

05 de julio 2023

AUAD-05-2023-0003 (221)

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

ASUNTO: Servicio preventivo sobre el uso del Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO).

Estimados señores:

El Consejo de Administración del Conavi, en la sesión No. 505-07 del 21 de agosto del 2007 Artículo III, instruyó a la Dirección Ejecutiva comunicar sobre la obligación de administrar los proyectos por medio del Sistema de Gestión de Proyectos¹ (SIGEPRO) y, con esto, eliminar la práctica de utilizar otros métodos para controlar la gestión de los proyectos institucionales².

En el año 2016, mediante informe DFOE-IFR-IF-06-2016³, la Contraloría General de la República (CGR) ratificó, por medio de disposición dirigida a la Dirección Ejecutiva, la obligación de cumplir a cabalidad la política y acuerdos del Consejo de Administración, relacionados con la obligación de administrar los proyectos por medio de SIGEPRO.

Posteriormente, mediante oficio DIE-EX-07-19-0624 del 05 de junio de 2019, la Dirección Ejecutiva instruyó con carácter obligatorio el cumplimiento de la siguiente directriz:

“(...) A partir del día 15 de julio del 2019, no se realizarán trámites para pagos de facturas a proyectos de obras viales que los responsables institucionales correspondientes no tengan actualizado a esa fecha en el SIGEPRO (es decir Estimación de Obra ingresada). Luego de

¹ El objetivo de SIGEPRO es controlar el detalle de los proyectos de construcción y conservación vial; además incluye información respecto al presupuesto para construcción de carreteras, zona geográfica, ingeniero(s) a cargo, etc. Fuente: Dirección de Tecnologías de la Información.

² Extraído de informe DFOE-IFR-IF-06-2016 de la Contraloría General de la República.

³ “Informe de Auditoría sobre las situaciones significativas identificadas en la Auditoría Financiera realizada en el Conavi sobre la información financiera, correspondiente al ejercicio económico 2014”.

05 de julio, 2023
AUAD-05-2023-0003 (221)
Página -2 de 7

esa fecha, cualquier factura que se tramite debe contar con la información del SIGEPRO que se deberá actualizar en forma completa (...)”.

En contraposición a lo anterior, el 08 de setiembre del 2022, por medio de oficio DIE-02-2022-0879 (16), la Dirección Ejecutiva del Conavi comunicó la modificación (revocación) de la directriz supra y resolvió:

- “(…) 1. Revocar la Directriz No. 1 del Oficio DIE-EX07-19-024 del 05 de junio de 2019, referente a la obligatoriedad de información actualizada en el SIGEPRO como requisito para el pago de facturas de obras viales.*
- 2. Retirar la obligación respecto a la actualización de los proyectos en SIGEPRO, siendo responsabilidad de las ingenierías de zona y las direcciones regionales, reportar a la Gerencia de Conservación de Vías y Puentes y a la Dirección de Planificación Institucional, de forma mensual, el estado de actualización de cada proyecto a fin de cumplir con los alcances de la Directriz No.2 del oficio DIE- EX07-19-0624.*
- 3. Rige a partir del 08 de setiembre del 2019 (sic) (...)*”.

Para justificar dicha modificación en la directriz, la Dirección Ejecutiva se basó en los siguientes argumentos:

“(…) 3) Que de la lectura de las disposiciones presentadas no se infiere la obligatoriedad del registro previo de una factura en SIGEPRO como condición para realizar el trámite de pago correspondiente.

4) Que se interpreta la disposición 4.3 la incorporación de SIGEPRO como un módulo auxiliar contable de Obras en Proceso, y no de Cuenta por Pagar.

5) Que el condicionamiento del ingreso de las facturas en SIGEPRO, para el trámite de pago genera incidentes que tiene (sic) como consecuencia el atraso en el pago de facturas, (por ejemplo la creación de códigos para ítems de pago requieren de tiempo para su efectiva incorporación en el sistema [hasta meses], procesos internos en SIGEPRO relacionados con el ajuste de cantidades por la cantidad de decimales, el encadenamiento de autorizaciones y/o modificaciones), lo que genera atrasos respecto a los tiempo delimitados para hacer efectivo el pago de una factura por servicios recibidos de conformidad al objeto contractual.

