejo tiene dentro de sus atribuciones administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar sumas necesarias para los programas, proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico y todo lo relacionado con el fortalecimiento de la seguridad vial y la disminución de la contaminación ambiental que requieran las direcciones de Ingeniería de Tránsito, Educación Vial, la Policía de Tránsito y el propio Cosevi.” (El resaltado y subrayado no es del original).

- Sr. SVR, (entrevista del 15-04-2020).

*“Reitero, según se indicó anteriormente, que **es práctica institucional la inclusión de recursos dentro del presupuesto de ATI, para financiar la adquisición de equipos que no corresponden a gastos operativos del Cosevi**, por tal motivo debería ser esa Asesoría la que justifique los motivos por los cuales incluye dentro de sus presupuestos anuales tales recursos.”* (El resaltado no es del original).

- Sra. RGG, Oficio ATI-2020-0142 del 21-01-2020.

“Es claro, que la misma Ley de Administración Vial no hace distinción entre programas establecidos en la estructura programática del COSEVI, para asignar contenido a proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico y todo lo relacionado con el fortalecimiento de la seguridad vial y que precisamente al incluir ese proyecto en el Programa 1; Unidad Ejecutora- Asesoría en Tecnología de la Información está en correspondencia con la competencia técnica de las Áreas funcionales, de forma tal, que para el caso en referencia, se ve porque los proyectos en tecnología guarden la vinculación con el Plan Estratégico de Tecnología de la Información.”

Sin embargo, el objetivo del Programa N°2 (Administración Vial) se encuentra establecido en el POI de los años 2018 y 2019 de la siguiente forma:

*“**Articular, integrar y unificar las acciones de seguridad vial en el país, con el propósito de garantizar la calidad en la prestación de los servicios a la población**”* (El subrayado y resaltado no es del original).

El Programa N°2 incluye la actividad sustantiva del Cosevi (Administración Vial) se encuentra claramente designada en La Ley N°6324 de Administración Vial, la cual dispone lo siguiente:

“Artículo N°9-El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

*(...) e. Administrar el Fondo de Seguridad Vial y **asignar las sumas necesarias para los programas, proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico y todo lo relacionado con el fortalecimiento de la seguridad vial y la disminución de la contaminación ambiental que requieran las Direcciones de Ingeniería de Tránsito, Educación Vial, la Policía de Tránsito y el propio Cosevi.**”* (El resaltado no es del original).

(Así reformado por el artículo 248 de la ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, N° 9078 del 4 de octubre de 2012)

Al respecto, Reglamento Interno para la Gestión de la Comisión de Formulación, Control y Evaluación del Plan Operativo-Presupuesto Institucional y para Normar las Variaciones a los Documentos Ordinarios del Plan Operativo-Presupuesto, del Cosevi, indica lo siguiente:

“Artículo 2.- Alcances y Ámbito de Aplicación. El presente reglamento aplica únicamente para el Consejo de Seguridad Vial, y está subdividido en dos Programas Presupuestarios: **Programa 1- Administración Superior y Programa 2- Administración Vial.**

l) Programa presupuestario: Corresponde a la agrupación de categorías programáticas de nivel inferior, que son afines entre sí, encaminadas a cumplir propósitos genéricos expresados en objetivos y metas, a los cuales se les asignan recursos materiales y financieros, administrados por una unidad ejecutora y reflejan sus correspondientes asignaciones presupuestarias.” (El resaltado y subrayado no es del original).

El Dictamen del Informe Anual de Resultados Físicos y Financieros 2018 N° DE-033-2019, emitido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda emitido en febrero 2019 para el Cosevi, indica lo siguiente:

“Para el cumplimiento de los fines institucionales, el COSEVI cuenta con la siguiente estructura programática, la cual contiene un programa de apoyo y un programa sustantivo, según se detalla:

☑ **Administración Superior:** Este programa tiene como propósito realizar una eficiente gestión administrativa y financiera, para garantizar una efectiva recaudación y distribución de los recursos que financian las actividades concernientes a la seguridad vial. Para el 2018, se asignaron \$21.563,0 millones y se encuentra conformado por las siguientes 5 estructuras administrativas: a. La Junta Directiva, b. La Auditoría Interna c. La Dirección Superior d. La Dirección Financiera y e. La Dirección de Logística.

☑ **Administración Vial:** En este programa se desarrollan acciones que permitan mejorar la seguridad vial en el país. (...) Está conformado por: a. La Dirección General de Ingeniería de Tránsito b. La Dirección General de Policía de Tránsito c. La Dirección General de Educación Vial y d. La Dirección de Proyectos.” (El resaltado y subrayado no es del original).

El Dictamen del Informe Anual de Resultados Físicos y Financieros 2019 N° DE-036-2020, emitido por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda emitido en febrero 2020, indica lo siguiente:

“Para el cumplimiento de los fines institucionales, el COSEVI cuenta con una estructura programática, conformada por un programa de apoyo “Administración Superior”, cuyo propósito es realizar una eficiente gestión administrativa y financiera, para garantizar una efectiva recaudación y distribución de los recursos que financian las actividades concernientes a la seguridad vial; y un programa sustantivo denominado “Administración Vial”, mediante el cual, se desarrollan acciones que permiten mejorar la seguridad vial en el país, cuyo producto que se genera se denomina “Sistema de tránsito mejorado.” (El resaltado y subrayado no es del original).

De lo descrito por la STAP en los informes anuales emitidos al Cosevi, queda claro que los proyectos que son destinados a la DGPT, forman parte de la estructura del Programa Sustantivo “Administración Vial”, porque generan acciones que mejoran la Seguridad Vial del país.

Por lo tanto, ante la situación descrita anteriormente, se presentan los siguientes incumplimientos:

Las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE citan lo siguiente:

“2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan:

(...)

c) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.”

En línea con lo anterior, la Ley General de Control Interno, Ley N°8292 estipula lo siguiente:

“Artículo 8º—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.”

Ley de Contratación Administrativa, Ley N°7494, indica lo siguiente:

“Artículo N°4º-Principios de eficacia y eficiencia. Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.”

El programa N° 2 se utiliza para financiar proyectos de Seguridad Vial, sin embargo, este proyecto se financió con el Programa N°1, debido a que ATI asumió un rol que no le correspondía, promoviendo y financiando un proyecto sin participar a la DGPT, según se evidencia en el Oficio ATI-2016-1176, del 10-06-2016. Situación que genera un riesgo en la gestión de los recursos del Fondo de Seguridad Vial.

2.4. Aspectos legales en la formulación del proyecto.

Si bien es cierto, el análisis legal no se realizó, debido a que no es un requisito establecido por el Mideplan para la formulación de Proyectos de Inversión Pública, de tipo “obras y equipamientos menores”. Sin embargo, es importante realizarlo para analizar los riesgos, otros aspectos legales y la valoración de requisitos cuando involucran otras dependencias, como es el caso en la DGPT.

Al respecto el Sr. DFA, de Inversiones Públicas del Mideplan, designado como enlace para el Cosevi, mediante correo electrónico del 20-04-2020, indicó lo siguiente:

“Si bien no existe un análisis legal como tal, se espera que la institución haya tomado las consideraciones del caso durante su formulación. Este tipo de proyectos, se supone que son tan básicos que en realidad no necesitan análisis muy complejos, sino que con la información que se recopila es suficiente.” (El resaltado no es del original).

Además, las Sra. ILQ y KZV, del Departamento de Proceso de Elaboración de Planes, Programas y Proyectos de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, indicaron lo siguiente:

*“desde antes que se documente el perfil del proyecto deben revisarse los riesgos, así como la **parte legal y administrativa, como patrocinador de proyectos de otras dependencias y no necesariamente se obvian porque en la Guía no están.** Es un tema que debe considerarse desde la generación del Portafolio del Proyecto.”* (El resaltado y subrayado no es del original).

Se consultó sobre el análisis legal a la Unidad Ejecutora, ATI del Cosevi y los encargados de la formulación del proyecto, según se muestra a continuación:

- Sra. RGG, (Oficio ATI-2020-0191 del 23-01-2020).

“(…) asuntos propios en temas legales es de competencia de otras áreas especializadas sobre el tema.”

- Sr. DAH, de la Unidad Ejecutora (entrevista 03-04-2020).

“Según el tipo de proyecto no se requería el realizar esos análisis.”

