

**INFORME NRO. DFOE-AE-IF-06-2015**  
**17 DE JULIO, 2015**

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA**

**ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA**

**INFORME ACERCA DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA A LOS ENTES Y ÓRGANOS  
PÚBLICOS EN LA PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE EMERGENCIA POR LA  
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE  
EMERGENCIAS**

**2015**

# CONTENIDO

Página nro.

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA.....	1
OBJETIVO DE LA AUDITORÍA .....	1
NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	1
LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA.....	2
GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA A FISCALIZAR.....	2
METODOLOGÍA APLICADA .....	3
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS .....	3
<b>2. RESULTADOS.....</b>	<b>3</b>
ALCANCE LIMITADO Y DÉBIL DIVULGACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA.....	3
AUSENCIA DE CRITERIOS PARA DEFINIR ENFOQUE Y DESARROLLO DE LA ASESORÍA.....	5
FALTA VINCULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA INSTITUCIONAL .....	7
DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA A GOBIERNOS LOCALES .....	8
INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ASESORÍA EN DIFERENTES REPOSITORIOS Y FORMATOS .....	9
<b>3. CONCLUSIONES.....</b>	<b>10</b>
<b>4. DISPOSICIONES .....</b>	<b>11</b>
A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CNE .....	11
AL DR. IVÁN BRENES REYES, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA CNE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	12

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### ***¿Qué examinamos?***

*Esta auditoría de carácter especial tuvo como objetivo verificar la razonabilidad de las acciones de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), para la puesta en operación del procedimiento establecido para asesorar a los entes y órganos públicos, en cuanto a la prevención y preparativos para situaciones de emergencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de su Ley de creación nro. 8488. El período para el análisis comprendió desde el 01 de julio de 2013 cuando se emitió dicho procedimiento y hasta el 31 de diciembre de 2014.*

### ***¿Por qué es importante?***

*La prevención y preparativos para situaciones de emergencia por parte de los entes y órganos públicos es relevante para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, provocadas por factores de riesgo de origen natural y antrópico. De ahí, la importancia de que la CNE organice y coordine esfuerzos para asesorar a dichos órganos y entes en la materia de referencia, y así, lograr un uso eficiente de los recursos que las instituciones públicas deben destinar al efecto, según lo previsto en numeral 45 citado. Resulta de interés resaltar que Costa Rica ocupa el segundo lugar entre los países más vulnerables a peligros múltiples, pues, el 36,8% de su superficie total está expuesta a tres o más fenómenos naturales adversos y el 77,9% de su población se encuentra en zonas de alto riesgo por múltiples desastres.*

### ***¿Qué encontramos?***

*El análisis de la Contraloría General permitió determinar que las acciones realizadas por la CNE no han permitido diseñar, de forma eficaz el procedimiento de asesoría a los entes y órganos públicos, para que guíe sus actuaciones en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia. Al respecto, se evidenció el alcance limitado de este procedimiento, pues, solo incluye a los gobiernos locales, lo cual, priva a los demás entes y órganos públicos de una guía para acceder dicha asesoría. Además, el procedimiento existente no considera un enfoque de asesoría integral que se aplique por condiciones similares de riesgo, como por ejemplo las presentes en una cuenca hidrográfica o por tipo de vulnerabilidad como fallas tectónicas, actividad volcánica, inundaciones u otros; por cuanto, pueden verse afectadas varias municipalidades y otros entes y órganos públicos a la vez.*

*Este procedimiento, circunscrito a municipalidades, carece de criterios para determinar el enfoque y desarrollo de las asesorías, específicamente en elementos como los temas prioritarios, identificación de vulnerabilidades propias de cada gobierno local en materia de prevención y mitigación de desastres, orientación en el aprovisionamiento de recursos para atender posibles emergencias, medios para brindarla, niveles de coordinación, tiempos de ejecución, definición de roles de los actores a lo interno de la CNE y externos, integración de este procedimiento a los sistemas de información de gestión de riesgo institucional y evaluación de resultados. Tampoco, existe una vinculación del procedimiento con los instrumentos de planificación estratégica y operativa institucional en materia de gestión de riesgos.*

