

Generalidades

Objetivo: El objetivo de la auditoría es, determinar si las acciones realizadas por el MOPT-COSEVI, en relación con la planificación de la estrategia para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de inspección técnica vehicular, cumple con el marco contractual, legal y normativo así como de buenas prácticas aplicables, en procura de mejorar su desempeño y generar valor público.

Alcance: El presente reporte contempla el análisis de las acciones emprendidas por parte de la Administración en la planificación de la estrategia para garantizar la continuidad de los servicios de inspección técnica vehicular, considerando elementos mínimos a planificar dado el cierre operativo y técnico del contrato actual.

Se evaluó la información obtenida mediante entrevistas y/o solicitudes de información efectuadas al Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a la Dirección Ejecutiva, a la Unidad Fiscalizadora del Consejo de Seguridad Vial y a la ARESEP. Este es el primer reporte de la Auditoría; durante el proceso de fiscalización se emitirá un informe final.

Relevancia: El contrato vigente para la prestación exclusiva de los servicios de revisión técnica integrada vehicular que verifica, en nombre del Estado, que la flota vehicular del país cumpla con las condiciones mecánicas, de seguridad y emisión de gases establecidas en la normativa aplicable¹, vence el 15 de julio del año 2022, después de 20 años de vigencia. Por lo anterior, la Administración está llevando a cabo acciones para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de inspección técnica vehicular.

En vista de su conclusión, se requiere determinar si la Administración ha desarrollado una estrategia para garantizar la continuidad del servicio público de inspección técnica vehicular, definiendo las acciones oportunas necesarias en la configuración del modelo mediante el cual se continuará con la prestación del servicio, así como acciones para garantizar que el cierre de la relación contractual vigente se ejecute de conformidad con su clausulado y la normativa aplicable y que los insumos producto de este cierre estén debidamente considerados, según la planificación y ejecución del modelo de inspección que defina la Administración.

¹ El 29 de mayo de 2001 se firmó el Contrato denominado "Prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica vehicular, celebrado entre el Consejo de Transporte Público y el Consorcio RITEVE-SyC (en adelante el contrato), refrendado por la Contraloría General de la República el 28 de junio de 2001, mediante oficio N°. 7188-2001 y prorrogado automáticamente por las partes el 15 de julio de 2012, de conformidad con la cláusula 4.2 del contrato.

Lo anterior, tomando como punto de partida que el Estado requiere tener certeza de los activos y la información que pudiera resultar necesarios como insumo en la definición del referido modelo de inspección técnica vehicular, a efecto de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de cita.

Marco contextual: La Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial establece en el artículo N.º 24 la obligación de realizar la inspección técnica vehicular a todos los vehículos en circulación. En esa línea, y ante el cierre del contrato actual, es indispensable considerar elementos básicos de planificación como: alcance, cronograma, recursos humanos y financieros, análisis de riesgos, responsables y el cierre contractual (ver imagen siguiente). Particularmente, en cuanto a dicho cierre, el contrato vigente incorpora algunos elementos a considerar, por ejemplo, lo señalado en la cláusula 12.6², sobre la donación de activos (equipo, terrenos e instalaciones).

Figura No. 1

Planificación de la Estrategia para asegurar la continuidad del Servicio Público de Inspección Técnica Vehicular.



Fuente: Elaboración CGR

² "Producida la prórroga en los términos señalados en la cláusula 4.2 y cumplido integralmente el plazo de ésta, el CONTRATISTA se compromete a donar al Estado los terrenos, instalaciones y equipos de su propiedad utilizados para la realización de la actividad de RTV. Para tales efectos, todos los costos que dicho traspaso implique quedarán a cargo del CONSEJO. Cualquier traspaso previo de los activos a los que se refiere la presente cláusula, deberá efectuarse con arreglo en la cláusula 5.5.1 del contrato, bajo pena de incumplimiento contractual."