Se consultó al Director Ejecutivo y al Asesor Legal de la Institución, la existencia del análisis legal que evidenciara el cumplimiento del bloque de legalidad para este proyecto y externaron lo siguiente:

- Sr. EHA, (entrevista 17-04-2020).

*“Se desconoce si existe un análisis legal, ya que el suscrito no estaba designado como Director Ejecutivo en la etapa de planeación del proyecto, sin embargo, **es responsabilidad de la Unidad Ejecutora disponer del análisis legal para el proyecto.**”* (El resaltado no es del original).

- Sr. CRF (entrevista 17-04-2020).

“No tengo constancia de ello, como tampoco de que la Unidad de Planificación institucional que tiene su rol en el tema de los proyectos lo hiciera. (...)”

*“A la fecha hasta donde tengo conocimiento, **no se ha definido formalmente una participación de esa naturaleza como labor ordinaria de la Asesoría Legal en la formulación de todos los proyectos, como requerimiento de la Unidad de Planificación o demás intervinientes en esa tarea del ciclo de un proyecto.**”*

*Si al formular proyectos en la institución se hace ese análisis y se documenta en los atestados del documento respectivo, **deberán consultarlo a quienes participan en esos procesos, sobre quién efectúa un análisis de tal naturaleza y lo formaliza en un oficio en todos los casos, pues no ha sido esta oficina.**”* (El resaltado y subrayado no es del Original).

Por lo tanto, el no revisar los aspectos legales del proyecto, presenta incumplimientos a las Normas Técnicas Sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE (R-DC-24-2012) indican lo siguiente.

“3.3 Sujeción al bloque de legalidad. Cada una de las fases del proceso presupuestario deberá sujetarse al bloque de legalidad de tal manera que se garantice la gestión eficiente, eficaz, económica y de calidad de los recursos públicos. El jerarca, los titulares subordinados y los funcionarios, según sus funciones, serán responsables por el cumplimiento del bloque de legalidad que regula cada fase.” (El resaltado no es del original).

“2.1.3 Actores y responsabilidades en el Subsistema de Presupuesto. Participarán en el Subsistema de Presupuesto, el jerarca, los titulares subordinados y demás funcionarios institucionales quienes serán responsables, además de **cumplir con el bloque de legalidad atinente a su respectivo puesto (...)”** (El resaltado no es del original).

“2.2.3 Principios presupuestarios. En concordancia con el marco jurídico y técnico, tanto para el presupuesto institucional como para el proceso presupuestario, se deberá cumplir con los siguientes principios, según correspondan: (...) **j) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, **con sometimiento pleno a la ley.**”** (El resaltado no es del original).

También, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto N° 33411 establece lo siguiente:

“Artículo 8º- Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jerarca de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

a) **Una justificación de la procedencia de la contratación, con indicación expresa de la necesidad a satisfacer, considerando para ello los planes de largo y mediano plazo, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Anual Operativo, el presupuesto y el Programa de Adquisición Institucional, según corresponda. (...)** (El resaltado y subrayado no es del original).

Mediante la Directriz DGABCA-0015-2018 emitida el 07-11-2018 por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (en adelante DGABCA) del Ministerio de Hacienda, se estableció lo siguiente:

“(...) a continuación se destacan las obligaciones mínimas asignadas a los funcionarios encargados de los contratos:

“(...) 23. Solicitar a las dependencias del ministerio o institución involucradas en la contratación, la colaboración necesaria para la toma de decisiones que favorezca la debida ejecución contractual.”

Lo anterior se ha presentado ante la inobservancia de lo descrito en la normativa, aunado a que el estudio legal no se ha establecido como requisito dentro de los procedimientos de formulación, previo a la inscripción en el portafolio de proyectos del Cosevi. Por lo tanto, existe el riesgo que no se cumpliera a cabalidad con el bloque de legalidad, además tampoco permitió que se detectaran otros riesgos que luego se materializaron (según se desarrollan en otros resultados de este informe) como los siguientes:

- Vencimiento del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MOPT y Cosevi, que sustentaba la inversión.
- Posibilidad de invertir recursos en inmuebles que están en préstamo en precario con distintas instituciones a pesar de la ausencia de convenios que lo respalden.
- La ausencia de Permisos de Sanitario de Funcionamiento (PSF), emisión de Ordenes Sanitarias e incluso, Ordenes de Clausura de las sedes de la DGPT, por parte del Ministerio de Salud.

2.5. Convenio MOPT-Cosevi que respalda la Licitación.

En la revisión efectuada por esta Auditoría se detectó que el denominado “Convenio de Cooperación Interinstitucional MOPT y Cosevi”, que sustentaba el Proyecto de Inversión Pública, fue aprobado en el Artículo V de la Sesión 2827-15 del 30-11-2015 de la Junta Directiva del Cosevi, suscrito y refrendado por ambas instituciones el **05-04-2016**.

Dentro de sus cláusulas del convenio se estableció la vigencia de dos años, por lo cual al momento en que se llevó a cabo la Licitación en abril del 2018, se encontraba vencido. A continuación, el detalle:

“CLÁUSULA SETIMA: VIGENCIA.

El presente convenio tiene una vigencia de dos años, contados a partir de la aprobación interna de las Unidades de Aprobación Interna de las Instituciones y podrá ser prorrogado por una sola vez por un período igual” (El resaltado no es del original).

En dicho convenio, no se contemplan prórrogas, ni se observan gestiones realizadas por parte del MOPT, ni el Cosevi, para tramitar la renovación.

En atención de una consulta realizada por la Auditoría Interna, el Sr. CRF, certificó mediante Oficio AL-5977-2019 del 23-10-2019 que no existe adenda alguna al convenio involucrado, que sustente la ampliación de dicho documento.

Se consultó del tema de la vigencia del convenio a la Unidad Ejecutora ATI y respondieron lo siguiente:

- Sra. SMCh, mediante entrevista del 09-12-2019.

“Porque es competencia de la Asesoría Legal mantener los convenios vigentes, y porque se hizo la consulta verbal en la exposición de la presentación para la aprobación de Proyecto ante la Junta Directiva al Sr. CRF, donde indiqué que el convenio vencía en diciembre y el respondió ante todos que el convenio vencía en el año 2020.” (El resaltado no es del original).

- Sra. RGG (Oficio N° ATI-2020-0191 del 23-01-2020).

“(…) la vigencia de la fecha del convenio de Cooperación tecnológica y otros asuntos propios en temas legales es de competencia de otras áreas especializadas sobre el tema.”

Durante la verificación efectuada, se ubicó el Oficio DAJ-2019-4763 del 09-09-2019, de la Dirección Jurídica del MOPT, suscrito por la Sra. KEP, Abogada, y el Sr. BVM, Director ai., mediante el cual emiten criterio relacionado con la vigencia del convenio citado, se indica siguiente:

*“(...) Del estudio efectuado se desprende que la fecha de aprobación que consignó en el acto, corresponde al 5 de abril del 2016; en consecuencia y siendo que el plazo del convenio era de dos años, **sin lugar a dudas se debe considerar que el plazo estipulado venció del 05 de abril del 2018.** Es decir, el convenio suscrito en esa fecha, en la actualidad se encuentra vencido; en consecuencia, desde su vencimiento dejó de surtir efectos jurídicos.”* (El resaltado no es del original).

En el mismo oficio se hace la siguiente interpretación de la CLÁUSULA SETIMA: VIGENCIA del convenio citado anteriormente e indican lo siguiente:

*“(...) La cláusula transcrita supone únicamente la posibilidad que tiene las partes suscribientes de prorrogar el convenio formalizado; **pero de ningún modo indica y menos debe suponerse, que al no referirse a la formalización del addendum, opera per se, la prórroga automática;** prórroga de esa naturaleza (automáticas) deben ser expresamente consignadas y en su defecto, debe formalizarse el addendum pertinente.”* (El resaltado no es del original).

Al respecto, el Artículo N° 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. (...)” (El resaltado no es del original).

Además, la Sala Constitucional se pronuncia sobre el Principio de Legalidad de la siguiente manera:

“El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado.” Sentencia 962-12” (El resaltado no es del original).

También, la Sala Segunda de la Corte, mediante Resolución N° 00742 – 2000, del 04-08-2000, expresó lo siguiente:

*“Dentro de tal esquema jurídico, bien definido, el principio de legalidad contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública, es cardinal en el Derecho Público y permea toda la actividad de la Administración Pública; siendo que, **todos los actos y los comportamientos de la Administración, deben estar previstos y regulados por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras normas del ordenamiento jurídico.** En su esencia, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que así no lo esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo. (Al respecto, pueden consultarse, entre otros, de la Sala Constitucional, los Votos N° 1463-90, 405-91, 42591, 619-91, 466-93, 6663-95 y, de esta Sala Segunda, entre otras, los Votos N° 267-97, 240-98, 84-99, 118-99, 191-97, 12798, 265-94)”* (El resaltado no es del original).