6) No se establece en ninguna cláusula contractual la condición de que la información relacionada con el trámite y/o aprobación de la factura, esté condicionada a su registro y aprobación previa en el sistema SIGEPRO, de tal forma que la actualización del sistema corresponde a una actividad de control gerencial, de proyecto y control interno que CONAVI debe realizar, sin que condicione el pago efectivo de la factura comercial.

7) Conforme se indica en el oficio TIF-02-2022-0080 (0217) del 15 de junio de 2022, emitido por la Dirección de Tecnologías de Información, SIGEPRO es una herramienta que no cuenta con soporte técnico, ni contrato vigente de mantenimiento, pues es un sistema al que no se le pueden hacer mejoras para atender los incidentes en tiempo y forma, y evitar los atrasos en la gestión de pago de facturas (es decir, es una herramienta obsoleta).

8) Que el sistema SIGEPRO no es una herramienta que sea compatible con el manejo de contratos de servicio (Administradores Viales), y no se ajusta a la inmediatez requerida para el control de pagos de las facturas relacionadas con imprevisibilidades (...)", (subrayado no es de original).

Al respecto se resalta el reconocimiento del SIGEPRO como un sistema de control de proyectos y de control interno. En este sentido, con el objetivo de evaluar los posibles efectos de la revocación de la directriz No. 1 del oficio DIE-EX-07-19-0624 en el control interno, la Auditoría Interna realizó un muestreo⁴ en SIGEPRO para estimar el nivel de actualización de los proyectos en dicho sistema, específicamente la existencia de estimaciones de pago.

De un total de 215 proyectos, distribuidos en 22 zonas de conservación, se determinó que un **62%** (135 proyectos) no presentan ni una sola estimación de pago en SIGEPRO. De 80 proyectos que contienen al menos una estimación de pago, se identificó que, en un 39% de los casos, la última estimación en el sistema corresponde al año 2020, en un 29% de los casos la última estimación es del 2021, en un 18% la última estimación corresponde al año 2022 y, en un 5% de los casos, la última estimación de pago corresponde al 2023; lo que en parte refleja la reducción gradual en la actualización de las estimaciones de pago en SIGEPRO. En el anexo 1 se presenta un desglose, por zona de conservación, del porcentaje de proyectos sin estimaciones de pago registradas en el sistema, en donde destacan: Zona Central (San José, Puriscal), Zona Chorotega y Huetar Atlántica.

Sobre esto mismo, únicamente un 15% de los proyectos cuentan con las estimaciones de pago en estado aprobado⁵, lo que permite descargarlas para su análisis por medio de herramientas diseñadas para tal fin, para el cumplimiento de labores de control y fiscalización.

Cabe destacar que, según el Manual de Organización y Funciones⁶ del Conavi, el Departamento de Seguimiento y Evaluación, adscrito a la Dirección de Planificación Institucional, tiene dentro de sus funciones:

⁴ El muestreo se realizó para proyectos de conservación vial en las 22 zonas de conservación con fecha de inicio de proyecto a partir de enero del 2020 y fecha de corte al 30 de mayo 2023.

⁵ Las estimaciones de pago en SIGEPRO presentan 4 posibles estados: aprobadas, en formulación, pendiente de aprobación y rechazadas.

⁶ Manual de Organización y Funciones del Conavi, versión 6, año 2023.

“(...) 13 Verificar que las unidades ejecutoras de proyectos actualicen periódicamente el Sistema de Gestión de Proyectos (Sigepro) y advertir sobre los incumplimientos que se presenten.

14 Coordinar con Tecnologías de la Información nuevos requerimientos o productos a generar a través de Sigepro (...).”

Por su lado, la Gerencia de Conservación tiene asignada la función de:

“(...) 11 Velar por el mantenimiento de un sistema de seguimiento físico y financiero de los proyectos de conservación vial, a través de herramientas informáticas como Sigepro (...).”

Mientras que las Direcciones Regionales deben:

“(...) 14 Ejecutar las funciones requeridas para el mantenimiento de un sistema de seguimiento físico y financiero de los proyectos de conservación vial, a través de herramientas informáticas como Sigepro (...).”

En un plano superior, la Ley N° 8292 “*Ley General de Control Interno*” establece, en el artículo 8, inciso b, que se entenderá como sistema de control interno la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución del objetivo de exigir confiabilidad y oportunidad de la información.

