

05 de julio 2023

AUAD-11-2023-0002(221)

**Señores
Consejo de Administración
Consejo Nacional de Vialidad (Conavi)**

ASUNTO: Advertencia sobre la inclusión de proyectos del Plan Operativo Institucional del Conavi (POI-2024) sin contar con su respectiva inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de MIDEPLAN.

Estimado señor:

Con base en las potestades otorgadas a las Auditorías Internas del Sector Público en el Artículo 22, inciso "d" la Ley N°8292 "Ley General de Control Interno", y con el objeto de evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo de la Institución, en materia de gestión de proyectos y uso de los fondos públicos, y con base en la tarea N°34 del Plan de Trabajo Anual (PTA) 2023 denominada "Gestión de la preinversión", se describe la siguiente situación identificada por esta Dirección de Auditoría Interna, con el objeto de prevenir a la Administración acerca de posibles riesgos a los que se exponen diferentes proyectos programados en el Plan Operativo Institucional 2024 (POI-2024).

Como antecedente, mediante oficio DM-2022-2540 del 10 de junio de 2022 (Ver Anexo A), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) remitió al Conavi la información de la Matriz de Articulación Plan Presupuesto 2023 (MAPP 2023) y la ficha técnica correspondiente al Conavi, en la cual, y con base en el criterio de vinculación en relación con el Plan de Gobierno, Plan Estratégico Nacional (PEN) y otros Planes Nacionales, Sectoriales y Estratégicos, determinó que el Conavi presentó un control para la programación de los proyectos con financiamiento externo, los cuales no podían ser incluidos en la Ley de Presupuesto según disposiciones del Ministerio de Hacienda; por cuanto los proyectos de inversión pública incluidos en dicha programación, no fueron compatibles con la información de los proyectos registrados en el BPIP.

De conformidad con lo anterior, y a pesar de la inobservancia detectada, el Conavi incluyó proyectos de inversión pública para el 2023, que no se encontraban inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de MIDEPLAN (Ver Anexo B, Proyectos Sin Código del BPIP), contrario a lo establecido en el Artículo N°10 de los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica del Sector Público en Costa Rica 2023.

El 28 de abril de los corrientes, el Consejo de Administración mediante Acuerdos 3, 4 y 5 del comunicado de acuerdo ACA-01-2023-0193 (582), otorgó la aprobación de la propuesta de programación de proyectos para el POI-2024 y su presupuesto.

Previo a la aprobación del POI-2024, la Dirección de Planificación Institucional del Conavi (en adelante Dirección de Planificación), dentro de su potestad de figura asesora y de apoyo para las personas ministras rectoras y jerarcas institucionales¹, alertó² a la Dirección Ejecutiva acerca de proyectos candidatos a formar parte de ese POI-2024 y su presupuesto, los cuales, a la fecha, no se encontraban inscritos en BPIP³ del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan).

En el mismo orden de ideas, esa Dirección de Planificación revisó proyectos de las Gerencias de Contratación (23) y Construcción (6) del Conavi, incluidos en la programación del POI-2024, y determinó que varios de ellos (Ver Anexo C), no se podrían incorporar al POI-2024 por no contar con el código de inscripción correspondiente del BPIP.

Además, dicho comunicado indicó y referenció normativa que se estaría incumpliendo por parte del Conavi, en razón de la gestión de programación de proyectos para el POI-2024.

Por lo anterior, y por medio del comunicado DM-2023-2106 del 15 de junio de los corrientes (Ver Anexo D) por parte del MOPT, se concluyó que el CONAVI incumplió con los Artículos 4 y 8 de los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Planificación, Programación Presupuestaria, Seguimiento y la Evaluación Estratégica del Sector Público, Costa Rica 2024, así como de los Artículos N°16 y N°22 del Decreto N°43977-H⁴, por lo cual, no se otorgó el aval de vinculación al Conavi por parte del ministro rector.

¹ Artículo 8 Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica del Sector Público Costa Rica 2024. Fuente: Ministerio de Hacienda de Costa Rica y MIDEPLAN.

² PLI-13-2023-0132(0001) del 14 de abril de 2023: "Proyectos candidatos a formar parte del Plan Operativo Institucional (POI) 2024 y su Presupuesto, no inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) del MIDEPLAN."