El Dictamen C-317-2015 del 23-11-2010, emitido por la Procuraduría General de la República, indica lo siguiente:

"B) Conclusiones.

(...) 2) Los servidores públicos se encuentran sujetos al principio de legalidad y al cumplimiento de una serie de deberes y obligaciones de carácter ético en el ejercicio de su función, la cual siempre debe ser realizada buscando la satisfacción del interés público."

La Ley General de Administración Pública N° 6227, cita lo siguiente:

"Artículo N°11

1. *La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.*
2. *Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa."* (El resaltado no es del original).

Lo anterior, se presentó debido a que durante el proceso licitatorio existió inobservancia de la vigencia del convenio por parte de la Unidad Ejecutora (ATI), lo que denota ausencia de control en este tipo de convenios y justamente el análisis legal puede prevenir que se presenten este tipo de situaciones.

Por lo cual, en el momento en que se publicó la versión final del Cartel de la Licitación Pública 2018LN-000001-0058700001 en el SICOP, no se contaba con el respaldo jurídico para los actos que se dieron posteriormente al vencimiento del convenio el 05-04-2018, entre ellos la ejecución de **¢1.286.060.065,53** provenientes del Fondo de Seguridad Vial, en las 34 sedes de la DGPT (Delegaciones, Corredores, Depósitos de Vehículos y la Escuela de la Policía de Tránsito).

Cabe indicar que la Junta Directiva del Cosevi, en la Sesión Ordinaria 2988-20 del 26-02-2020 conoció y aprobó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MOPT y el Cosevi, con relación a la colaboración de prestación de servicios en materia de Tecnologías de la Información, y mediante Aviso N°JD-2020-0113 del 05-03-2020, instruye a la Dirección Ejecutiva para que remita el documento para las firmas respectivas e incorpore las observaciones planteadas. Sin embargo, al 17-07-2020 no había sido formalizado.

2.6. Convenio de Cooperación Interinstitucional.

a) Objeto del Convenio.

En la Cláusula Primera: Objeto del convenio se establecen los servicios de tecnología de la información que debe brindar cada institución (Cosevi – MOPT) para cada una de las dependencias (Dirección Educación Vial, de la Policía de Tránsito y de Ingeniería de Tránsito), no obstante, dichos servicios se establecieron de forma muy general, lo cual se presta para asumir compromisos e inversión

de recursos que no corresponden y no se encuentran claramente estipulados, como es el caso que nos ocupa.

El convenio estipula que al Cosevi por medio de la ATI le corresponde brindar los siguientes servicios a la DGPT:

“-Diseño y atención del Portal Web.

-Compra de equipo especializado (hand held, radares y demás) -Enlaces de Comunicación.

-Desarrollo de sistemas sustantivas.

-Asignación de cuentas de correo electrónico.” (El resaltado no es del Original).

Al respecto, el proyecto que dio origen a la Licitación 2018LN-000001-0058700001 fue sustentado bajo el servicio **“Enlaces de Comunicación”**, pero a pesar de esto el Cosevi aportó toda la Infraestructura Tecnológica de 34 sedes de la DGPT, aspecto que no está estipulado en el convenio.

La Sra. SMCh, mediante entrevista del 09-12-2019 indicó lo siguiente:

*“Cuando surgió el convenio de cooperación interinstitucional entre el MOPT y Cosevi, **nos delegaron la función de poner los enlaces de comunicación y no previeron que las oficinas de DGPT, no contaba con una infraestructura tecnológica idónea para la transmisión de datos segura, de acuerdo a la seguridad lógica y física.**” (El resaltado no es del original).*

Se solicitó la justificación a la Sra. RGG, de ¿Por qué el Cosevi asumió toda la Infraestructura Tecnológica?, si el convenio solo estableció los Enlaces de Comunicación.

Mediante Oficio ATI-2020-0191 del 23-01-2020, indica lo siguiente:

*“(…) además, debe agregarse que, **de no existir una infraestructura tecnológica acorde con los estándares internacionales, no es conveniente ni apropiado conectar enlaces de comunicación que son parte de esta (...) las acciones, tareas, proyectos y otros, no pueden analizarse y definirse intervenciones parciales y aisladas, que lo que hacen, es encarecer los servicios al ciudadano y el uso inadecuado de los recursos, al no responder a soluciones integrales de mediano plazo.**” (El resaltado no es del original).*

En línea con lo anterior, la Sala Constitucional mediante Sentencia 962-12 se pronuncia sobre el Principio de Legalidad de la siguiente manera:

*“El principio de legalidad significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar sometidos a la ley, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, es lo que se conoce como el principio de juridicidad de la Administración, sea **que las instituciones públicas solo pueden actuar en la medida en la que se encuentre apoderadas para hacerlo por el mismo ordenamiento y normalmente a texto expreso**, en consecuencia solo le es permitido lo que esté constitucionalmente y legalmente autorizado en forma expresa y todo lo que no les esté autorizado, les está vedado.” (El resaltado no es del original).*

De igual manera lo establecido en la Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227, cita lo siguiente:

"Artículo N°11 (...)

3. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y **sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.**" (El resaltado no es del original).

Lo anterior se ha generado, debido a que el convenio interinstitucional se estableció muy generalizado, con respecto a los servicios que brindaría tanto el Cosevi como el MOPT, con el riesgo de interpretaciones incorrectas que puedan afectar el buen uso del Fondo de Seguridad Vial, como es asumir la inversión financiera en las Direcciones que no le competen a la Institución.

b) Obligaciones del MOPT y el Cosevi.

En la Cláusula Segunda y Tercera del "Convenio de Cooperación Interinstitucional MOPT y Cosevi" se establecen las obligaciones de cada parte, sin embargo, se plantean las mismas obligaciones para ambas instituciones de forma muy general, lo cual genera ambigüedad y se presta para múltiples interpretaciones.

Para el caso que nos ocupa, se verificó a la luz del convenio ¿a cuál institución le correspondía asumir el servicio de mantenimiento de toda la Infraestructura Tecnológica y el CCTV que se instaló en las 34 sedes de la DGPT? No obstante, el convenio lo establece de la siguiente forma:

"CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL MOPT.

(...) **-Facilitar el personal idóneo** para que asuma el mantenimiento del equipo." (El resaltado y subrayado no es de original).

"CLÁUSULA TERCERA: OBLIGACIONES DEL COSEVI.

(...) **-Facilitar el personal idóneo** para que asuma el mantenimiento del equipo." (El resaltado y subrayado no es de original).

La Ley General de Administración Pública N° 6227, indica lo siguiente:

"Artículo 9º.- 2. Caso de integración, **por laguna del ordenamiento administrativo escrito, se aplicarán, por su orden, la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios.**" (El resaltado no es del original).

"Artículo 10.- 1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular."

En cuanto a la jurisprudencia, la CGR emitió el criterio N° DFOE-IFR-0640, mediante Oficio N°12257 del 11-11-2013 para la Dirección Ejecutiva del Cosevi e indica lo siguiente:

"(...) Al respecto, esta Contraloría General concuerda con lo indicado por la Asesoría Legal de ese Consejo de Seguridad en el sentido que si bien el inciso e) es muy amplio en cuanto a su contenido, permitiendo al Consejo de Seguridad Vial administrar el Fondo de Seguridad Vial y asignar las sumas necesarias para los programas, proyectos, tareas, operaciones, apoyo logístico, **esto se encuentra directamente relacionado con el fortalecimiento de la seguridad** y disminución de la contaminación

ambiental que requiera ese Consejo de Seguridad y las direcciones de Ingeniería de Tránsito, Educación Vial, de Policía de Tránsito.” (El resaltado no es del Original).

