



Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Auditoría Interna

2 de setiembre, 2019
Informe N°. AIM-05-2019

Señora
Cintha Rodríguez Quesada
Intendente Municipal
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
PUNTARENAS

Estimada señora:

Asunto: Informe acerca de la aplicación de las herramientas de control para el desarrollo de obras de inversión, aprobadas por el Concejo Municipal de Distrito

I INTRODUCCIÓN

Esta Auditoría Interna, en el ejercicio de las potestades de fiscalización que le confiere la Ley General de Control Interno nro. 8292, atendió una solicitud de estudio que le hiciera el Concejo de presentar un informe acerca de la aplicación de la herramienta de evaluación para montar proyectos de inversión que aprobó ese órgano colegiado (artículo III, acuerdo N° 2, inciso 2.2. de la sesión ordinaria 166-2019 del 2 de julio de 2019).

Según se tiene, el Concejo, en octubre de 2017¹ aprobó la propuesta de “**MANUAL DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DEL CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO**”, presentada por la Intendencia Municipal, como parte de la atención de las recomendaciones que esta Auditoría Interna había emitido en el informe No. AIM-03-2017, del 7 de julio de 2017, relacionado con el estudio referido a la construcción del acceso a Playa Carmen” y “Rehabilitación de sendero peatonal y calle pública a Playa Carmen”.

Asimismo, en diciembre de 2017 (sesión ordinaria 84-2017, artículo IV, inciso b.2 del 05 de diciembre de 2017)² aprobó la “Guía: Identificación de proyectos para inversión municipal” y publicada en el diario La Gaceta 23 del 7 de febrero de 2018.

Cabe señalar que en el informe de auditoría (AIM-03-2017) se expuso la serie de debilidades que presentaba la ejecución del proyecto de la construcción del acceso a Playa Carmen y la rehabilitación del sendero peatonal y calle pública a dicha playa.

Entre esas debilidades se criticó las deficiencias de la planificación de los proyectos de inversión, carentes de los estudios de factibilidad técnica y financiera, lo cual redundaba en el uso ineficiente de los fondos públicos y en posponer, de manera excesiva de la ejecución de obras de gran relevancia para la ciudadanía del distrito y su desarrollo económico.

De ahí que como parte de las recomendaciones se solicitó un plan de acción a la Administración, tendente a corregir las debilidades presentadas en la ejecución, no solo de las obras en Playa Carmen, sino para las demás iniciativas que impulsara el Concejo.

¹ En la sesión ordinaria N°75-2017 del 03 de octubre de 2017

² Sesión ordinaria 84-2017, artículo IV, inciso b.2 del 05 de diciembre de 2017



Cuando el Concejo aprobó el Manual de Acciones para el Desarrollo de Proyectos del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano³ señaló que ese instrumento debía ser probado o ensayado con algunos de los proyectos presupuestados para el año 2018 ya mencionados en los considerandos de este acuerdo (puente de Río Negro, el centro de acopio, reparación del camino cruce El Mango al Cruce de Playa Carmen entre otros).

En general, el Concejo y la Administración del CMDC asumieron el compromiso de mejorar su sistema de control interno con la implementación de este manual y la guía, que procuraban, mediante un esfuerzo intelectual y tal como lo exige la Ley General de Control Interno, de salvaguardar que los fondos públicos que se administran para el desarrollo de obra pública, no se despilfarren, desperdicien o, se presenten usos indebidos. Todo en aras de garantizar el interés y bienestar de la comunidad del distrito de Cóbano.

2. RESULTADOS

De acuerdo con las revisiones efectuadas respecto de los temas objeto de solicitud de estudio de parte del Concejo, esta Auditoría determinó que la Administración, a pesar de haber propuesto ella misma la aplicación del manual para el desarrollo de proyecto y la Guía: Identificación de proyectos para inversión Municipal, aprobadas por el Concejo para que fuesen adoptados para los proyectos de inversión que se promovieran, no se están utilizando conforme lo acordado.

2.1 Uso parcial de la Guía: Identificación de proyectos para inversión Municipal

Sobre el particular se comprobó que solo la guía referida se está empleando o siendo requerida a las organizaciones comunales interesadas o que solicitan de algún aporte municipal para la ejecución de las obras, con la particularidad de que la información que suministran las organizaciones es parcial, por cuanto no se brinda el análisis escrito que detalla y se piden en la guía y aún así se seleccionan los proyectos comunales, bajo el criterio subjetivo del funcionario que aprueba la ayuda para incluirla en el presupuesto institucional.

