

CONTROLES PARA LA CONTRATACIÓN DE FIRMAS DE IMPLEMENTACIÓN PARA EL PROERI

Dirigido a la CNE, CONAVI, MEP, INCOFER y MIVAH

Reporte de fiscalización n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025 del 31 de marzo de 2025

¿Qué se auditó?

El establecimiento y formalización de controles para la contratación y definición de funciones de las firmas implementadoras del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI), con el propósito de asegurar razonablemente su funcionamiento conforme a lo dispuesto en la Ley n.º 10456 y el Contrato de Préstamo n.º 2317. El periodo de análisis abarcó del 1 de enero de 2024 al 28 de febrero de 2025.

¿Por qué es importante?

El PROERI es un Programa compuesto por 502 proyectos de emergencias y peligro inminente con un costo de USD 700 millones, financiado mediante un crédito con el BCIE y ejecutado por la CNE como Organismo Ejecutor Coordinador y el CONAVI, INCOFER, MEP y MIVAH como Organismos Ejecutores. Para su implementación, la Ley n.º 10456 y el Contrato de Préstamo n.º 2317 establecen la contratación de firmas implementadoras como Unidades Ejecutoras de los proyectos.

¿Qué es PROERI y sus firmas implementadoras?

El PROERI tiene como propósito reconstruir infraestructura resiliente en sectores como educación, vivienda, transporte, afectada por

emergencias o en riesgo inminente, mediante 502 proyectos. Según el citado marco legal, las firmas implementadoras deben ser empresas independientes contratadas como unidades ejecutoras de la gestión operativa, técnica, administrativa y financiera de esos proyectos, clasificadas como:

- **Firma de implementación general:** empresa independiente con experiencia en gestión de proyectos que se dedicará a tiempo completo y de forma exclusiva a ejecutar los proyectos del Programa, que además funge como Unidad Ejecutora Coordinadora.
- **Firmas de implementación específicas:** empresa independiente, una por cada Organismo Ejecutor, encargadas de planificar, supervisar, ejecutar y controlar los proyectos correspondientes.

La contratación estuvo a cargo de la CNE y de cada Organismo Ejecutor.

¿Qué se identificó?

Los controles para la contratación y definición de funciones de las firmas implementadoras presentan deficiencias, pues se contrataron para labores contrarias a las definidas en ley del crédito PROERI, con omisiones en el proceso de selección, según se detalla más adelante.

Datos clave



5 contratos suscritos como "asistencia técnica" y no como Unidad Ejecutora.



Solo 2 proyectos adicionales en ejecución entre octubre 2024 y enero 2025 (pasando de 16 a 18).



Solo 2 de 7 precios comparados corresponden a oferentes distintos al Organismo Internacional contratado.

USD 9 millones desembolsados sin estudio de mercado que compare alternativas nacionales e internacionales

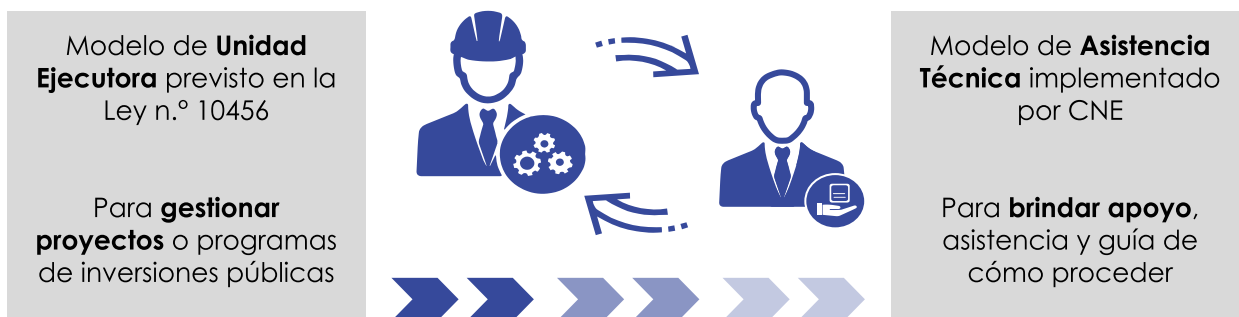


Contratación de firmas implementadoras para funciones no previstas en la ley del crédito PROERI, con deficiencias en su selección

¿Qué encontramos?