La CGR, también emitió criterio DCA-4730 del 13-12-2019, mediante Oficio N°19790, referente los convenios de mutua cooperación, que cita lo siguiente:

*“Asimismo, **debe existir una clara vinculación entre el objeto del convenio y los objetivos propios de las instituciones contratantes, es precisamente en este interés conjunto en donde vamos a encontrar reflejada la satisfacción del interés público.***

*En la formulación o diseño de los convenios interinstitucionales, **la Administración debe valorar que la actividad desplegada por cada uno de los sujetos se encuentre habilitada en el marco de su competencia.** De igual forma, se tiene que ponderar que la ejecución del Convenio no interfiera con el normal desarrollo de las actividades propias de la institución.*

De esa forma, las entidades que coordinan para desarrollar una finalidad en común, deben acreditar la forma en que conjuntarán sus capacidades técnicas y recursos aportados para la consecución de los fines.” (El resaltado no es del original).

Ante la ambigüedad en que fueron establecidas las obligaciones de cada institución cooperante en el convenio, surge el riesgo que se presenten diversas interpretaciones y el Cosevi esté asumiendo gastos que no corresponden, como por ejemplo el de mantenimiento de los equipos, con recursos del Fondo de Seguridad Vial, incumpléndose con la Ley de Administración Vial N°6324.

2.7. Inversión de recursos del Cosevi en bienes inmuebles de otras instituciones públicas sin contar con convenios de préstamo en precario.

El Cosevi instaló toda la IT y un CCTV, en 34 de sedes de la DGPT. No obstante, se determinó que los bienes donde se ubican **16 sedes** (correspondiente al 47% del total) **no pertenecen al Cosevi ni al MOPT**, pertenecen a otras instituciones del estado costarricense, aunado a que no se pudo ubicar 13 convenios de préstamo en precario o permisos de uso⁵ del bien.

A continuación, se muestra el detalle de propietarios de los bienes inmuebles de otras instituciones del estado, así como la inversión de recursos que realizó el Cosevi en dichos sitios.

Cuadro N°4

Sedes de la DGPT ubicadas en inmuebles de otras instituciones en calidad de préstamo, sobre las cuales el Cosevi invirtió mediante la Licitación 2018LN-000001-0058700001.

N°	Sede De La DGPT	Propietario del Inmueble	Inversión en Dólares (Información aportada por ATI)	Inversión en Colones
1.	Corredor N°5 Zurquí	Sistema Nacional de Áreas de Conservación – Ministerio de Ambiente y Energía.	66 971,49	39 584 839,18

⁵ “(...) es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa.” *Definición de la Sala Constitucional mediante el Voto N° N.° 5649 - 2002 del 12-06-2002.*

2.	Delegación de Pérez Zeledón	Municipalidad de Pérez Zeledón	67 019,91	39 613 458,49
3.	Delegación de Turrialba	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	49 356,58	29 173 196,99
4.	Delegación Grecia	Ministerio de Agricultura y Ganadería	51 569,81	30 481 372,62
5.	Delegación Naranjo	Municipalidad de Naranjo	54 516,78	32 223 238,47
6.	Delegación San Ramón	Municipalidad de San Ramón	69 725,30	41 212 535,13
7.	Oficina Regional Sarchí	Municipalidad Valverde Vega	48 454,85	28 640 211,44
8.	Corredor N°1 Palmares	Derecho de Vía	50 222,36	29 684 931,80
9.	Delegación de Nicoya	Municipalidad de Nicoya	55 130,60	32 586 044,62
10.	Delegación de Siquirres	Colegio Técnico Profesional Padre Roberto Evans Saunders	56 153,02	33 190 368,78
11.	Delegación de Sarapiquí	Instituto de Desarrollo Agrario	58 069,54	34 323 164,18
12.	Delegación Puntarenas	Instituto Nacional de Vivienda Urbanismo y	57 733,32	34 124 438,47
13.	Delegación Jacó	Ministerio de Agricultura y Ganadería	50 377,60	29 776 690,98
14.	Corredor N°4 Orotina	Instituto de Desarrollo Agrario	56 715,92	33 523 082,38
15.	Delegación de Río Claro	Instituto de Desarrollo Agrario	68 445,29	40 455 959,33
16.	Corredor N° 9 - Palmar Norte	Colegio Técnico Profesional de Osa	58 208,40	34 405 238,98
Total			918 670,84	542 998 771,92

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con Oficio DAJ-ABI-2020-88 del 13-01-2020 de la Unidad de Inventario de Bienes Inmuebles del MOPT, Consecutivos de pago N°492 y N°494 emitidos por la Tesorería del Cosevi y desglose del monto por cada Sede de la DGPT elaborado por ATI. Tipo de cambio: ₡591.07, estipulado en los pagos por servicio N°23964 y N°23965.

Mediante entrevista aplicada el 09-12-2019 a la Sra. SMCh; se determinó que no se consideró la factibilidad de realizar la inversión de recursos del Fondo de Seguridad Vial, en bienes inmuebles que no pertenecen al Cosevi.

Tampoco se verificó por parte de la Unidad Ejecutora, si existían los convenios de préstamo en precario respectivos, con las entidades que otorgan el permiso de uso del bien de dicho inmueble.

Por lo cual, esta Auditoría Interna consultó a la Asesoría Legal del Cosevi, sobre la existencia de estos convenios y mediante Oficio AL-908-2020, del 12-02-2020, se recibió la siguiente respuesta por parte del Sr. CRF, que indica lo siguiente:

*“La misma corresponde a los únicos **convenios suscritos por el Consejo de Seguridad Vial** que fueron ubicados en nuestros archivos, **para el préstamo de instalaciones en que se ubican Delegaciones de la Policía de Tránsito**. Concretamente hacemos referencia a la Municipalidad de San Ramón y al IDA, para el Corredor de Orotina.”* (El resaltado no es del original).

Sin embargo, de los convenios aportados, solamente el suscrito con la Municipalidad de San Ramón se encuentra vigente. Además, se ubicó el convenio para el uso de las instalaciones donde se ubica el Corredor N°5 Zurquí, de la DGPT. Quedando pendiente de ubicar al cierre de este estudio, 13 convenios para préstamo de las instalaciones.

Lo anterior, a pesar que la inversión efectuada incluyó equipos como: cámaras de video vigilancia, el cableado estructurado, servicio de instalación, entre otros y muchos de estos están integrados a las instalaciones en cuestión.

Se consultó mediante entrevista el 03-04-2020 al Sr. DAH, como Encargado de Contrato del proyecto.

- Consulta realizada: ¿Qué parte de la IT y CCTV instalada se puede trasladar a otro sitio? A lo cual indicó:

“Todos los componentes activos y algunos componentes de la parte pasiva, exento las puntas de red por las distancias.”

- Consulta realizada: ¿Cuál sería el costo aproximado de trasladar la IT y el CCTV de un sitio a otro? A lo cual indicó:

“Un aproximado de \$ 6.500 dólares”

Sobre el uso de bienes en precario, la Sala Constitucional ha dejado, claro mediante el Voto N.º 5649 - 2002 del 12-06-2002, lo siguiente:

“El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, ... los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan.” (El resaltado y subrayado no es del original).

Mediante Oficio N° 02410 de fecha 19-02-2018, la División Jurídica de la CGR, emitió la resolución N°DJ0165, que cita lo siguiente:

“Así las cosas, y en concordancia con la posición sostenida por la Sala Constitucional y por la Procuraduría General de la República, este Despacho también es del criterio que los permisos de uso a título precario que se otorguen con fundamento en el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública pueden ser a título oneroso o gratuito. En adición, se puede destacar que conforme lo ha indicado este Órgano Contralor (ver oficio 6773-1999 de la anterior Dirección de Asuntos Jurídicos citado en documento 08490-2001), el permiso de uso, haya sido éste dado a favor de una institución pública o de un particular, tiene las siguientes características:

1. *Mediante el mismo, no se genera ningún derecho subjetivo para el beneficiario, de tal manera que cualquier mejora que se realice en el bien, será propiedad de la Administración propietaria del inmueble, ya que constituye un derecho precario sobre el bien demanial. (...)* (El resaltado no es del original).

En línea con lo anterior, la Ley General de Administración Pública N° 6227, indica lo siguiente.

“Artículo 154.- Los permisos de uso del dominio público, y los demás actos que reconozcan a un administrado un derecho expresa y válidamente a título precario, podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración; pero la revocación no deberá ser intempestiva ni arbitraria y deberá darse en todos los casos un plazo prudencial para el cumplimiento del acto de revocación.” (El resaltado no es del original).

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa N°7494, establece lo siguiente:

“Artículo 169.-Permiso de uso. En los bienes de dominio público la Administración podrá otorgar permisos de uso, los cuales serán motivados en razones de oportunidad o conveniencia para el interés general, siempre y cuando no implique una desmejora en la disposición del bien.