*Además, la CNE se limitó a publicar el procedimiento en el Diario Oficial La Gaceta sin utilizar medios complementarios que aseguren el conocimiento de este instrumento por parte de las municipalidades. A*

*su vez, la encuesta aplicada por la Contraloría General a los gobiernos locales reveló con base en la respuesta de 35 de ellos, que solo 9 se enteraron del procedimiento por la publicación, los demás por casualidad; 21 opinan que el instrumento no es claro ni contiene mecanismos suficientes para permitir acceso fácil a la asesoría, poca información sobre el alcance y requiere mayor coordinación técnica. Asimismo, la CNE no dispone de registros uniformes acerca de actividades de asesoría que brinda y se mantienen en diferentes repositorios de forma manual.*

### **¿Qué sigue?**

*Se dispone a la Junta Directiva de la CNE consultar y emitir el componente de asesoría a los entes y órganos públicos en el desarrollo de acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencias, según la previsión presupuestaria que estos deben destinar al efecto y conforme al numeral 45 de la Ley nro. 8488, e integrarlo al proceso macro institucional de Gestión del Riesgo. Además, al Presidente de la CNE para que una vez formalizado el componente de referencia, se divulgue a lo interno de la Comisión y entes y órganos públicos; vincular dicho componente con el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional; así como, desarrollar e implementar una base de datos para el registro de la información relativa al componente de cita*

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA  
ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES Y DE ENERGÍA**

**INFORME ACERCA DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA A LOS ENTES Y ÓRGANOS  
PÚBLICOS EN LA PREVENCIÓN DE SITUACIONES DE EMERGENCIA POR LA  
COMISIÓN NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE  
EMERGENCIAS**

**1. INTRODUCCIÓN**

**ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

- 1.1. La auditoría se realizó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como el artículo 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica nro. 7428. La asesoría que brinde la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en prevención y preparativos para situaciones de emergencia a los entes y órganos públicos, es esencial para reducir las causas de pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales que originan factores de riesgo por causa natural y antrópica.

**OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

- 1.2. El objetivo de la auditoría fue verificar la razonabilidad de las acciones de la Administración de la CNE, para la puesta en operación del procedimiento establecido para asesorar a los entes y órganos públicos, en cuanto a prevención y preparativos para situaciones de emergencia.

**NATURALEZA Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

- 1.3. El análisis abarcó las áreas temáticas de Formalización y alcance, Consolidación y el Diseño del procedimiento de asesoría que debe brindar la CNE a los entes y órganos públicos, ello, en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia; áreas relacionadas con las acciones de la Comisión para la puesta en operación del citado procedimiento. El período a auditar comprendió desde el 01 de julio de 2013 cuando se emitió el procedimiento<sup>1</sup> y hasta el 31 de diciembre de 2014, el cual, se amplió a mayo de 2015 para el desarrollo de una encuesta a los gobiernos locales.

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario La Gaceta nro. 125 del 1 de julio de 2013.

### **LIMITACIONES QUE AFECTARON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA**

- 1.4. Se dificultó obtener información precisa acerca de la cantidad y tipo de las asesorías brindadas por la CNE en los períodos 2013 y 2014, así como, de sus beneficiarios. Lo anterior, debido a que esta información no se registra con el detalle suficiente relativo a las actividades de asesoría a los entes y órganos públicos.