- 1.1. Los mecanismos de control para la contratación y definición de funciones de las Firms Implementadoras del PROERI presenta deficiencias relevantes, dado que el mecanismo de contratación adoptado y su resultado difiere del previsto en la Ley n.º 10456, considerando que en lugar de contratarse la Firma de Implementación General y las Firms Implementadoras Específicas para que brindaran servicios de unidades ejecutoras, se contrataron servicios de asistencia técnica a un único Organismo Internacional. Adicionalmente, se carece de un estudio de mercado que compare diferentes alternativas, sumado a las deficiencias en el análisis de la razonabilidad del costo.
- 1.2. Respecto al **mecanismo de contratación adoptado y su resultado**, se identificó que los cinco Memorando de Acuerdo suscritos el 4 de junio de 2024 entre la CNE, los Organismos Ejecutores de PROERI (MIVAH, CONAVI, MEP e INCOFER) y el Organismo Internacional contratado, establecen que el servicio adquirido fue de “asistencia técnica” y no al rol de unidades ejecutoras previsto en la Ley del Crédito (**Figura 1**). En entrevista¹, el Director Ejecutivo de la CNE confirmó que las funciones que desempeñan las denominadas firmas de implementación son de apoyo y asistencia, y brindan una guía a las instituciones de cómo proceder. Asimismo, la CNE indicó² que las responsabilidades de ejecución la Ley las estableció en las instituciones participantes y precisó que la denominada “Firma Implementadora General” tiene funciones limitadas en dos ámbitos dentro de PROERI: en la gestión administrativa-financiera, debido al manejo de los recursos por parte de la CNE, y en la gestión contractual.

Figura 1 Cambio en el mecanismo de contratación de las Firms de Implementación de PROERI



Fuente: Elaboración CGR.

- 1.3. Adicionalmente, según los cinco Memorando de Acuerdo suscritos, se contrató al mismo Organismo Internacional los servicios de asistencia técnica para que asumiera las denominadas “Firms de Implementación” de PROERI (Firma Implementadora General y cuatro Firms Implementadoras Específicas), lo cual también afecta el sistema de control interno del Programa, pues el Contrato de Préstamo n.º 2317 estableció que se tratara de empresas independientes.

¹ En entrevista sostenida con el Director Ejecutivo y otros funcionarios, del 21 de febrero de 2025.

² Oficio n.º CNE-DE-OF-099-2025 del 27 de febrero del 2025.

- 1.4. Lo anterior también compromete la objetividad e independencia en el funcionamiento de las Firmas, aún más considerando que a la Firma de Implementación General se le asignaron funciones de coordinación y control sobre las Específicas en el Reglamento Operativo de PROERI (sección 6.2.1). El mismo Organismo Internacional indicó³ previo a su contratación, que consideraban *que el rol de firma implementadora general no es el más apropiado (...) ya que la misma debería asumir funciones de control y, al mismo tiempo, tomar la responsabilidad de implementación específica para cada uno de los organismos ejecutores.*
- 1.5. Por otra parte, para la contratación del Organismo Internacional, no se realizó un **estudio de mercado** que comparara alternativas nacionales o internacionales que ofrecieran servicios equivalentes a unidades ejecutoras; más bien, tanto la CNE como los Organismos Ejecutores se centraron únicamente en establecer la contratación directa al Organismo Internacional.
- 1.6. En cuanto al análisis de **razonabilidad del precio**, no se identificó una estructura clara y justificada para evaluar la razonabilidad del precio establecido en el contrato. La comparación realizada por la CNE se basó principalmente (en 5 de 7 casos) en costos históricos del propio Organismo Internacional en proyectos con diferentes objetos contractuales, sin evidencia de que se consideraran alternativas equivalentes ni efectuado un análisis detallado de costos. Además, se observó que en 1 de los 2 casos en que el servicio contratado fue de unidad ejecutora, el costo resulta menor que el finalmente contratado al Organismo Internacional para el caso de PROERI como asistencia técnica (2,16% vrs 2,66%)⁴.
- 1.7. La contratación del Organismo Internacional como asistencia técnica representa un monto total de USD 18 millones, de los cuales se han desembolsado USD 9 millones a la fecha.

¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.8. La Ley n.º 10456 establece⁵ que las Firmas Implementadoras de PROERI deben asumir funciones como unidades ejecutoras, lo cual define un esquema claro para la ejecución de los proyectos. Por su parte, el principio de legalidad⁶ determina que las instituciones públicas únicamente pueden realizar lo que expresamente les permite la normativa vigente. Cabe señalar que aún cuando las Normas de Contratación del BCIE permiten la contratación directa de organismos internacionales bajo determinadas figuras, no eximen a las instituciones contratantes del país de garantizar⁷ que las condiciones pactadas estén en armonía con la normativa aplicable, sean razonables, convenientes y acordes con los fines del Programa; además de asegurar la asignación de funciones de conformidad con el bloque de legalidad y garantizar la separación de funciones incompatibles para que el control no recaiga sobre una misma organización o empresa⁸.

³ Oficio n.º UNOPS/2024_91336_AC_003 del 19 de marzo de 2024.

⁴ Este cálculo consiste en obtener la relación porcentual, entre el el costo de la contratación de la Unidad Ejecutora/Firma Implementadora y el costo total del proyecto o programa.

⁵ Ley n.º 10456, Artículo 3.

⁶ Ley n.º 6227, Artículo 11.

⁷ Ley n.º 10456, artículo 5; Ley n.º 9986, Artículo 8 (principio de valor por dinero, y principio de eficiencia y eficacia), así como las Normas para la aplicación de la Política para la obtención de bienes, obras, servicios y consultorías con recursos del BCIE, Artículo 19.

⁸ Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Puntos 2.5.1 y 2.5.3, ANEXO 1: GLOSARIO.

Fundamentación

La CGR realiza una auditoría de carácter especial en la CNE enfocada en determinar el establecimiento y formalización de los mecanismos de control necesarios para la ejecución de PROERI, a fin de asegurar razonablemente su funcionamiento. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si las instituciones públicas actúan conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables, así como a los principios de buena administración. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

Este documento corresponde a un reporte de fiscalización que complementa al informe n.º DFOE-SOS-IAD-00016-2024⁹, con el propósito de comunicar de manera oportuna, desviaciones significativas de la gestión del Programa, respecto a lo establecido en la normativa aplicable, para motivar la toma de decisiones inmediata de la administración pública en la corrección de las situaciones encontradas y mitigación de los riesgos identificados, en lo que corresponda.

Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias mediante el oficio DFOE-SOS-0792 (19091), del 11 de noviembre de 2024. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones de la institución auditada:

- **Objetivo:** Determinar el establecimiento y formalización de los mecanismos de control necesarios para la ejecución del Programa PROERI, a fin de asegurar razonablemente su funcionamiento.
- **Alcance de la auditoría:** Del 1 enero de 2024 al 28 de febrero de 2025, sobre mecanismos de control para la ejecución del Programa.
- **Alcance del reporte:** Del 1 enero de 2024 al 28 de febrero de 2025, sobre mecanismos de control para la contratación y definición de funciones de las firmas implementadoras.
- **Fuentes de criterios:** Se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

⁹ Informe de auditoría acerca del establecimiento de controles por parte de la CNE para la ejecución del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI).

Normativa	Artículos relevantes
Ley n.° 10456, Aprueba Contrato de Préstamo N° 2317	3 y 5
Contrato de Préstamo N° 2317 ¹⁰	1
Ley General de Contratación Pública, n.° 9986	8
Ley General de Administración Pública, n.° 6227	11
Ley General de Control Interno, n.° 8292	7, 8, 13 y 15
Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)	2.5.1 y 2.5.3

Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Erick Alvarado Muñoz, Gerente a.i.

¹⁰ Contrato de Préstamo N° 2317 que financiará el "Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI) suscrito entre la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)