En todo caso se entenderán otorgados a título precario, por lo que podrán ser revocados por razones de oportunidad o conveniencia sin responsabilidad de la Administración. (...) (El resaltado no es del original).

La Ley General de Control Interno N°8292, estipula lo siguiente:

“Artículo 8º—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. (...)”

Ley de Contratación Administrativa N°7494, indica lo siguiente:

“Artículo N°4º-Principios de eficacia y eficiencia. Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.”

Lo expuesto, se presentó debido a que en ninguna fase del proyecto se realizó un análisis legal, ni se valoraron aspectos como la solicitud de devolución de las instalaciones que cedieron en préstamo por parte de los propietarios de los inmuebles. Poniendo en riesgo los recursos invertidos por el Cosevi, inclusive se tendría que gastar adicionalmente un aproximado de \$6.500 por cada Delegación para desinstalar e instalar todos los equipos en un nuevo sitio, que así lo requiera, según lo indicó uno de los Encargados del Contrato de este proyecto.

2.8. Convenio con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el MOPT.

Existe un convenio entre el MINAE y el MOPT para el préstamo de un inmueble con dos módulos a título gratuito (Módulos de las instalaciones administrativas del puesto de guarda parques del Sector del Zurquí del Parque Nacional Braulio Carrillo), el cual fue obviado por la Unidad Ejecutora del Proyecto. Dicho lugar es ocupado por el Corredor N° 5 de la DGPT.

El convenio tiene una vigencia de cinco años, fue suscrito el 30-03-2017 por el Sr. EGE Ministro de MINAE y el Sr. CVV, Ministro del MOPT, cuenta con la aprobación interna por parte de la Asesoría Jurídica de las partes, el cual expresa condiciones mínimas que no fueron respetadas por la Unidad Ejecutora.

En este convenio se establece en la Cláusula: **CUARTA: OBLIGACIONES DEL MOPT**, en el punto 5, que se debe **“Presentar para su aprobación al SINAC las obras de infraestructura, ya sean nuevas mejoras o mantenimiento de las actuales.”** (El resaltado no es del original)

Se consultó al Sr. CAT, Administrador del Parque Nacional Braulio Carrillo, por parte del SINAC, mediante entrevista el 16-03-2020, si se tomó en cuenta su criterio para la ejecución del proyecto y al respecto indicó lo siguiente:

“No se me tomó en cuenta, cuando me enteré ya todo estaba instalado. Compañeros que viajaban por la ruta me enviaron fotos y fue así como me enteré.”

(...) En realidad veo favorable la instalación de las cámaras, es un beneficio para todos no hay afectación al Parque Nacional, porque no se cortó ningún árbol, no se removieron materiales.”

Tal obligación fue obviada desde el inicio por los encargados del proyecto, ya que sin la aprobación del SINAC, planearon realizar una construcción de un módulo de 3m x 3m para albergar el cuarto de telecomunicaciones, además de la instalación de la IT y CCTV, en propiedad del MINAE; irrespetando las disposiciones formalizadas por la entidad con referencia a este tipo de mejoras, sin el consentimiento se ejecutó la obra.

En la Cláusula: **SEXTA: OTRAS CONDICIONES**, se detalla que:

“El presente convenio no implica el traslado del derecho de propiedad, pues el mismo seguirá siendo propiedad del MINAE/SINAC”, y que “Todas las mejoras permanentes que se realicen sobre el inmueble por parte del MOPT o contratadas por este, pasaran a ser parte integral del inmueble, por lo que, en caso de resolver la conclusión del presente convenio, el MOPT no podrá alegar derecho alguno”. (El resaltado no es del Original).

En la Cláusula: **DÉCIMA: MECANISMOS DE EJECUCIÓN**, el convenio establece que los enlaces institucionales por parte de las Autoridades Responsables, serán los encargados de coordinar la ejecución y dar seguimiento a lo estipulado en el convenio, el cual expresa lo siguiente:

“Para efectos de dar seguimiento a lo estipulado en el presente convenio el SINAC será representado por el Director del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC) o quien él designe y por parte del MOPT por el Director General de la Policía de Tránsito o quien el designe”.

Al no coordinarse con la DGPT, como responsable directo en el seguimiento del convenio, por parte del MOPT, además de la ausencia de un análisis legal, la Unidad Ejecutora, no previó que los recursos invertidos estarían siendo expuestos a una pérdida total o parcial, al invertirse la suma de **€39.584.839,18** por estar establecido jurídicamente entre las partes involucradas, al ser propiedad del SINAC.

2.9. Sedes de la DGPT propiedad del COSEVI sin Permiso Sanitario de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.

En la revisión efectuada se verificó que de las 34 de sedes DGPT donde se implementó el proyecto, 18 (correspondiente al 53% del total) de ellas no cuentan con Permiso Sanitario de Funcionamiento del Ministerio de Salud, de los cuales 3 inmuebles son propiedad del Cosevi.

Lo anterior, de acuerdo a la información aportada por el Ministerio de Salud, a través del Oficio N° MS-DGS-0483-2020 del 14-02-2020, como se muestra a continuación:

Cuadro N°5

Sedes de la DGPT sin Permiso Sanitario de Funcionamiento ubicados en inmuebles del Cosevi. Sobre las cuales invirtió mediante la Licitación 2018LN-00001-0058700001.

N°	Sedes del DGPT	Propietario del Inmueble	Inversión en Dólares (Información aportada por ATI)	Inversión en Colones
1	Delegación de Heredia	Consejo de Seguridad Vial	52.273,02	30.897.014,52
2	Depósito de Pavas	Consejo de Seguridad Vial	101.015,10	59.706.992,79
3	Delegación Liberia	Consejo de Seguridad Vial	53.645,09	31.708.004,53
	Total		206.933,21	122.312.011,84

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con respaldo del Oficio N°MS-DGS-0483-2020 del 14-02-2020 emitido por el Ministerio de Salud, Oficio DAI-ABI-2020-88 del 13-01-2020 de la Unidad de Inventario de Bienes Inmuebles del MOPT, Oficio UAB-0270-2019 del 28-11-2019 de la Unidad de Administración de Activos de Cosevi Consecutivos de pago N°492 y N°494 emitidos por la Tesorería del Cosevi y desglose del monto por Sede de la DGPT elaborado por ATI. *Tipo de cambio: €591.07, estipulado en los pagos por servicio N°23964 y N°23965*

Además, se observó que de las 18 sedes que no cuentan con Permiso Sanitario de Funcionamiento, 6 pertenecen al MOPT y 9 a otras instituciones, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N°6

Sedes de la DGPT sin Permiso Sanitario de Funcionamiento ubicados en inmuebles de otras entidades, sobre las cuales el Cosevi invirtió mediante la Licitación 2018LN-00001-0058700001.

N°	Sedes de la DGPT	Propietario del Inmueble	Inversión en Dólares (Información aportada por ATI)	Inversión en Colones
----	------------------	--------------------------	--	----------------------

1	Depósito de Zapote (Base 1)	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	63.387,49	37.466.442,53
2	Delegación San José	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	87.806,85	51.899.993,94
3	Depósito de Vehículos Cartago 1	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	74.022,12	43.752.255,06
4	Depósito de Vehículos Cartago 2	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	71.867,04	42.478.451,63
5	Delegación de Limón	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	65.478,79	38.702.550,47
6	Delegación de Santa Cruz	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	72.850,74	43.059.884,23
7	Corredor N°5 Zurquí	Sistema Nacional de Áreas de Conservación	66.971,49	39.584.839,19
8	Delegación San Ramón	Municipalidad de San Ramón	69.725,30	41.212.535,14
9	Oficina Regional Sarchí	Municipalidad de Valverde Vega	48.454,86	28.640.211,44
10	Corredor N°1 Palmares	Derecho de Vía	50.222,36	29.684.931,80
11	Delegación de Río Claro	Instituto de Desarrollo Agrario	68.445,29	40.455.959,33
12	Corredor N° 9 - Palmar Norte	Colegio Técnico Profesional de Osa	58.208,40	34.405.238,99
13	Delegación Puntarenas	Instituto de Vivienda y Urbanismo	57.733,33	34.124.438,48
14	Delegación Jacó	Ministerio de Agricultura y Ganadería	50.377,61	29.776.690,99
15	Corredor N°4 Orotina	Instituto de Desarrollo Agrario	56.715,93	33.523.082,38
	Total		962.267,59	568.767.505,60

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna con respaldo del Oficio N°MS-DGS-0483-2020 del 14-02-2020 emitido por el Ministerio de Salud, Oficio DAI-ABI-2020-88 del 13-01-2020 de la Unidad de Inventario de Bienes Inmuebles del MOPT, Oficio UAB-0270-2019 del 28-11-2019 de la Unidad de Administración de Activos de Cosevi Consecutivos de pago N°492 y N°494 emitidos por la Tesorería del Cosevi y desglose del monto por Sede de la DGPT elaborado por ATI. **Tipo de cambio: ¢591.07, estipulado en los pagos por servicio N°23964 y N°23965.**

Al respecto la Ley General de Salud N° 5395, indica lo siguiente:

“ARTICULO 363 (...) Procede la clausura, especialmente, respecto de todo establecimiento que debiendo ser autorizado por la autoridad de salud funcione sin dicha autorización (...)” (El resultado no es del original).

Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud Decreto N° 39472-S, establece lo siguiente:

“Artículo 50.-Establecimientos sin PSF⁶ o actividades sin autorización: Ningún establecimiento o actividad a los que se refiere el presente reglamento, podrá funcionar sin el PSF o autorización, respectivamente, que otorga el MS⁷, teniendo potestad la autoridad de salud de ejecutar la clausura inmediata del establecimiento o la suspensión de la actividad de conformidad con el artículo 363 de la Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1973 “Ley General de Salud”. (El resaltado no es del original).

En línea con lo anterior, la Ley General de Control Interno N°8292, estipula lo siguiente:

⁶ Permiso Sanitario de Funcionamiento

⁷ Ministerio de Salud

“Artículo 8º—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.”*

Ley de Contratación Administrativa N°7494, indica lo siguiente:

“Artículo N°4º-Principios de eficacia y eficiencia. Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.”

La situación se presenta debido a que el proyecto no contó con el análisis legal donde se detectaran estos aspectos, lo cual pone en riesgo las inversiones realizadas por el Cosevi, como el cumplimiento de los objetivos de los proyectos.

Asimismo, la potestad establecida en el Artículo N°363 de la Ley de Salud y el Artículo N°50 del Reglamento, del Ministerio de Salud, lo faculta para solicitar la clausura total o parcial de las 18 sedes de la DGPT, que actualmente no cuentan con Permiso Sanitario de Funcionamiento. Prueba de ello es que el Ministerio de Salud emitió la Orden Sanitaria N°MS-DRRSCE-ARSC-OS-00742020 del 02-04-2020, para el caso de los Depósitos de Vehículos de Cartago, con el apercibimiento que, si se incumple el plazo de 20 días, se emitirá Orden de Clausura.

2.10. Valoración de Riesgo por parte de la Unidad Ejecutora.

a) Ausencia de la valoración de riesgos del proyecto.

Se identificó que el proyecto del CCTV, elaborado por la ATI, no estuvo sujeto a la valoración del riesgo. Esto a pesar de tratarse de una inversión con recursos del Fondo de Seguridad Vial, tal y como lo establece la normativa emitida por el Mideplan.

Se le consultó en entrevista al Sr. GCR, de la Unidad de Control Interno y Valoración de Riesgo (UCIVRI), si la Unidad de Telemática y Redes, remitió la valoración de riesgo concerniente a la Licitación en estudio, y el mismo informa que no la aportó.

En entrevista realizada a la Sra. SMCh, se le consulta, si se realizó el análisis de riesgo e indicó:

“De momento no lo recuerdo, revisaré y aportaré la documentación”.

De igual manera, se le preguntó al Sr. GCR, si las áreas involucradas en el proceso de Licitación remitieron las actividades sujetas a valoración de riesgo relacionadas con el estudio, el cual informa que no fueron aportadas.

Adicionalmente, en entrevista a la Sra. ILQ, y la Sra. KZV de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT, indicaron lo siguiente:

“(…) desde antes que se documente el perfil del proyecto deben revisarse los riesgos, así como la parte legal y administrativa, como patrocinador de proyectos de otras dependencias y no necesariamente se obvian porque en la Guía no están. Es un tema que debe considerarse desde la generación del Portafolio del Proyecto.” (El resaltado no es del original).

Las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública emitidas por Mideplan, establecen lo siguiente:

“1.28 Valoración del riesgo institucional en los proyectos de inversión pública.

El proyecto debe considerar en la fase de preinversión lo relacionado con el Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), considerando los siguientes aspectos:

- *Identificación y valoración de los principales procesos del proyecto.*
- *Establecer los procedimientos para cada uno de los procesos identificados.*
- *Evaluar los procedimientos conforme al portafolio de riesgos.*
- *Definir la magnitud de riesgos y el orden de prioridad de atención de las actividades críticas del proyecto.*
- *Incorporar las alternativas de solución y el cálculo, como parte de los costos del proyecto.”*

b) Marco Orientador de SEVRI desactualizado.

El Marco Orientador del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), que se encuentra publicado en el Portal Web del Cosevi, data del año 2011, es decir no se ha renovado desde hace 8 años, por lo que actualmente no existe una guía actualizada que facilite el proceso de Administración de Riesgos de la Institución.

Además, a pesar que la Institución cuenta con la UCIVRI y que dentro del Manual de Procesos Institucional se incorporó el Proceso CVS-10-099 (Valoración de riesgo institucional) el cual está compuesto de 7 procedimientos; sin embargo, la Unidad aún se encuentran trabajando en el Procedimiento N°2 (Elaborar, gestionar y actualizar la aprobación del Marco Orientador del SEVRI), sin aplicarse un instrumento definitivo de valoración a nivel Institucional.

En línea con lo anterior, el Sr. GCR, de la Unidad de Control Interno y Valoración de Riesgo, mediante entrevista del 02-04-2020, indica lo siguiente:

“Se está trabajando con el tema de incorporar y ajustar los parámetros para medir el riesgo institucional, aspecto que se está validando para definirlo; además, analizando los requerimientos del Manual de Políticas de Seguridad de la Información en cuanto las evaluaciones de riesgos que deben ejecutarse en dicha materia. Adicionalmente, estamos vinculando al Marco Orientador del Sevri los aspectos relaciones sobre la ética Institucional, requerimiento que lo recomienda la Auditoria Interna.”

Ante lo descrito, queda manifiesto, que no se ha sido actualizado, aprobado, ni publicado para su aplicación el Marco Orientador, aspecto que ya se había informado a la Administración mediante Informe AI-INF-AF-19-26, de fecha 11-10-2019.

Por lo tanto, existe un incumplimiento de la Ley General de Control Interno N° 8292, en el siguiente artículo:

“Artículo N° 14. —Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.*
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.*
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.*
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.”*

Dado lo anterior, al no existir un Marco Orientador de SEVRI actualizado y al no aplicar la valoración de riesgo al Proyecto de Inversión Pública, la Administración quedó vulnerable, comprometiendo la correcta ejecución de los recursos del Fondo de Seguridad Vial, así como los objetivos, que van de la mano de misión y visión institucional.

3. Conclusiones

- 3.1.** El Proyecto de Inversión Pública se formuló cumpliendo con los requerimientos establecidos por Mideplan para la fase de formulación y por las instancias externas, el cual fue incorporado en el Banco de Proyectos de Inversión Pública.
- 3.2.** En la formulación del proyecto no se ubicó un estudio previo para justificar el problema planteado en 34 sedes de la DGPT, aunado a que se presentó una solución única (alternativa), sin la evidencia documental de la valoración de varias opciones. Tampoco se evidenciaron las cotizaciones de proveedores del año 2016 con las que determinó el precio promedio (de mercado) del proyecto. Además, no existió coordinación con la DGPT, lo cual es preocupante ante la cantidad de recursos invertidos por parte del Cosevi.
- 3.3.** La inversión del CCTV y la Infraestructura Tecnológica en 34 sedes de la DGPT fue financiado con el Programa Presupuestario N°1 de (Administración Superior). Evidenciándose que ATI asumió un rol que no le correspondía al promover este proyecto y financiarlo con este programa presupuestario, sin tomar en cuenta dicha dependencia del MOPT, situación que genera un riesgo en la gestión de los Fondos de Seguridad Vial.