### **GENERALIDADES ACERCA DEL TEMA A FISCALIZAR**

- 1.5. De conformidad con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, Costa Rica afronta diversas amenazas respecto de su ubicación y estructura geomorfológica. La mayoría de las emergencias están asociadas a eventos generados por las lluvias, que durante la mayor parte del año presentan inundaciones y deslizamientos. Además, se presentan sismos y erupciones volcánicas como parte de la geodinámica interna del planeta; por ello, se constituyen en amenazas.
- 1.6. Costa Rica fue afectada por 22 sismos durante el Siglo XX, lo cual, generó consecuencias significativas, principalmente, por los terremotos de Cartago en 1910 y Limón en 1991. Además, el país enfrentó 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación, como la erupción de los volcanes Irazú entre 1963 y 1965 y Arenal en 1968. Es relevante indicar que Costa Rica ocupa el segundo lugar entre los países más vulnerables a peligros múltiples, pues, el 36,8% de su superficie está expuesta a tres o más fenómenos naturales adversos y se estima que el 77,9% de su población se encuentra en zonas de alto riesgo por múltiples desastres.
- 1.7. El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante resalta la urgencia de fortalecer la respuesta institucional ante este tipo de eventos y desastres; y enfatiza la necesidad de definir las instancias de ejecución y las agencias a cargo de aplicar las medidas de prevención y mitigación. Además, advierte que la función reactiva ante contingencias y emergencias de muchas instituciones, se debe complementar con un enfoque más proactivo de mitigación y prevención.
- 1.8. De ahí, la importancia de que la CNE tenga los instrumentos que le permitan organizar y coordinar los esfuerzos para asesorar a los entes y órganos públicos en materia de prevención para situaciones de emergencia, a fin de lograr un uso eficiente de los recursos que esas instituciones destinen al efecto, según lo previsto en numeral 45 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, nro. 8488.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

- 1.9. La metodología utilizada se fundamentó en el procedimiento de auditoría de carácter especial establecido en el Manual General de Fiscalización Integral de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General (MAGEFI), el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y otra normativa de auditoría establecida en las políticas y lineamientos relativos a los estudios de fiscalización posterior de dicha División.
- 1.10. Por medio del *software* Lime Survey se envió una encuesta a las 81 municipalidades del país, para verificar la aplicación del procedimiento de asesoría a esos gobiernos locales, en materia de prevención para situaciones de emergencia; y acerca de los temas y frecuencia con la cual reciben dicha asesoría por parte de la Comisión.
- 1.11. Asimismo, fueron aplicadas técnicas de validación de los resultados, principalmente en cuanto a las causas y viabilidad de las propuestas de mejora determinadas por la Contraloría General; mediante sesiones de trabajo con la Dirección de Gestión del Riesgo y la Presidencia de la CNE.

## **COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS**

- 1.12. La comunicación preliminar de los resultados de la auditoría se efectuó el 19 de junio de 2015, en las oficinas de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. En dicha ocasión estuvieron presentes por parte de la Comisión la Msc. Sheily Vallejos Vázquez, Directora de Gestión del Riesgo, Máster Ramón Araya Araya, Jefe de la Unidad de Normalización y Asesoría, el Lic. Gerardo Abarca Ortega, Auditor Interno y Licda. Ariana Jiménez Espinoza de la Unidad de Asesoría Legal. Mediante oficio PRE-OF-454-2015 el Presidente de la Comisión indicó conocer los resultados de la auditoría y manifiesta que dará cumplimiento a las disposiciones indicadas; y no formuló observaciones al borrador del informe.

## **2. RESULTADOS**

### **ALCANCE LIMITADO Y DÉBIL DIVULGACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA**

- 2.1. Se determinó que el procedimiento denominado PF-0007 Asesoría a las municipalidades en gestión de riesgo por desastres tiene un alcance limitado, pues, solamente incluye las 81 Municipalidades y 8 Consejos Municipales de Distrito, pero su cobertura no

comprende a los demás entes y órganos públicos que son aproximadamente 240 instituciones.