En el artículo 15, inciso b, de la misma ley, “*Actividades de control*”, se establece que serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados respecto a las actividades de control, documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente. A esto se suman los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.

Por su parte, en el artículo 16, “*Sistemas de información*”, se establece:

*“(...) Artículo 16.-**Sistemas de información.** Deberá contarse con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional, entendiendo esta como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar,*

05 de julio, 2023
AUAD-05-2023-0003 (221)
Página -5 de 7

almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la organización, en el desarrollo de sus actividades, con el fin de prevenir cualquier desvío en los objetivos trazados. Dicha gestión documental deberá estar estrechamente relacionada con la gestión de la información, en la que deberán contemplarse las bases de datos corporativas y las demás aplicaciones informáticas, las cuales se constituyen en importantes fuentes de la información registrada.

En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes:

- a) Contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.*
- b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuidado y manejo eficiente de los recursos públicos.*
- c) Establecer las políticas, los procedimientos y recursos para disponer de un archivo institucional, de conformidad con lo señalado en el ordenamiento jurídico y técnico (...).*

Por último, en referencia a la Ley General de Control Interno N° 8292, establece en el artículo 39, “Causales de responsabilidad”

“(...) 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 (...).”

Al concatenar los argumentos del oficio DIE-02-2022-0879 (16), presentados para justificar la revocación de la Directriz No. 1 del oficio DIE-EX-07-19-0624, con la Ley General de Control Interno y, tomando en consideración que SIGEPRO ha sido utilizado en Conavi desde antes del año 2007, es posible inferir que los principales problemas que genera este sistema, se deben al probable incumplimiento de deberes, ante la falta de modernización y de mantenimiento apropiado del sistema de información y software de aplicación SIGEPRO, o en su defecto, la adquisición de un software alternativo que cumpla las mismas funciones; esto en contravención de al menos una directriz emitida en pro de la gestión de dichas competencias⁷.

⁷ Ver Directriz 2, oficio DIE-EX-07-19-0624 creación “Comité de mejoramiento y uso del SIGEPRO”.

05 de julio, 2023
AUAD-05-2023-0003 (221)
Página -6 de 7

Adicionalmente, la falta de estimaciones de pago en este sistema refleja el debilitamiento en el control interno, ante la escasez de información actualizada, confiable, pertinente y oportuna de los proyectos, resguardada a lo interno de la institución, así como, reprocesos, ineficiencia en el uso del recurso humano y costos de oportunidad; en parte estimulado por la revocación de la Directriz No 1. del oficio DIE-EX07-10-0624, que limitó el control ejercido por el Departamento de Ejecución Presupuestaria, así como, por cualquier organismo de control, incluida esta Dirección. Con lo que se concluye que, el fin de agilizar el pago de proveedores no justifica el debilitamiento del control interno.

Es así que, se advierte a la Administración Activa sobre la posible inobservancia de lo estipulado en la Ley General de Control Interno, de lo instruido por el Consejo de Administración y lo dispuesto por la Contraloría General de la República, que se manifiesta en la ausencia de registros confiables de la información de proyectos, al tiempo que se soslaya la necesidad de actualización de softwares de aplicación para el procesamiento y almacenamiento de datos.

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

Atentamente,

Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Julio Chávez Vargas
Asesor Jurídico

Berny Quirós Vargas
Supervisor Auditoría

Manrique Aguilar Oreamuno
Analista Auditoría

C: Mauricio Batalla Otárola
Rolando Arias Herrera
PTA 2023 N°37

Dirección Ejecutiva
Dirección de Planificación Institucional

Consejo Nacional de Vialidad. 100 metros Este de la Rotonda de Betania, Montes de Oca.
Tel: (506) 2202-5300 Fax: (506) 2225-7106 Apartado Postal 616-2010 San José, Costa Rica

05 de julio, 2023
AUAD-05-2023-0003 (221)
Página -7 de 7

Anexo 1. Desglose porcentaje de proyectos por zona de conservación sin estimaciones registradas en SIGEPRO.

Zona	% proyectos sin estimaciones registradas en SIGEPRO
1-1	80
1-2	90
1-3	14
1-4	33
1-5	0
1-6	50
1-7	0
1-8	0
1-9	40
2-1	63
2-2	71
2-3	88
2-4	94
3-1	64
3-2	11
4-1	76
4-2	44
4-3	88
5-1	29
5-2	50
6-1	78
6-2	100