³ Es un sistema de información referencial de proyectos de inversión pública de las entidades públicas, independientemente de la fase del ciclo de vida en que se encuentran los proyectos. El BPIP es administrado por la UIP de MIDEPLAN, con el apoyo de las Unidades de Planificación Institucional y constituye un componente del SNIP que provee información actualizada para la toma de decisiones en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión que presentan y ejecutan las entidades públicas.

⁴ Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para ministerios, entidades públicas y sus órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2024

A continuación, se expone la normativa mencionada y otros criterios complementarios a la temática en cuestión:

- a. **Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica del Sector Público Costa Rica 2024**, expuestos por el Ministerio de Hacienda y Mideplan:

“Presentación y Base Legal:

(...) Los proyectos de inversión a ejecutar, en el ejercicio económico correspondiente, deberán estar incorporados en el POI y en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.”

“1.2 Lineamientos para la programación presupuestaria.

Artículo 8. Los proyectos de inversión pública incluidos en la programación presupuestaria deben ser compatibles con la información de los proyectos registrados en el BPIP.

(...) No podrán considerarse, bajo ninguna circunstancia, proyectos que no estén registrados, que incluyan información distinta a la registrada en el BPIP, o que tengan montos de inversión iguales a cero en la programación presupuestaria del BPIP para el 2024.” El subrayado no corresponde con el documento original.

- b. **Lineamientos para la Formulación del Plan Operativo Institucional y el Anteproyecto del Presupuesto del año 2024**, correspondiente a los programas presupuestarios del MOPT, así como de sus consejos adscritos (según lo establecido en la Ley N°9524⁵), expuestos por el Despacho del Ministro del MOPT:

“3. No podrán considerarse proyectos que no estén registrados o que contengan información distinta de la registrada en el BPIP o PNDIP. Además, con el propósito de vincular la programación y la presupuestación, se incluirán los proyectos de inversión a ejecutar en el periodo siguiente, de acuerdo con las prioridades que se definan, considerando únicamente los proyectos registrados al 15 de abril del 2023.” El subrayado no corresponde con el documento original.

En el mismo orden de ideas, la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT expuso los lineamientos referentes a la inscripción de nuevos proyectos y actualización de los proyectos ya registrados en el BPIP de MIDEPLAN, y además, con base en la publicación de las nuevas guías

⁵ Ley N°9524 “Fortalecimiento del control presupuestario de los órganos desconcentrados del Gobierno Central”.
Fuente: DM-2023-0410 del 10 de febrero de 2023, Despacho del Ministro del MOPT.

metodológicas generales para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en etapas de preinversión⁶ por parte de MIDEPLAN, estableció las fechas en las que esa dependencia recibirá solicitudes de inscripción de proyectos con presupuesto para el 2024, considerando su plazo de revisión.

- c. Directriz de la Secretaría de Planificación Sectorial del MOPT **SPS-TEM-2023-88** del 23 de febrero de 2023 (Ver Anexo E):

“En cumplimiento con lo establecido en la normativa vigente, referente a la inscripción y actualización de proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP), se les informa que las solicitudes de inscripción de nuevos proyectos o actualización de los proyectos registrados en el BPIP, que corresponden a iniciativas que requieren aprobación de recursos para el año 2024 por parte del Ministerio de Hacienda, serán recibidas por el MIDEPLAN hasta el 30 de abril de 2023 y las entidades cuyos presupuestos aprobados por la Contraloría General de la República (CGR) hasta el 30 de septiembre, conforme lo definido en el inciso “1.17. Establecimiento de los proyectos de inversión” de las Normas Técnicas de Inversión Pública.”

Adicionalmente, se les recuerda que los procedimientos del BPIP son vinculantes con el Plan Operativo Institucional cuya entrega de información (que incluye los códigos de proyectos nuevos) está establecida para el 15 de abril de los corrientes conforme lo manifestado por el señor Ministro en el DM-2023-0410 del 10 de febrero del 2023 y en los lineamientos correspondientes.”

“(…) es relevante señalar que durante el año 2022 se publicaron las nuevas guías metodológicas generales para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en etapas de perfil, prefactibilidad y factibilidad que regirán de manera obligatoria a partir del 02 de mayo de 2023.”

“Por lo anterior y considerando que el plazo de revisión meta de la Secretaría es de mes y medio, se comunica que las solicitudes de inscripción de proyectos con presupuesto para el año 2024 conforme lo señalado en el primer párrafo de este oficio que no han sido enviadas, deben ser remitidas antes del 06 de marzo.” El subrayado no corresponde con el documento original.