- 2.2. Además, el procedimiento existente no considera un enfoque de asesoría integral que aplique condiciones similares de riesgo, como por ejemplo las presentes en una cuenca hidrográfica o por tipo de vulnerabilidad (fallas tectónicas, actividad volcánica, inundaciones, tsunamis u otros). Este enfoque adquiere relevancia ya que pueden verse afectadas por los mismos elementos de riesgo varias municipalidades, así como otros entes y órganos públicos. Es importante reseñar el reconocimiento por parte de los jerarcas de la CNE acerca de la importancia de cubrir estos temas de riesgo de forma transversal.
- 2.3. En cuanto a lo anotado, se tiene que el objetivo del procedimiento de asesoría refiere al manejo de información de las condiciones de riesgo que afectan a las municipalidades, para fortalecer las capacidades en gestión local del riesgo; el cual, no refleja a cabalidad mayor vinculación con la asesoría integral que propone el artículo 45 de la Ley nro.8488. Así, el procedimiento está planteado para atender las solicitudes de asesoría según las necesidades de cada gobierno local en particular, sin considerar la existencia de factores de riesgo que afectan a otros cantones, una misma cuenca hidrográfica, falla tectónica o criterios de similar naturaleza.
- 2.4. La inclusión en el procedimiento de un enfoque de atención integral de la asesoría a los entes y órganos públicos en materia de prevención para situaciones de emergencia, permitiría a las unidades de la Dirección de Gestión de Riesgo de la CNE obtener una guía para accionar dicha asesoría y fortalecer la pertinencia e impacto de esta labor. Además, permitiría que en una sola gestión se pueda dar respuesta oportuna a varias necesidades de asesoría.
- 2.5. Además, no se encontró evidencia de que la CNE estableciera un mecanismo de comunicación sistemático que complementara la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, para divulgar entre los gobiernos locales el procedimiento de asesoría en prevención y preparativos para situaciones de emergencia. Tampoco de que la Comisión tampoco sometiera el procedimiento a un proceso de consulta ante las municipalidades.
- 2.6. La Contraloría General aplicó una encuesta a los 81 gobiernos locales para determinar el nivel de conocimiento, aplicación y satisfacción con dicho procedimiento; y fueron obtenidas 35 respuestas, las cuales, evidencian que 10 se enteraron de la existencia del instrumento por la publicación en el Diario Oficial La Gaceta, 10 por comunicación directa de la CNE, 7 por medio de esta encuesta y 8 por otros medios como reuniones con los oficiales de enlace del Comité Municipal de Emergencia o en algún taller de asesoría impartido por la Comisión.



- 2.7. El numeral 45 de la Ley nro. 8488 señala que la Comisión es la encargada de asesorar a todas las instituciones y empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, en la utilización de la partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencia en áreas de su competencia. El artículo 3 de dicha Ley señala que la gestión del riesgo se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y recursos de la administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas y los gobiernos locales.
- 2.8. Esa misma ley en su artículo 14, incisos e) y h) refieren a que la Comisión deberá asesorar a las municipalidades en cuanto al manejo de información sobre las condiciones de riesgo que las afecta, considerando que en el ámbito municipal recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática. También, indica el deber de ejercer control permanente para que los entes y órganos públicos incluyan criterios de gestión del riesgo en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país. Por ello, la comunicación del procedimiento de asesoría debe ser sistemática al ser su utilización de carácter general, conforme al citado numeral 45.
- 2.9. Al respecto, la Unidad de Normalización y Asesoría de la CNE indica que el actual procedimiento de asesoría fue diseñado específicamente para las municipalidades, debido a la responsabilidad constitucional<sup>2</sup> que poseen como administradoras de los intereses y servicios locales de los cantones, así como, por su autonomía para el desempeño de estos quehaceres. Lo indicado, resulta congruente con la normativa atinente al tema, aunque esta también cubre a los demás entes y órganos públicos.
- 2.10. La limitación del alcance del procedimiento de asesoría al no incluir entes y órganos públicos diferentes a las municipalidades, sus debilidades de contenido y divulgación dificultan la guía de sus actuaciones en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia, y limita el desarrollo de la capacidad de los entes y órganos públicos para responder ante situaciones de emergencia. Además, la falta de criterios transversales que permitan brindar una asesoría integral desaprovecha la oportunidad de incrementar la eficiencia del uso de los recursos para atender las necesidades de varias instituciones expuestas a similares situaciones de riesgo.

#### **AUSENCIA DE CRITERIOS PARA DEFINIR ENFOQUE Y DESARROLLO DE LA ASESORÍA**

- 2.11. Se determinó que el procedimiento de asesoría en prevención y preparativos para situaciones de emergencia, actualmente circunscrito a municipalidades, no cuenta con

---

<sup>2</sup> Constitución Política artículos 169 y 170

criterios para determinar el enfoque y desarrollo de las asesorías. Ello, específicamente en elementos como los temas prioritarios, identificación de vulnerabilidades propias de cada gobierno local en materia de prevención y mitigación de desastres, orientación en el aprovisionamiento de recursos presupuestarios para atender posibles emergencias, medios para brindarla, niveles de coordinación, tiempos de ejecución, rol de los actores internos y externos, así como, la integración de este procedimiento a los sistemas de información de gestión de riesgo institucional y evaluación de resultados.