- 3.4.** Antes de la inscripción en el portafolio de proyectos del Cosevi, así como en la fase de formulación, no se verificaron los aspectos legales, por lo cual existe el riesgo que no se cumpliera con la normativa aplicable. Siendo necesario ante las particularidades de la institución, en financiar proyectos donde el producto que se entrega sea destinado a usuarios de una dependencia del MOPT y no solo para el propio Cosevi, con el objetivo de garantizar que los recursos sean utilizados correctamente.
- 3.5.** El Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MOPT y Cosevi, que sustentaba la Inversión Pública⁸, se venció durante el proceso de la Licitación Pública en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), a pesar de eso se adjudicó y se ejecutó, lo que denota ausencia de control en este tipo de convenios.
- 3.6.** El Convenio de Cooperación Interinstitucional establece en forma general las cláusulas del Objeto y las Obligaciones establecidas para el MOPT y el Cosevi, aspecto que se presta para diversas interpretaciones, con el riesgo que la institución asuma compromisos con recursos del Fondo de Seguridad Vial que no corresponden. Ya que la Ley de Administración Vial N°6324, en su Artículo 9 inciso e), es tajante en cuanto a que los mismos deben de utilizarse para el fortalecimiento de la Seguridad Vial.
- 3.7.** No se encontraron los convenios de préstamo en precario de los bienes inmuebles a nombre de otras instituciones y donde se ubican 16 sedes de la DGPT, que resguarde la inversión realizada por el Cosevi por el monto de \$542.998.771,92 en dichos sitios.
- 3.8.** Se presenta incumplimiento del convenio con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el MOPT, debido a que el Cosevi no coordinó previamente, ni solicitó autorización para realizar obras menores en el Corredor N°5 Zurquí, ubicado en propiedad del MINAE (Parque Nacional Braulio Carrillo).
- 3.9.** El Cosevi invirtió recursos del Fondo de Seguridad Vial, en 18 inmuebles que no cuentan con Permiso Sanitario de Funcionamiento, por lo que los recursos podrían estar en riesgo ante una eventual Orden de Clausura por parte del Ministerio de Salud.
- 3.10.** No se realizó la valoración de riesgo en ninguna fase durante la formulación del proyecto, además el Marco Orientador del SEVRI se encuentra desactualizado, por lo cual la Administración quedó vulnerable, comprometiendo la correcta ejecución de los recursos del Fondo de Seguridad Vial, así como los objetivos, que van de la mano de misión y visión institucional.

4. Recomendaciones

4.1. A la Junta Directiva

⁸Con recursos del Fondo de Seguridad Vial.

A. Solicitar respetuosamente al Señor Vice Ministro de Obras Públicas y Transportes para que:

A.1 Se realice una revisión de los inmuebles donde se ubican las sedes DGPT, que no cuenten con convenios de préstamo en precario. En caso de ausencia de estos convenios, gestionar con dichas instancias la suscripción de los mismos, o la donación del inmueble, con el objetivo de resguardar los recursos del Fondo de Seguridad Vial. **Resultado N°2.7.**

A.2. Instruya a la DGPT gestionar los Permisos Sanitarios de Funcionamiento de las 15 sedes que no pertenecen al Cosevi. **Resultado N°2.9.**

B. Girar instrucciones a la Dirección Ejecutiva para que:

B.1 A futuro las cláusulas de los Convenios de Cooperación, deben ser más claras, concretas y con el detalle de los requerimientos, para que no se preste para diversas interpretaciones y se cumpla con el uso adecuado de los Fondos de Seguridad Vial. **Resultados N°2.5, N°2.6. A. y N°2.6. B.**

B.2. A futuro no se realicen inversiones de recursos del Cosevi en inmuebles de otras instituciones que no cuenten con convenio de préstamo en precario. **Resultado 2.7.**

B.3. Se realicen los trámites respectivos para que las Delegaciones de Heredia y Liberia, así como del Depósito de Pavas, cuenten con el Permiso Sanitario de Funcionamiento del Ministerio de Salud. **Resultado N°2.9.**

B.4. Establezca un procedimiento donde se elabore un análisis legal en los Proyectos de Inversión Pública destinados a las Direcciones del MOPT (Policía de Tránsito, Ingeniería de Tránsito y Educación Vial) previo a la incorporación en el Portafolio Institucional, donde se verifiquen aspectos como existencia y vigencia de Convenios de Cooperación Interinstitucional, el uso correcto de los recursos del Fondo de Seguridad Vial, entre otros aspectos legales. **Resultados N°2.4, N°2.5, N°2.7, N°2.8 y N°2.9.**

B.5. Se aplique la valoración de riesgos en la fase de formulación de cada Proyecto de Inversión Pública, de previo a la emisión de la decisión inicial para la contratación de los bienes y servicios. **Resultado N°2.10. A.**

B.6. Se elabore, gestione, actualice y someta a aprobación de la Junta Directiva, el Marco Orientador del SEVRI. **Resultado N°2.10. B.**

4.2. A la Dirección Ejecutiva

A. Girar Instrucciones a la Comisión Plan Presupuesto para que:

Durante el proceso de revisión del POI y del Presupuesto, se verifique que no se financien Proyectos de las Direcciones del MOPT (Policía de Tránsito, Ingeniería de Tránsito y Educación Vial) con el Programa N°1 de Administración Superior. Además, confirmar que cada uno de estos Proyectos cuente con el análisis legal y nazcan de las necesidades propias de dichas Direcciones. **Resultado N°2.3 y N°2.4.**

B. Girar instrucciones a las Unidades Ejecutoras (Cosevi y Direcciones del MOPT) para que:

Previo a la formulación de un Proyecto de Inversión Pública, se coordine con los usuarios finales para la identificación del problema, levantamiento de requerimientos, para las alternativas de solución, se emita un informe técnico y se documente el análisis de costos con las cotizaciones de precios de mercado, de al menos tres proveedores y no de un único proveedor. **Resultado N°2.2.**

Apéndice

Análisis de las observaciones emitidas por la Administración en Conferencia Virtual del Informe realizado el 30-07-2020

Observación	Análisis
<p>A) El Sr. EHA, solicita valorar la consideración en el Informe del Oficio DGPTOPT-TC-2020-43 el cual aporta al chat de la Conferencia Virtual. (Resultado 2.2 a) En donde además indicó que: “Se aclara (...) debe valorarse su atención dado que la DGPT está generando los listados de los responsables de los activos.”</p>	<p>A) Una vez revisado el Oficio aportado N° DGPTOPT-TC-2020-43, se determinó que no cambia el fondo del resultado 2.2. a., solo se analizó el párrafo siguiente:</p> <p><i>“Ante el incumplimiento por parte de la Unidad Ejecutora en la primera fase del proyecto de coordinar con el usuario final del bien, <u>no se ha logrado llegar a un acuerdo entre la Dirección Ejecutiva de Cosevi y la DGPT para la identificación y asignación de los bienes adquiridos mediante esta Licitación, exponiendo así los bienes al robo, pérdida. (...).</u>”</i></p> <p>En la verificación realizada el 31-07-2020 de lo externado por el Director Ejecutivo, se pudo corroborar con la Sra. GChJ de la Unidad de Administración de Bienes del Cosevi, que a la fecha solamente ha recibido los listados de los funcionarios de la Regional Atlántica (DVT-DGPT-OPT-RA-2020-432 del 29-07-2020), correspondiente a 05 Delegaciones, quedando pendiente el listado de los responsables que asumirán la asignación en las 29 sedes.</p> <p>Además, la ATI no ha remitido el listado de los bienes, así como de los costos totales y unitarios que requiere para iniciar el plaqueo.</p> <p>Ante lo descrito se modificó parcialmente el párrafo transcrito al inicio de este análisis (del resultado 2.2.a.) debido a que se giró la instrucción mediante Oficio DVTSV-2020-00495 del 24-07-2020 por parte del Vice Ministro para que sea la DGPT quién asuma la asignación de los bienes. Dicho párrafo quedó de la forma siguiente:</p>

	<p><i>“Ante el incumplimiento por parte de la Unidad Ejecutora en la primera fase del proyecto de coordinar con el usuario final del bien, al 03-08-2020 no se ha logrado concretar la identificación y asignación de los bienes adquiridos mediante esta Licitación, exponiendo así los bienes al robo, pérdida.</i></p> <p><i>Con el riesgo alterno de no poder sentar las responsabilidades del correspondientes. También, surge la duda que se esté obteniendo el mayor provecho a la inversión que se realizó al no contar la DGPT con personal técnico para el uso adecuado de los equipos instalados.”</i></p>
--	---