Esta situación, aparte de inobservar lo instruido por el Concejo, debilita el control por cuanto se estarían entregando recursos públicos a organizaciones comunales para ejecutar proyectos donde no quedan, para efectos de seguimiento y rendición de cuentas del Concejo, información de aspectos como:

- La definición específica del proyecto (los metros lineales, metros cuadrados, la tipología del proyecto de acuerdo a la naturaleza de intervención).
- La descripción del problema u oportunidad que da origen al proyecto sus causas y efectos, para lo cual, según lo definió el mismo CMDC en la guía aprobada, es necesario un análisis documental y un diagnóstico de la situación actual que permita llegar a la contextualización y el diagnóstico de la situación en la que se enmarca el problema.
- No se está aportando, de manera consistente, información del número aproximado de personas que se verán beneficiadas; lo que se espera obtener en

³ En el acuerdo N°5 de la sesión ordinaria 75-2017



un tiempo determinado con la ejecución del proyecto), cómo se va a realizar el seguimiento y evaluación del proyecto.

- Tampoco información sobre la viabilidad del Proyecto, entre ellos, el informe registral de la propiedad (así se puede constatar que el inmueble le pertenece a la Municipalidad), el uso de suelo de la propiedad en donde se desarrollará el proyecto, ser consistente con los instrumentos de planificación aprobados por el Concejo Municipal y el acta de aprobación.

Para tener una idea de los recursos propios del CMDC que se han destinado en esas condiciones, para el año 2019 se proyectó para aportes en especie ₡ 9,5 millones de colones, de los cuales se han invertido aproximadamente ₡3.5 millones de colones, sin que se cuente con el debido sustento técnico financiero para los recursos municipales aportados.

En cuanto a los proyectos internos (desarrollados por el CMDC) aún no se utiliza ni el manual ni la guía, tanto para los proyectos que decidió el Concejo tomarlos como plan piloto y menos para los nuevos proyectos de obra pública o adquisición de bienes duraderos.

Así por ejemplo, la unidad de Presupuesto señaló que no se le ha solicitado información para ningún proyecto previsto a ejecutar o que están en desarrollo, esto para valorar -con los formatos establecidos en esas herramientas de control-, ni para que su departamento cumpla el rol que se indica en el manual.

Lo mismo se determinó en la unidad Financiera Tributaria, donde se indicó que no se está utilizando el manual y que el instrumento (la guía) no se ha oficializado para uso interno por parte de la Intendencia.

Respecto del hecho de que no se ha oficializado la aplicación de la guía para la identificación de proyectos de inversión, la Secretaría del Concejo señaló que las herramientas se pasaron al personal por correo electrónico luego de aprobadas por el Concejo, incluso se indicó que en marzo de 2019 el Ingeniero Municipal de Construcciones le remitió vía correo electrónico un documento actualizado con algunas variaciones.

2.2 No se está aplicando el Manual de acciones para el desarrollo de proyectos del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano

El Concejo aprobó en el acuerdo N°5 de la sesión ordinaria 75-2017 del mes de octubre de 2017 que la Administración debía probar o ensayar el Manual de Acciones para el Desarrollo de Proyectos del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano con algunos de los proyectos presupuestados para el año 2018 ya mencionados en los considerandos de este acuerdo (puente de Río Negro, el centro de acopio, reparación del camino cruce El Mango al Cruce de Playa Carmen entre otros).

Conforme con las indagaciones realizadas en las unidades de Presupuesto y Financiera Tributaria sobre el uso de las herramientas en los proyectos que ordenó el Concejo que se utilizara como plan piloto, se estableció que no se implementaron las acciones contenidas en el citado manual, aunque debe destacarse que esos proyectos no se han materializado o ejecutado y el relacionado con el puente sobre el Río Negro está incluido en una operación crediticia que está gestionando este Concejo y que en el siguiente punto se desarrollará.



Esto significa, al igual como se indicó en el punto anterior, que aparte de la inobservancia a lo ordenado por el Concejo de aplicar los criterios técnicos desarrollados por los mismos profesionales del CMDC en el citado manual, se sigue insistiendo en el desarrollo de proyectos de inversión carentes de un proceso de planificación y lo más crítico se desaprovecha el esfuerzo y la inversión de recursos humanos, materiales y financieros que le generó al CMDC en el desarrollo de dichas herramientas de control.

Incluso se debe destacar que el modelo de gestión de proyectos, desarrollados por los profesionales de este Concejo, establece clara y detalladamente las actividades que corresponden en cada una de las etapas del proyecto. La etapa de planificación; la formulación-viabilización del proyecto; el proceso jurídico; el desarrollo del proyecto e implantación y el seguimiento.

Se detalle a su vez los distintos actores (internos y externos) que participarían en el proyecto como el MOPT, el MINAE, SETENA, ICT, Ministerio de Salud, Contraloría General; Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos entre otros.