- 2.12. Al respecto, el procedimiento emitido no detalla las actividades, responsables de su ejecución y plazos relativos a las columnas de: proveedores, insumos, procesos, productos, usuarios y requerimientos del usuario. También, el diagrama de flujo para el trámite y atención de una solicitud de asesoría a la CNE es muy general, y en su columna de actividades refiere pero no profundiza en elementos como la identificación de necesidades de asesoría y su priorización, si es atinente la solicitud al accionar de la Comisión, admisión y trámite de la solicitud del usuario, insumos para elaborar cada proyecto o actividad de asesoría, rol de los ejecutores, plan de acción, entre otros.
- 2.13. Interesa destacar la importancia de criterios precisos para definir el desarrollo de la asesoría, pues, el artículo 4 de la Ley nro. 8488 define la gestión del riesgo como el proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. También, en lo relativo al inciso h) del artículo 14 acerca de asesorar a las municipalidades en el manejo de información sobre las condiciones de riesgo para disminuir la vulnerabilidad de las personas y el numeral 45 en la asesoría a los órganos y entes públicos sufragado con recursos previstos en los presupuestos de dichas instituciones.
- 2.14. Asimismo, la Ley en cita enfatiza la necesidad de coordinar entre los actores involucrados y en su artículo 3 define como principio fundamental la coordinación, como la acción para hacer confluir hacia un mismo fin competencias de diferentes actores, permitiendo reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos.
- 2.15. La situación apuntada, se debe a la ausencia de mecanismos de coordinación con los entes y órganos públicos para generar insumos y de previsión a lo interno de la CNE, para precisar los elementos antes descritos, de forma que resulten en una guía suficiente de acceso a la asesoría, y luego solventar las necesidades planteadas por dichos entes y órganos públicos. Esto se evidencia en los resultados de la encuesta aplicada por el Órgano Contralor, los cuales, revelaron que sólo dos de las 35 municipalidades que respondieron contactaron la unidad especializada en la Comisión para solicitar asesoría, y el resto activaron otros medios.

- 2.16. Además, a lo interno de la Comisión las unidades de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la de Investigación y Análisis de Riesgo, que desarrollan insumos para brindar dicha asesoría, indican desconocer las actividades planteadas en el actual procedimiento, y citan como ejemplo las guías de evaluación que este contiene, de forma que cada unidad utiliza su propio instrumento de evaluación del resultado de la asesoría brindada. Además, aducen la ausencia de una comunicación formal del instrumento.
- 2.17. La carencia de criterios para determinar el enfoque y desarrollo de las asesorías, así como la indefinición del rol que deben cumplir los actores involucrados, resta efectividad a las actividades de asesoría. Además, lo indicado dificulta el logro de los objetivos pretendidos con este procedimiento; y limita su contribución a las expectativas de asesoría que pretenden los órganos y entes públicos involucrados en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

**FALTA VINCULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OPERATIVA INSTITUCIONAL**

- 2.18. El procedimiento de asesoría a los entes y órganos públicos en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia, no se encuentra vinculado con las acciones estratégicas del Plan Nacional de Gestión de Riesgo y el Plan Estratégico Institucional. Además, este instrumento carece de mecanismos que permitan dar seguimiento a los avances de la asesoría brindada por la CNE.
- 2.19. Con respecto a la planificación operativa se tiene que la Comisión no definió las instituciones beneficiarias de la asesoría ni las actividades para lograr la meta que para el 2013 y 2014 planteó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 2010-2015 de la CNE, la cual, establece "...al mes de diciembre, un 20% de las instituciones estratégicas estarán asesoradas mediante programas de capacitación e información y coordinadas por la Comisión, hacen gestión del riesgo, según los objetivos, acciones y metas del PNGR", lo cual, dificulta la verificación del resultado del cumplimiento de dicha meta.
- 2.20. En este sentido, el artículo 7 de la Ley nro. 8488 señala que la Comisión está obligada al diseño y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo como instrumento de planificación estratégica, que permita la articulación sistemática e integral de los programas que conforman los Subsistemas. También, la encargada de la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control para ello.
- 2.21. A su vez, el numeral 26 de la Ley de cita indica que las instituciones públicas deberán coordinar con la Comisión sus programas y actividades de prevención, considerándolos como un proceso de política pública que deberá operar en forma permanente y