⁶ Es la fase del ciclo de vida del proyecto que comprende cuatro etapas: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad, las cuales corresponden a la elaboración de los estudios de cada etapa. Fuente: Normas técnicas de inversión pública / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- San José, CR: MIDEPLAN, 2022.

- d. Decreto N° 43977-H de la Presidencia de la República y de Ministerio de Hacienda denominado “**Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para ministerios, entidades públicas y sus órganos desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2024**”, en su Artículo 22:

“Artículo 22.- Los ministros rectores serán responsables de garantizar que, en la formulación de los anteproyectos de los presupuestos de los órganos desconcentrados, se incluyan solo aquellos proyectos de inversión pública que cuenten con el código asignado por el BPIP del MIDEPLAN, dispongan de los recursos financieros y técnicos necesarios para su ejecución y sean prioritarios según el PNDIP; además, deberán cumplir con los lineamientos y directrices establecidos por dicho Ministerio.” El subrayado no corresponde con el documento original.

- e. 1.4. **Instrumentos Metodológicos para el Ciclo de Vida⁷ de Proyectos de Inversión Pública** (Normas técnicas de inversión pública / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -- San José, CR: MIDEPLAN, 2022, en adelante, Normas Técnicas de MIDEPLAN 2022).

“En la fase de preinversión se realizan los estudios a nivel de perfil, prefactibilidad y factibilidad. Estos estudios deben elaborarse o adecuarse a lo establecido en las guías metodológicas vigentes del SNIP, antes de ser sometidos a la consideración del BPIP por la entidad proponente. En esta fase se realiza la evaluación ex-ante⁸ del proyecto y cada estudio de preinversión deberá contar con un aval técnico⁹ y un aval sectorial¹⁰; así como la declaratoria de viabilidad antes de iniciar

⁷ Se refiere al proceso de transformación o maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta el aprovechamiento de los bienes o servicios generados en cumplimiento de los objetivos y resultados esperados, según el tipo de proyecto. El ciclo de vida de un proyecto de inversión está conformado por fases y estas, a su vez, por etapas. Fuente: Normas Técnicas de MIDEPLAN 2022.

⁸ Es la valoración del proyecto realizada por la institución responsable a partir del análisis de mercado, técnico, ambiental, de riesgo, financiera o de costos y económico social, que se realiza antes que el proyecto inicie con la fase de inversión.

⁹ Emitido por el responsable a nivel institucional del proyecto, designado para revisar y aprobar los aspectos técnicos del proyecto e indicar la siguiente etapa a la que debe avanzar el proyecto. Este aval se emitirá para cada una de las etapas de la fase de preinversión que requiera completar el proyecto antes de entrar a la fase de inversión.

¹⁰ Otorgado por el Ministro Rector del sector al que pertenece la institución responsable del proyecto según el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo vigente. Se emitirá un aval para cada una de las etapas de la fase de preinversión que requiera completar el proyecto antes de iniciar con la fase de inversión. Estos avales deben respaldarse en el informe de la Secretaría Sectorial o del ente designado para tal fin.

la fase de inversión¹¹ para los proyectos que corresponda.” El subrayado no corresponde con el documento original.

- f. **1.5. Requerimientos para el registro de proyectos nuevos en el BPIP** (Normas Técnicas de Mideplan 2022).

“Los proyectos nuevos a inscribirse en el BPIP por parte de las instituciones en coordinación con la Unidad de Planificación Institucional (UPI) deben contar con la evaluación ex-ante, el aval técnico y sectorial del proyecto, realizar el proceso de registro en línea a través de la página web de Mideplan, utilizando el software indicado para tal fin (...)” El subrayado no corresponde con el documento original.

- g. **1.8. Declaratoria de Viabilidad de los Proyectos de Inversión Pública** (Normas Técnicas de Mideplan 2022).

“La declaratoria de viabilidad del proyecto¹² es emitida por parte de Mideplan una vez que el proyecto haya terminado la fase de preinversión, se cuente con el aval técnico y sectorial en estado vigente de la última etapa de preinversión realizada y la inscripción o actualización de los proyectos esté aprobada en el BPIP según la tipología.” El subrayado no corresponde con el documento original.