Áreas de mejora identificadas

Con el objeto de garantizar la continuidad del servicio, la Administración, en el presente caso el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI), han desarrollado algunas acciones en las que se destacan aquellas relativas a la definición del modelo de inspección técnica vehicular, además, de la conformación de comisiones para atender el vencimiento del contrato actual, así como también la coordinación con la ARESEP para configurar el modelo tarifario de inspección técnica y la elaboración de un inventario de los equipos.

Aunado a las acciones emprendidas, la Contraloría General considera oportuno informar a la Administración sobre áreas de mejora identificadas, principalmente relacionadas con la necesidad de contar con una estrategia que incorpore elementos mínimos de planificación, así como todas las actividades necesarias para definir el modelo de inspección técnica vehicular y el cierre contractual. Lo anterior, toma relevancia no solo desde una perspectiva del sistema de control y monitoreo de la ejecución de las actividades, sino también como insumo para la toma de decisiones orientadas a garantizar la continuidad del servicio público.

La estrategia para asegurar la continuidad del servicio de inspección técnica vehicular requiere una definición de elementos mínimos de planificación.

Las acciones ejecutadas por la Administración (MOPT-COSEVI) requieren enmarcarse en una estrategia que contenga desde su planificación una serie de elementos mínimos para gestionar de forma integral la continuidad del servicio público de inspección técnica vehicular. El establecimiento de dichos elementos, permitiría asegurar que las acciones relacionadas con su ejecución, seguimiento y evaluación soporten de manera solvente el modelo que finalmente se instaure. Sobre este aspecto, el artículo 4 de la Ley General de Administración Pública establece como principios fundamentales del servicio público, la continuidad, la eficiencia y la adaptación a todo cambio.

Además, las Normas de Control Interno, el Manual de Planificación con Enfoque para Resultados en el Desarrollo establecido por MIDEPLAN, el PMBOOK³ y las Normas del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO ISO 21500:2003), consideran un conjunto de elementos mínimos de gestión que garanticen la correcta planificación. Dentro de dichos elementos mínimos base destacan el alcance, los objetivos, el cronograma, los costos, los recursos y los riesgos. Todas las secciones del plan deberían ser coherentes y estar completamente integradas. Adicionalmente, resulta relevante que todas las partes interesadas examinen, revisen y validen periódicamente el seguimiento de la estrategia con el objeto de asegurar la eficacia en su ejecución.

Sobre el particular, del análisis efectuado por esta Contraloría General, se evidenció que se han ejecutado algunas acciones por parte de la Administración (MOPT-COSEVI) relacionadas con el

³ Project Management Body of Knowledge.

establecimiento de equipos de trabajo y las coordinaciones sobre temas estratégicos planteados, no obstante, no se cuenta con una estrategia oficial, documentada, que incorpore elementos básicos de planificación como objetivos, metas, indicadores, cronograma actualizado, recopilación de datos u otros que la Administración considere incorporar, para el seguimiento, monitoreo y control de todas las acciones necesarias y así garantizar la continuidad de la prestación del servicio público.

Además, se determinó que no se cuenta con una valoración de los riesgos según las acciones a ejecutar, que permita la identificación de eventos potenciales adversos, así como acciones derivadas a minimizar sus efectos, en caso de materializarse. Una adecuada valoración de riesgos permite que las instituciones identifiquen, en este caso en la ejecución de la estrategia, el nivel en el cual se encuentran, y con base a ello, adoptar métodos sistemáticos de uso continuo a fin de analizarlos y administrarlos, aspecto que contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos, esto de conformidad al ordenamiento jurídico aplicable⁴.

Sobre el particular, la Administración indicó⁵ que de acuerdo a la cláusula 13.4 del Contrato de prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica integrada vehicular “este debe mantenerse vigente hasta la entrada en funcionamiento de un nuevo prestatario, por lo que la continuidad está asegurada”.