sostenida, con el enfoque sistémico del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Asimismo, el artículo 8 dispone que los entes y órganos del Estado responsables de las tareas de planificación, al elaborar los planes considerarán las orientaciones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, y al formular planes, programas y proyectos de desarrollo urbano deben tomar en cuenta el componente de prevención y mitigación del riesgo.

- 2.22. Al respecto, la Unidad de Normalización y Asesoría de la CNE atribuye la situación descrita a que la planificación de 2013 se desarrolló en el 2012, cuando dicha unidad no se había conformado, y la planificación de 2014 continuó con la misma orientación. Sin embargo, considera el Órgano Contralor que para realizar la planificación del año 2014 la Comisión tenía las condiciones para vincular las metas y objetivos de esta asesoría, entre los instrumentos de planificación estratégicos y operativos institucionales.
- 2.23. Este escenario impide conocer con certeza las desviaciones entre lo esperado y los resultados logrados producto de la gestión de asesoría y la cobertura de las actividades de asesoría en el periodo 2013 a 2014; así como, evaluar el avance con respecto al 2015. Ello, debilita el efecto de la asesoría en el desarrollo de acciones en los entes y órganos públicos en la prevención y preparativos para situaciones de emergencia en áreas de su competencia, tendentes a reducir la vulnerabilidad de la población ante la ocurrencia de desastres.

#### **DEBILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ASESORÍA A GOBIERNOS LOCALES**

- 2.24. Se determinaron debilidades en la implementación del procedimiento de asesoría en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia, actualmente circunscrito a los gobiernos locales. Al respecto, 21 de los 35 gobiernos locales que respondieron la encuesta efectuada por la Contraloría General, indicaron que el procedimiento no es claro ni completo de forma que permita el fácil acceso a la asesoría, cuentan con poca información sobre su alcance y resulta insuficiente la coordinación técnica. Además, 17 de estas aseguran que la asesoría no cumplió sus expectativas ni los temas se enfocaron a las necesidades de algunas de ellas.
- 2.25. Asimismo, algunas municipalidades indican desconocer si la asesoría recibida está ligada al procedimiento en comentario, el cual señalan no es el resultado de un trabajo conjunto entre la Comisión y los Comités Municipales de Emergencia, conforme a las necesidades de los gobiernos locales. Además, resaltan la importancia de la comunicación constante, el seguimiento a la asesoría brindada y la accesibilidad a la información.

- 2.26. En ese sentido, es importante considerar lo establecido en el inciso e) del artículo 14 de la Ley nro. 8488, al indicar el deber de la CNE de “Ejercer una función permanente de control, para que los órganos y entes del Estado incluyan criterios de gestión del riesgo, en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país”. También, el inciso h) del mismo numeral señala que “...La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática.”
- 2.27. La opinión de los gobiernos locales de cita obedece a la falta de un proceso más amplio de validación de los componentes que constituyen el procedimiento de asesoría a las municipalidades, y de coordinación efectiva que provea a la CNE de insumos suficientes que complementen su conocimiento experto.
- 2.28. La situación apuntada, puede generar esfuerzos no sistémicos al brindar la asesoría, y el riesgo de omitir el abordaje de algunas necesidades relevantes de los gobiernos locales, así como, de otros entes y órganos públicos. También, lo apuntado puede fomentar que se desaproveche la oportunidad de mayor cobertura y orientación prioritaria de los recursos destinados por las instituciones a la prevención y preparativos para situaciones de emergencia, según lo establecido en el artículo 14 inciso h) y 45 de la Ley nro. 8488.