Reiterarse que la normativa de control interno para el sector público, numeral 4.5.2 (Gestión de proyectos) dice que el jerarca y los titulares subordinados, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

2.3 Ausencia de estudios de factibilidad financiera y técnica que sustenten la gestión de un crédito bancario para el desarrollo de proyectos de inversión y compra de bien duradero

Este CMDC viene impulsando desde el año 2017 gestionar un crédito bancario para financiar el desarrollo de dos obras de inversión y la compra de una motoniveladora. El crédito sería por 800,0 millones de colones.

Los proyectos a realizar con el préstamo, según los acuerdos de sesión ordinaria 62-2017, del 4 de julio de 2017 y SO 95-18 del 20 de febrero de 2018, son para para un tratamiento TSB3 grado 3 en el distrito (pudiendo ser entre La Pescadería de Mal País y Playa Hermosa, o Los Mangos, Montezuma hacia La Cascada, La Tranquilidad o La Menchita), una motoniveladora y el puente sobre el Río Negro y Santiago (llave en mano).

Esta Auditoría trató de averiguar si para estimar el monto del crédito para financiar los proyectos antes citados se contaba con los anteproyectos y demás información técnica financiera, así como las proyecciones necesarias, sin embargo, las unidades de Presupuesto y Administración Tributaria indicaron que ante esas instancias no se habían presentado ningún proyecto. Lo que existe -se indicó- es una factura proforma en el caso de la Motoniveladora.

Del proyecto del puente Río Negro se señaló que se va a contratar bajo la figura de llave en mano y que es hasta ese momento se va a obtener esa información técnica. Del proyecto de tratamiento TSB3 grado 3, no se brindó ningún detalle sobre la existencia de la información técnica solicitada.



Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Auditoría Interna

2 de setiembre, 2019
Informe N°. AIM-05-2019
Página 5 de 8

Así por ejemplo, con el oficio AIM-43-2019 del 11 de julio de 2019 esa Auditoría consultó a la Administración Financiera Tributaria sobre el crédito tramitado con la entidad bancaria y otros temas relacionados con los proyectos. Se le solicitó que facilitara:

- Copia del expediente físico o archivo digital con los insumos que respaldan el análisis relativo a la capacidad financiera o de endeudamiento para hacer frente al préstamo (valoraciones, proyecciones, razones financieras, flujo de fondos proyectado, fuente de financiamiento para pago y amortización, etc).
- Copia de anteproyectos o documentación en la que se basan las estimaciones de costos para cada proyecto.
- Criterios de elegibilidad de los proyectos a financiar.
- Análisis de las fuentes de financiamiento disponibles. (Consta en el acta 82-2017).
- Indicar si ya se tiene previsto el orden de inclusión de los proyectos en el presupuesto y las posibles fechas de sus desembolsos.

La respuesta fue suministrada mediante oficio ADT-058-2019 del 12 de julio de 2019. Al respecto este indicó:

- Que para el día 21 de noviembre de 2018 se hace pase a la Intendencia municipal de los escenarios para financiamiento de proyectos y compra de maquinaria, donde se tomaron por parte de esta Administración Tributaria y financiera 4 entes financieros.
- Que se utilizó la misma cantidad de supuestos para cada uno de las entidades, de manera que hubiese similitud entre cada proyección e igualdad de oportunidad.
- Que en el estudio de los escenarios se obtuvo la entidad que representaba la mejor opción en el momento (se adjunta documento ADT-065-2017).
- Para el 13 de mayo del 2019, se hace entrega de la proyección de pagos para el préstamo de 800 millones
- En dicho documento se **hace del conocimiento que ninguna de las adquisiciones posee proyección de mantenimiento, operarios, seguros y demás gastos.**
- Así mismo se deja en claro que **no se posee conocimiento de la existencia de planos constructivos del proyecto de puente. ni se posee conocimiento de expediente físico o digital del puente o del tratamiento TSB3.**
- Al mismo tiempo **se hace mención de que al no poseer solo vías cantonales, lo recomendable desde la parte financiera en cuanto al uso y aprovechamiento de las inversiones, lo ideal es no limitar el uso al realizar la adquisición con ingresos de las Ley 8114 y que para ello se tome en cuenta los ingresos de la Ley 7509, de manera que se puedan utilizar en todos los proyectos municipales.**



Lo expuesto revela que si bien, las gestiones de recursos para el desarrollo de obras públicas en el distrito y la adquisición de bienes duraderos son imprescindibles para el distrito de Cóbano, se están impulsando, según la información recabada por esta auditoría, proyectos sin contar con el debido fundamento técnico y financiero para garantizar en primera instancia, que los recursos son los suficientes para el desarrollo óptimo de las obras, así como el costo de la maquinaria que interesa adquirir.