No obstante, resulta preciso señalar que la vigencia del contrato está pactada y definida en las cláusulas 4.1 y 4.2, y es de 10 años a partir del inicio de operaciones con una única prórroga de 10 años adicionales, siendo su vencimiento definitivo el 15 de julio del año 2022. Particularmente, la cláusula 13.4 hace referencia a la supervivencia de aquellas obligaciones específicas que las partes deban concluir después de la fecha de finalización de la vigencia del contrato.

Conforme a lo indicado, resulta necesario la adopción por parte de la Administración de las medidas pertinentes para garantizar la continuidad del servicio una vez finalizado el contrato actual, en concordancia con la normativa vigente.

⁴ Artículos 3, 7, 14 y 18 de la Ley General de Control Interno.

⁵ Oficio N°DE-2021-1960 de fecha 6 de mayo de 2021.

Necesidad de incorporar dentro de la estrategia, el cierre del contrato actual y las lecciones aprendidas para asegurar la continuidad de los servicios de inspección técnica vehicular

Por la naturaleza del servicio público de inspección técnica vehicular, la periodicidad de las revisiones y su plazo tan extenso toma relevancia que dentro de la estrategia para la continuidad de los servicios, tal y como se ha indicado en líneas anteriores, se consideren todas las acciones necesarias para el cierre del contrato actual, así como las lecciones aprendidas en 20 años de ejecución contractual, tomando en cuenta aquellos aspectos que requieren ser incorporados en el modelo de inspección vehicular que se defina. Particularmente, los procesos de cierre⁶ se utilizan para establecer formalmente que la relación contractual se ha concluido y proporcionar las lecciones aprendidas para que sean consideradas e implementadas según sea necesario.

Sobre el particular, las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)⁷, señalan en su apartado 4.31 varios determinantes a considerar en la gestión de los activos institucionales. Asimismo, el contrato actual para la prestación de los servicios de inspección técnica vehicular incorporan una serie de condiciones que deben ser de cumplimiento obligatorio de cara al cierre del mismo, como lo señalado en la cláusula 3.1.8⁸, la cual hace referencia al óptimo mantenimiento de los equipos y maquinarias que le sean donados por el contratista.

Del análisis efectuado por esta Contraloría General, se determinó que la Administración (MOPT-COSEVI) no ha incorporado⁹ una planificación del cierre contractual dentro de la estrategia para garantizar la continuidad de los servicios. Particularmente, no se ha incorporado dentro de las actividades un marco de acción para la recepción y gestión de los activos que actualmente son propiedad del prestatario del servicio de inspección técnica vehicular y que se encuentran en uso, los cuales con la conclusión del contrato en julio del año 2022, deben pasar a propiedad del Estado, esto según lo establecido en las cláusulas contractuales 7 y 12.6 del contrato.

⁶ Norma INTECO ISO 21500:2003 Directrices para la Dirección y Gestión de proyectos.

⁷ “Deben considerarse al menos los siguientes asuntos: a. La programación de las necesidades de determinados activos, tanto para efectos de coordinación con las instancias usuarias, como para la previsión de sustituciones, reparaciones y otros eventos. b. La asignación de responsables por el uso, control y mantenimiento de los activos, incluyendo la definición de los deberes, las funciones y las líneas de autoridad y responsabilidad pertinentes. c. El control, registro y custodia de la documentación asociada a la adquisición, la inscripción, el uso, el control y el mantenimiento de los activos. d. El control de los activos asignados a dependencias desconcentradas o descentralizadas. e. El cumplimiento de requerimientos legales asociados a determinados activos, tales como inscripción, placas y distintivos. f. Los convenios interinstitucionales para préstamo de activos, así como su justificación y autorización, las cuales deben constar por escrito. g. El tratamiento de activos obsoletos, en desuso o que requieran reparaciones costosas.”

⁸ Cláusula 3.1.8 Brindar un óptimo mantenimiento a los equipos y maquinarias que le sean donados por el CONTRATISTA, de conformidad con lo establecido en el contrato y sus modificaciones y ampliaciones

⁹ Solicitud de Información No. DFOE-IFR-IF-0126(4190) de fecha 19 de marzo de 2021, atendida mediante oficio Nro. DE-2021-1430 de fecha 26 de marzo de 2021.