#### **INFORMACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE ASESORÍA EN DIFERENTES REPOSITORIOS Y FORMATOS**

- 2.29. El registro de las actividades de asesoría que brinda la Comisión en materia de prevención y preparativos para situaciones de emergencia, no se efectúa de manera uniforme, sino que cada funcionario incluye la información que considera pertinente para el seguimiento de la asesoría. Además, estos registros se mantienen en diferentes repositorios en forma manual, tanto en medio físico como digital en formato Word o Excel; por lo cual, el medio y formato utilizado queda a criterio de cada funcionario.
- 2.30. En este sentido, el artículo 16 de la Ley General de Control Interno, nro. 8292, señala que la administración activa debe contemplar la gestión documental institucional, como un conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y 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.
- 2.31. La Unidad de Normalización y Asesoría considera que esta situación se debe a la carencia de una base de datos y a un sistema informático que facilite el registro y almacenamiento de la información relacionada con las actividades y productos que

generan las asesorías. Además, la situación se atribuye a la falta de lineamientos respecto del tipo de información a registrar acerca de las asesorías.

- 2.32. En consecuencia, se requiere mayor esfuerzo y recursos para recopilar y consolidar de forma eficiente la información y se desaprovecha la oportunidad de utilizar datos pertinentes para evaluar, medir y dar seguimiento al resultado de las actividades de asesoría, a fin de detectar e implementar mejoras en este procedimiento. Además, se limita el acceso eficiente a fuentes de información confiables para generar estadísticas relativas a la cantidad de asesorías brindadas, temas, medios utilizados y beneficiarios.

### **3. CONCLUSIONES**

- 3.1 La CNE fue creada con el objetivo de reducir las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico, los cuales, se concentran en zonas urbanas. Es así como, los esfuerzos en planificación territorial realizados por el Estado, deben incorporar como una de sus variables fundamentales los riesgos presentes. Por ello, la gestión en su parte de diagnóstico procura conocer, cuantificar y ponderar dicho riesgo, para realizar acciones que permitan evitarlo, reducirlo, mitigarlo y transferirlo, con el fin de proteger a la población y su entorno.
- 3.2 De ahí, la importancia de la asesoría para fortalecer el accionar de los entes y órganos públicos, incluyendo los gobiernos locales, para que generen en su campo de acción una cultura previsor, ante eventuales situaciones que pongan en vulnerabilidad a los habitantes y al desarrollo del país. Así, resulta relevante fortalecer el procedimiento de asesoría como herramienta para lograr que las acciones ejecutadas contemplen la prevención de riesgos y preparativos para situaciones de emergencia que presta la CNE, de forma que armonice con lo previsto en el numeral 45 de la Ley nro. 8488.
- 3.3 Las oportunidades de mejora radican en solventar limitantes originadas en que dicho procedimiento se circunscribe a la asesoría de las municipalidades, sin considerar otros entes y órganos públicos; su diseño no guía suficientemente en el acceso a esta ni los criterios orientan a la atención transversal de los temas de prevención de riesgo comunes en las regiones con potencial afectación; además, no se definen roles y responsabilidades de los actores involucrados a lo interno y externo de la Comisión, y este procedimiento no se vincula con los instrumentos de planificación estratégica y operativa institucional en materia de gestión de riesgos .
- 3.4 Aunado a lo anterior, algunos gobiernos locales opinan que el procedimiento carece de criterios para determinar el enfoque y desarrollo de las asesorías, y les genera insatisfacción la insuficiente promoción del procedimiento de asesoría, al considerar que

el instrumento no es claro ni completo para permitir un fácil acceso de la asesoría, tienen poca información sobre su alcance e insuficiente coordinación técnica. Además, algunas municipalidades consideran que los temas no cubren sus necesidades ni es producto del trabajo conjunto; y la información atinente esta en diferentes repositorios y formatos, pues, carece de una base de datos y sistema diseñados al efecto.

- 3.5 De esta forma, el cumplimiento a cabalidad del numeral 45 de cita, conlleva la consulta y divulgación suficientes del procedimiento de asesoría por parte de la CNE, lo cual, favorece la mayor utilización de la experticia de la CNE en la materia e impacto en la organización de las funciones de las instituciones públicas y de las comunidades en la prevención de situaciones de riesgo. Esto a su vez, fomenta el mejor uso de los fondos públicos destinados a estas labores.