Tomando como referencia, el modelo de gestión de obras, desarrollado por el mismo CMDC y aprobado incluso para aplicarse -como proyecto piloto- en la construcción del puente sobre el río Negro, no se desarrollaron aspectos como las etapas de planificación que es la conceptualización del proyecto, la etapa de formulación-viabilización que implican la formulación técnica de los proyectos, su formulación financiera, la revisión y análisis de los procedimientos legales implícitos.

Si bien, el CMDC ya formalizó el crédito bancario para financiar las dos obras y la compra de la maquinaria, es importante, que, en atención de lo ordenado por el Concejo Municipal en su momento a la Administración, se aplique y desarrolle los criterios definidos en la Manual de Acciones para el Desarrollo de Proyectos y el modelo de gestión de proyectos, con el fin de respaldar la decisión tomada por el Concejo, de comprometer los ingresos municipales futuros a percibir para encauzarlos al pago del principal e intereses del empréstito adquirido.

Esto incluso con el fin de minimizar los riesgos de ejecutar obras que al final no cuenten con los recursos suficientes para su conclusión razonable, también para tener claro las fuentes de financiamiento y que estas (las fuentes de financiamiento) serán las pertinentes para la sostenibilidad de los pagos futuros.

Todo lo expuesto en aras de que el CMDC pueda rendir cuentas claras y precisas sobre el correcto uso de los fondos públicos, tema que ha sido reiterado por esta Auditoría Interna a lo largo de este informe, considerando las experiencias en materia de desarrollo de las obras en playa Carmen y otras que han sido objeto de cuestionamiento por la opinión pública.

3. CONCLUSIONES

El estudio realizado por esta Auditoría revela que, a pesar del gran esfuerzo institucional por fortalecer el control interno referente al desarrollo de obras de inversión por parte del CMDC, mediante la formulación y aprobación de herramientas, estas no se están aplicando, tal como lo aprobó el Concejo y se continúa promoviendo la ejecución de obras públicas de importante envergadura, sin contar con los estudios de viabilidad y factibilidad técnica y financiera.

Lo anterior, expone al CMDC al riesgo de llevar a cabo obras para las cuales no están definido clara y detalladamente los aspectos técnicos pertinentes que garanticen proyectos de calidad para la comunidad. También el riesgo de que no se cuente con los recursos financieros para atender todas las necesidades que demanda el empréstito y su incidencia en las finanzas del Concejo.



En general, con el fin de minimizar los riesgos señalados, es importante que la Administración adopte las medidas de control y gestión necesarias, que permitan generar la información técnica y financiera razonable de los proyectos de obra pública y rendir las cuentas a la ciudadanía del correcto y transparente uso de los fondos públicos administrados.

4. RECOMENDACIONES

Por lo expuesto en este informe se emiten las siguientes recomendaciones a la Sra. Intendente Municipal o quien ocupe ese cargo.

- a) Implementar de manera consistente en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de recibo del presente informe, la Guía: Identificación de proyectos para inversión Municipal.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación la Intendencia deberá remitir a esta Auditoría, copia del documento donde se demuestre las instrucciones dadas para la referida implementación.

- b) Implementar de forma consistente, en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de recibo de este informe, para todos los proyectos y propuestas de ejecución de obras públicas a cargo del Concejo, el Manual de acciones para el desarrollo de proyectos del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano y el modelo de gestión de proyectos, considerando que fue desarrollado por el mismo Concejo y fue debidamente aprobado por el órgano colegiado para su puesta en práctica.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la Intendencia debe remitir a esta Auditoría copia del documento emitido donde conste las acciones para llevar a cabo la implementación aludida.

- c) Dotar de los informes e insumos que establece el Manual de acciones para el desarrollo de proyectos y el modelo de gestión de proyectos, a los proyectos de inversión referidos al tratamiento TSB3 grado 3 en el distrito (pudiendo ser entre La Pescadería de Mal País y Playa Hermosa, o Los Mangos, Montezuma hacia La Cascada, La Tranquilidad o La Menchita) y las obras en el puente sobre el Río Negro en un plazo no mayor de dos meses contados a partir de la fecha de recibo del presente informe.

Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, la Intendencia debe remitir a esta Auditoría copia del documento emitido donde conste las acciones para dotar de los informes e información aludida.

La información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, a la Auditoría Interna.

Se recuerda a la Administración la obligatoriedad de analizar e implementar las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, nro. 8292.



Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
Auditoría Interna

2 de setiembre, 2019
Informe N°. AIM-05-2019
Página 8 de 8

Finalmente, se recuerda a la Administración que, para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se debe observar lo que al respecto disponen los artículos 36, 37 y 38 de la misma Ley General de Control Interno.

Atentamente,

Licda. Maricel Rojas León M.Sc.
AUDITORA INTERNA

MRL/

Ci Concejo
Expediente
Archivo