En esa línea, dentro de las acciones realizadas por la Administración no se prevé una fecha cierta para el establecimiento de dichas actividades, de manera que persiste la necesidad de establecer elementos mínimos para la recepción de los activos que corresponda, así como la incorporación en el cronograma general de la estrategia las fechas definidas de revisión y recepción, los responsables, las previsiones presupuestarias y aquellas condiciones necesarias de seguridad y almacenaje según corresponda¹⁰.

Figura No. 2

Elementos mínimos a considerar para la recepción y gestión de los activos



Fuente: Elaboración CGR

Dentro de la planificación para la preparación de la etapa de cierre, la administración ha avanzado en el establecimiento de inventarios de los equipos y el monitoreo de las fechas de calibración, sin embargo, no se cuenta con fechas establecidas para la verificación in situ, en consideración al cierre contractual¹¹, del estado físico y operativo del equipo, así como de la vida útil y validaciones ambientales de cada uno de estos equipos. Adicionalmente, el MOPT-COSEVI no ha establecido la totalidad de la información que se requiere para la definición del modelo de prestación de servicios que se ejecutará. Por otra parte, es importante indicar que si bien se cuenta con un detalle de las experiencias del COSEVI como fiscalizador del contrato suscrito con el actual prestador del servicio, no existe documentación que recopile el historial

¹⁰ Según lo establecido en las normas de Control Interno, en los artículos 4.3.1 y 4.5.

¹¹ Anexos en formato excel de la pregunta 6 y 12 del oficio Nro. DE-2021-1430 del 26 de marzo del año 2021.

de lo actuado, y las lecciones aprendidas, además, no existe un mecanismo de transferencia del conocimiento hacia las demás instituciones involucradas u otros actores participantes.

Sobre el particular, la Administración indicó a esta Contraloría General¹², que ha contemplado realizar las siguientes acciones: conformación de un equipo técnico, verificación en las estaciones fijas y móviles de la existencia de los equipos, su estado de conservación, el registro de su última actualización y/o calibración, la inclusión en el presupuesto 2022 de los recursos necesarios para los traslados de los bienes inmuebles y muebles a favor del Estado, la coordinación con la Dirección de Adquisiciones de Bienes Inmuebles (DABI) para realizar avalúos a los terrenos y edificaciones y con la Notaría del Estado de la Procuraduría General de la República para la inscripción de los mismos. Sin embargo, no se tiene definido el cronograma de realización de estas acciones, los responsables para su ejecución, así como del almacenamiento, uso y resguardo del equipo, terrenos e instalaciones, ante la fecha de finalización del contrato y la necesaria continuidad del servicio.

Es con base en lo indicado, que resulta necesario que la Administración planifique de forma oportuna la etapa de cierre contractual de manera que el establecimiento de acciones y responsables le permita al Estado garantizar la gestión y recepción oportuna de los activos que deben ser donados al Estado, así como la definición de las actividades de control que contribuyan a mitigar los riesgos del proceso para la continuidad del servicio y la no afectación del usuario y del ambiente. Estas acciones pueden involucrar la participación de diversos actores, por lo tanto, es importante consolidar mecanismos permanentes, viables y, transparentes que permitan coordinar, facilitar y direccionar la interacción institucional del proceso de cierre contractual, con el objeto de que se realicen de forma integral, segura y eficiente dentro del marco de la legalidad.

Por último, es de relevancia que la estrategia a desarrollar por la Administración tome como referencia la *gestión pública para el desarrollo*, dicha gestión considera como punto de partida planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos, de forma que sea posible satisfacer las necesidades sociales a partir de resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos de gobierno en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo¹³.

Licda. Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área
Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades

¹² Anexo a la pregunta No.6 y 12 del oficio Nro. DE-2021-1430 del 26 de marzo del año 2021.

¹³ CEPAL: <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>