#### **4. DISPOSICIONES**

- 4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, nro. 7428, y el artículo 12, inciso c) de la Ley General de Control Interno, nro. 8292, se emiten las siguientes disposiciones de acatamiento obligatorio, las cuales deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2 El Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como, de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de su incumplimiento no justificado.

##### **A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CNE**

- 4.3 Consultar y emitir el componente de asesoría a los entes y órganos públicos en el desarrollo de acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencia, según la previsión presupuestaria que estos deben destinar para tal efecto y conforme lo dispone el numeral 45 de la Ley nro. 8488; e integrar dicho componente al proceso macro institucional de Gestión del Riesgo de la CNE. La conceptualización de dicho componente de asesoría contendrá al menos lo siguiente:
  - a) Criterios que permitan definir el enfoque para desarrollar las actividades de asesoría, como puede ser por: temas estratégicos; cuenca hidrográfica; tipo de vulnerabilidad que afecte uno o más entes u órganos públicos, como fallas tectónicas, inundaciones, niveles de deslizamiento u otros.

- b) Las fases requeridas para consolidar e implementar la asesoría, en su orden lógico, así como, los procedimientos y requisitos pertinentes para su desarrollo. Estas fases serán congruentes con el enfoque de asesoría definido.
- c) Los recursos y medios para brindar la asesoría (sesiones de trabajo, talleres y otros), niveles de coordinación, tiempos de ejecución de actividades e integración de los sistemas de información.
- d) Los roles y responsabilidades de los actores involucrados en la asesoría a nivel interno en la CNE, y a lo externo.
- e) Los protocolos e instructivos de trabajo para efectuar las actividades definidas en las diferentes fases del componente de asesoría.
- f) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y medición de resultados del componente de asesoría.

Remitir a la Contraloría General, a más tardar el 29 de abril de 2016, el acuerdo de ese órgano colegiado mediante el cual se somete a consulta de los entes y órganos públicos el citado componente de asesoría considerando el marco legal y los elementos mínimos solicitados. Además, remitir a más tardar 29 de julio de 2016, el acuerdo de esa Junta Directiva mediante el cual se ordena la emisión y se instruye la integración de dicho componente al proceso macro institucional de Gestión del Riesgo. Además, enviar la documentación que sustente la publicación de dicho componente. Ver párrafos del 2.11 al 2.17; y del 2.24 al 2.28 de este informe.

**AL DR. IVÁN BRENES REYES, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE DE LA CNE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

- 4.4 Divulgar a las unidades pertinentes de la CNE y a los entes y órganos públicos el componente de asesoría en prevención y preparativos para situaciones de emergencia, emitido conforme se dispone en el párrafo 4.3 de este informe, de forma que se promueva su utilización. Remitir a la Contraloría General una certificación que acredite los medios empleados para su divulgación, las unidades de la Comisión y los entes y órganos que participaron en ella, a más tardar el 30 de setiembre de 2016. Ver párrafos del 2.1 al 2.10 de este informe.



- 4.5 Vincular el componente de asesoría con los objetivos estratégicos, indicadores, acciones estratégicas, metas y actividades contenidos en el Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional 2017; lo anterior, en concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Remitir a la Contraloría General una certificación que acredite la vinculación del componente de asesoría con los citados instrumentos de planificación, a más tardar el 30 de setiembre de 2016. Ver párrafos del 2.18 al 2.23 de este informe.
- 4.6 Desarrollar e implementar una base de datos que permita registrar la información relativa al componente de asesoría que brinda la CNE a los entes y órganos públicos en prevención y preparativos para situaciones de emergencia, según sus diferentes fases. Para ello, se definirán los campos necesarios que permitan generar la información requerida para la toma de decisiones; generación de estadísticas, biblioteca electrónica de consulta y evaluación de resultados. Comunicar a la Contraloría General un informe de avance en el desarrollo de la base de datos al 31 de marzo de 2016 y remitir una certificación que acredite su implementación, a más tardar el 31 de agosto de 2016. Ver párrafos del 2.29 al 2.32 de este informe.