Observación	Análisis
<p>B) El Sr. DAH aclaró que sobre el Resultado 2.2. b) se cuenta con fotografías de respaldo.</p>	<p>B) La Auditoría Interna recibió fotografías de respaldo por parte de ATI (Sra. SMCh) en diciembre de 2019, solamente de 18 sedes. Se debe tomar en cuenta que las fotografías que no se localizaron, son las correspondientes a la fase de formulación del proyecto (16 sedes). Al 03-08-2020 no se recibieron las fotografías indicadas por parte del Sr. DAH en la Conferencia del estudio.</p> <p>Por lo cual se mantiene el Resultado 2.2.b.</p>
<p>C) El Sr. DAH añadió que en el Resultado 2.2. c) que “si quisiera aclarar que la solución planteada fue la más conveniente para la Administración, por precio y tipo de tecnología utilizada, no cabe alternativas de solución adicional a cableado estructurado”.</p>	<p>C) En el perfil del proyecto que se revisó, no se realizó un análisis técnico por parte de la Unidad Ejecutora, sobre este aspecto donde se verificara que efectivamente solo se podía solucionar el tema del cableado hechizo con un cableado estructurado.</p> <p>Además, aproximadamente un 50% de la inversión, se utilizó en la instalación del CCTV, del cual tampoco se analizó y se justificó como alternativa única con sus ventajas y desventajas para solucionar el problema del cableado hechizo.</p> <p>Por lo cual se mantiene el Resultado 2.2.c.</p>

<p>D) La Sra. RGG, indica en el Resultado 2.3 que el Proyecto nació de la Dirección Ejecutiva de ese momento, fue conocido por la Comisión Plan Presupuesto y la Unidad de Planificación Institucional (UPI). La cual les explicó a ustedes, porque se financió el proyecto con el Programa N°1 y no con el Programa N°2. No fue una decisión de ATI, tampoco de financiar el Proyecto con el Programa N°1. Eso no es competencia de la Asesoría sino de otras Instancias de la Institución.</p>	<p>D) Se analizó la observación realizada por la Directora de ATI, sobre el resultado 2.3, mismo que indica lo siguiente:</p> <p><i>"(...) este proyecto se financió con el Programa N°1, debido a que ATI asumió un rol que no le correspondía, promoviendo y financiando un proyecto sin participar a la DGPT."</i></p> <p>De lo indicado por la Sra. RGG, en la Conferencia del estudio, no se aportó ningún documento de respaldo.</p> <p>Además, sobre este aspecto se planteó la consulta a todas las partes (Dirección Ejecutiva, Comisión Plan Presupuesto, Unidad de Planificación Institucional, Asesoría en Tecnología de la Información) en la etapa de ejecución del estudio de Auditoría. Sin embargo, en ningún caso se hizo referencia a que fuera la Dirección Ejecutiva la que instruyó o promovió el proyecto y decidiera la forma de financiarlo.</p> <p>Inclusive, como parte de la documentación aportada por la Administración (ATI) a la Auditoría Interna, se brindó el Oficio ATI-20161176 del 10-06-2016 donde se evidencia que fue la ATI quién solicitó a la Dirección Ejecutiva</p> <p><i>"considerar dotar a las Delegaciones de la Policía de Tránsito de una infraestructura tecnológica y telecomunicaciones y un sistema de CCTV para la seguridad de las instalaciones físicas",</i> así como la inclusión en el Presupuesto del año 2017 por una suma aproximada de \$2.313.395,06.</p> <p>Por lo descrito, la observación realizada no modifica el Resultado 2.3.</p>
---	--

Observación	Análisis
--------------------	-----------------

<p>E) El Sr. EHA solicita que la recomendación 4.1. B. B.4 se eleve al nivel del Vice Ministro (junto con la 4.1 A)., para agilizar la implementación. Además, amplia que está de acuerdo en que se mantenga la recomendación a cargo de la Dirección Ejecutiva de Coordinar con la Policía de Tránsito. Y solicita que sea el Vice Ministro que instruya el cumplimiento de la obtención de los Permisos Sanitarios de Funcionamiento por parte del Ministerio de Salud.</p> <p>4.1 A la Junta Directiva. B. Girar instrucciones a la Dirección Ejecutiva para que: B.4. Se coordine con la DGPT los 15 casos de las sedes que no pertenecen al Cosevi con el propósito que se gestionen los Permisos Sanitarios de Funcionamiento. Resultado N°2.9.</p>	<p>E) Una vez efectuado el análisis, se acepta la observación del Director Ejecutivo y se traslada la recomendación para que sea la Junta Directiva (a través del Vice Ministro) quién instruya al Director de la Policía de Tránsito, con el propósito de gestionar la obtención de los Permisos Sanitarios de Funcionamiento de las 15 sedes que no pertenecen al Cosevi. De acuerdo al Resultado 2.9.</p>
<p>Observación</p>	<p>Análisis</p>
<p>F) El Sr. EHA, indica que le preocupa esta recomendación en cuanto la indicación de “a futuro” debido al cambio de tecnología, ya que de alguna forma se estaría limitando el salto tecnológico.</p> <p>Sobre las Recomendaciones.</p> <p>4.1 A la Junta Directiva. B. Girar instrucciones a la Dirección Ejecutiva para que: B.1 A futuro las cláusulas de los convenios de Cooperación, deben ser más claras, concretas y con el detalle de los requerimientos, para que no se preste para diversas interpretaciones y se cumpla con el uso adecuado de los Fondos de Seguridad Vial. Resultados N°2.5, N°2.6. a y N°2.6. b.</p>	<p>F) Al respecto el Auditor Interno agrega en Conferencia que el detalle solicitado en los convenios es necesario, ya que se pusieron exactamente iguales las obligaciones de cada Institución (según las Cláusulas Primera, Segunda y Tercera).</p> <p>Por lo cual, se debe plasmar en el Convenio el detalle y la responsabilidad de ambas partes de forma que sea clara y concreta, con el detalle de los requerimientos, en protección del Fondo de Seguridad Vial.</p> <p>Se aclara, que lo correspondiente al cambio tecnológico, puede ser justificado técnicamente según corresponda en cada proyecto.</p> <p>Por lo cual, la recomendación 4.1, B.1. se mantiene igual.</p>

Anexo N°1

**Visitas efectuadas por funcionarios de la Unidad de Telemática y Redes de la ATI a
Sedes de la Dirección General de la Policía de Tránsito
Período agosto y setiembre del año 2016**

Documento comprobatorio de la Gira	Fecha de la Gira	Sitios visitados	Funcionarios
Liquidación N° ATI-2016-75 Liquidación N° ATI-2016-76 Fecha 09-08--2016	Del 03 al 05 de agosto.	1) Delegación de Pérez Zeledón 2) Delegación de Río Claro 3) Corredor N°9 Palmar Norte 4) Delegación Turrialba	Sra. SMCh y Sr. DAH
Liquidación N° ATI-2016-84 Fecha 29-08-2016	Del 23 al 25 de agosto.	5) Delegación de Liberia 6) Delegación Nicoya 7) Delegación Santa Cruz 8) Delegación Cañas 9) Corredor N°2 Esparza 10) Delegación Jacó 11) Delegación Grecia 12) Corredor N°1 Palmares 13) Delegación Naranjo	Sr. DAH
Liquidación N° ATI-2016-91 Liquidación N° ATI-2016-92 Fecha 07-09-2016	Del 06 de setiembre del 2016	14) Delegación de Limón	Sra. SMCh y Sr. DAH

Fuente: Liquidaciones de viáticos aportadas de la Sra. SMCh, de la Unidad de Telemática y Redes de la ATI.

Anexo N°2

Sitios de la DGPT donde no se ubica evidencia sobre visitas realizadas por parte de ATI para la identificación del problema planteado en el proyecto que dio origen a la N° Licitación 2018LN-000001-0058700001

N°	Sedes de la DGPT
1	Corredor N°5 Zurquí
2	Corredor N°4 Orotina
3	Delegación de Alajuela
4	Delegación de Siquirres
5	Delegación San José
6	Delegación de Cartago
7	Delegación San Carlos
8	Delegación de Guápiles
9	Delegación de Sarapiquí
10	Delegación San Ramón
11	Delegación Puntarenas
12	Delegación Fortuna
13	Delegación de Heredia
14	Escuela Nacional de Capacitación
15	Depósito de Pavas
16	Depósito de Zapote
17	Depósito de Veh. Cartago 1
18	Depósito de Veh. Cartago 2
19	Depósito de Santo Domingo
20	Oficina Regional Sarchí

Fuente: Elaborado por la Auditoría Interna, sitios incluidos en el Perfil del Proyecto.