- h. **1.22. Plazos y fechas para iniciar la programación de los proyectos de inversión pública** (Normas Técnicas de Mideplan 2022).

“Las entidades cuyos recursos deben ser aprobados por el Ministerio de Hacienda, podrán considerar en la programación presupuestaria del siguiente año los proyectos registrados y actualizados en el BPIP antes del 30 de abril del año en curso.” El subrayado no corresponde con el documento original.

¹¹ Se inicia tras la declaratoria de viabilidad del proyecto, y comprende las siguientes cinco etapas: elaboración del diseño y especificaciones o documento equivalente, financiamiento, licitación y contratación, pre ejecución, y ejecución física y financiera del proyecto de inversión pública. En esta fase se realiza el seguimiento de la ejecución del proyecto de inversión, así como la evaluación final.

¹² Es emitida por Mideplan, se debe obtener antes de que el proyecto inicie la fase de inversión, estará respaldada por los avales técnicos y sectoriales establecidos en este decreto, que deberán obtener los proyectos en cada una de las etapas de la fase de preinversión, a saber, perfil, prefactibilidad y factibilidad según corresponda la naturaleza del proyecto.

i. **1.23. Inclusión de los proyectos de inversión en los presupuestos públicos (Normas Técnicas de Mideplan 2022).**

“Verificar que cada proyecto de inversión a incluir en el presupuesto, se encuentre en estado “Activo” e identificado con el respectivo código en el BPIP.”

“No se podrán incluir proyectos que no cumplan con lo estipulado en esta norma en los ejercicios presupuestarios.” El subrayado no corresponde con el documento original.

Esa misma Dirección de Planificación Institucional, en su oficio PLI-13-2023-0132(0001), advirtió que varios de los proyectos propuestos para el POI-2024 del Conavi, corren el riesgo de no contar con la aprobación de los órganos externos competentes, así como lo son el MOPT, Mideplan y el Ministerio de Hacienda, debido a la inobservancia de la normativa regulatoria en materia de inscripción de los proyectos en el BPIP de Mideplan.

De conformidad con lo anterior, y con base en los criterios expuestos, esta Dirección de Auditoría Interna infiere, en que la causa principal relacionada con la situación que nos ocupa, se debe a la inobservancia de la normativa establecida por los entes rectores, por parte del Conavi, correspondiente con la formalización de los procesos de formulación, identificación y evaluación de proyectos, a fin de que el Conavi pueda gestionar en tiempo y forma la vinculación de los mismos en los ejercicios presupuestarios.

Con base en la situación expuesta y en la normativa inobservada, en cuanto a la propuesta de proyectos del POI-2024, se identificaron posibles factores de riesgos a los que se expone la Administración:

Tabla 1. Factores de riesgo identificados y su criticidad (nivel de riesgo).

Factores de riesgo identificados	Criticidad
Riesgos técnicos	
Complejidad del Proyecto: <ul style="list-style-type: none"> - Información insuficiente para la toma de decisiones. 	EXTREMA
Riesgo de interrelación entre las diferentes fases del proyecto <ul style="list-style-type: none"> - Afloración de riesgos durante la ejecución del proyecto no identificados en la fase de preinversión, que pueda conllevar pérdidas económicas o reputacionales. - Ejecución de un proyecto inviable. - Gestión ineficiente del proyecto. 	EXTREMA
Riesgos financieros y condiciones del mercado	
Incertidumbre en los precios unitarios de los insumos: <ul style="list-style-type: none"> - Los precios unitarios cambian entre fases o durante una fase del proyecto (es decir, la construcción) debido a factores externos. - Desviaciones económicas no planeadas. - Infravaloración y/o volatilidad de los costes del proyecto. - Baja rentabilidad del proyecto. 	EXTREMA
Riesgos políticos y jurídicos	
Normas, códigos, procedimientos: <ul style="list-style-type: none"> - La política puede influir en las normas de diseño y en los procesos de gestión del proyecto, lo que puede ocasionar gastos innecesarios en el proyecto debido a la falta de conocimientos técnicos. - Incumplimiento regulatorio que conlleve un posible riesgo económico/legal. - Riesgo de litigios posteriores por demandas a la Administración. - Incumplimiento de los procedimientos establecidos y, en particular, respecto a la participación en los procesos de aprobación y toma de decisiones. 	EXTREMA
Decisiones políticas: <ul style="list-style-type: none"> - Una decisión política puede afectar la rapidez y el costo de la entrega de un proyecto, lo que puede comprometer la calidad del proyecto debido a la falta de conocimientos técnicos de los políticos. - Inicios de procesos de contratación irregulares. 	EXTREMA
Riesgos de Aspectos Organizativos	
Corrupción: <ul style="list-style-type: none"> - Intentar influir en la decisión o solución del proyecto mediante la corrupción. - Emisión de instrucciones no documentadas por parte de jerarcas institucionales. 	EXTREMA

Nota: Elaborado a partir del Catálogo de Riesgos de Proyectos del Comité Técnico de Gestión de Riesgos. Asociación Mundial de Carreteras (PIARC), 2019 y de la Matriz del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucional (SEVRI) 2022.

Con base en los factores de riesgo expuestos, se advierte a los miembros del Consejo de Administración del Conavi, acerca de los posibles riesgos identificados con criticidad inherente extrema¹³, por cuanto su materialización, en torno a la incorporación de proyectos al POI-2024, sin los avales técnicos y sectoriales, así como sin su respectiva inscripción en el BPIP de Mideplan y declaratoria de viabilidad de los proyectos, podría implicar efectos técnicos, financieros, políticos, legales y organizativos para la institución.

Con respecto a efectos técnicos, la Administración podría exponerse al desconocimiento de información suficiente para la toma de decisiones estratégicas en proyectos, a la materialización de riesgos durante la ejecución de los proyectos no identificados en etapas previas y a la ejecución de proyectos inviables.

Respecto a riesgos financieros, la Administración podría experimentar incertidumbre en los costos de los proyectos, debido a desviaciones económicas imprevistas; es decir, volatilidad de los costes de los proyectos e incrementos significativos en los montos finales.

En materia política, legal y organizativa, la institución se expone a diversos incumplimientos con implicaciones de tipo económico/legal, así como a la ejecución de procesos de contratación administrativa de forma irregular sin que medie la fase de preinversión, y, por último, actos de corrupción debido a la ejecución de acciones instruidas por jerarcas institucionales, sin que se evidencie fundamento técnico, legal o administrativo.

En términos generales, la inadecuada planificación y cumplimiento de todas las etapas del ciclo de vida de cualquier proyecto, conlleva a no contar con una adecuada formulación y ejecución de los mismos, considerando la ausencia de administración de riesgos vitales que se pueden llegar a materializar, y por ende generar inconsistencias y desviaciones significativas en la gestión del alcance, costo y tiempo.

Por todo lo anterior, se exhorta a valorar la situación expuesta y a girar instrucciones a las instancias de la Administración pertinentes cuando se considere necesario, con relación a las situaciones señaladas en el presente documento, dadas sus posibles implicaciones, trascendencia e impacto que pudiera tener a nivel institucional.

¹³ Riesgo extremo: Cuando su materialización puede afectar severamente el servicio, se puedan perder oportunidades importantes o causar un daño grave la imagen de la institución ante el público, o autoridades (incluyendo entes reguladores), así como verse afectada severamente su operativa, de tal manera que exponga a la entidad a pérdidas cuantiosas o sanciones legales y administrativas.
Fuente: "Marco Orientador para la Valoración y Gestión de Riesgos del Consejo Nacional de Viabilidad", enero 2020.

05 de julio de 2023
AUAD-11-2023-0002(221)
Página 10 de 9

Finalmente, se solicita mantener informada a esta Auditoría sobre las acciones que se tomen en consideración de lo presente, aportando la documentación respectiva, lo anterior, sin perjuicio que, en el ejercicio de las potestades facultativas de esta Auditoría Interna, verifique lo actuado.

Atentamente,

Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Berny Quirós Vargas
Coordinador del Servicio

Joshimar Tejeda Valverde
Auditor Encargado

Julio Chávez Vargas
Asesor legal

C. Ing. Mauricio Batalla Otárola, Director Ejecutivo a.i.
Ing. Rolando Arias Herrera, Director a.i. de Planificación Institucional
PTA-34 2023
Archivo

Consejo Nacional de Vialidad. 100 metros Este de la Rotonda de Betania, Montes de Oca.
Tel: (506) 2202-5300 Fax: (506) 2202-5315 Apartado Postal 616-2010 San José, Costa Rica

www.conavi.go.cr