

R-DFOE-SOS-00004-2025

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. SAN JOSÉ, EN FECHA Y HORA QUE CONSTA EN FIRMA DIGITAL.

Visto el oficio CNE-PRE-UAL-OF-0050-2025 con fecha 2 de abril de 2025, que presenta recurso de revocatoria con apelación en subsidio e incidente de nulidad concomitante contra del Reporte de Fiscalización n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025 Controles para la contratación de firmas de implementación para el PROERI, presentado por Alejandro Picado Eduarte, en su condición de Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE); Álvaro Bermúdez Peña, representante del Organismo Ejecutor del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER); Mauricio Sojo Quesada, en representación del Organismo Ejecutor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI); Ángela Mata Montero, representante del Organismo Ejecutor del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH); y Leonardo Sánchez Hernández, en representación del Organismo Ejecutor Ministerio de Educación Pública (MEP).-----

RESULTANDO

I.- Que el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa emitió el 31 de marzo de 2025, el Reporte de Fiscalización DFOE-SOS-RF-00001-2025, denominado Controles para la contratación de firmas de implementación para el PROERI, en forma complementaria al 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), n.º DFOE-SOS-IAD-00016-2024 emitido el 19 de diciembre de 2024. Informe aceptado sin ninguna reserva por parte de la Administración.

II. Que el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible presentó los resultados del Reporte de Fiscalización anteriormente citado, el día 31 de marzo de 2025 a las 14:00 horas, en sesión de trabajo virtual vía plataforma Google Meet, al Presidente Ejecutivo de la CNE, así como a demás funcionarios y colaboradores de dicha institución, donde se atendieron las observaciones de la Administración y se analizó el alcance del reporte.-----

III.- Que el 31 de marzo de 2025, mediante oficio n.º DFOE-SOS-0150(07591), la Contraloría General de la República remitió al señor Alejandro Picado Eduarte, en su condición de Presidente de la CNE, el reporte de fiscalización Controles para la contratación de firmas de implementación para el PROERI, n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025, producto de la 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), según consta en el expediente electrónico de esta auditoría que se ubica en el Sistema de

DFOE-SOS-0166

2

22 de abril, 2025

Gestión Documental (SIGED) de la Contraloría General de la República.-----

IV.- Que el 03 de abril de 2025, por medio del oficio n.º CNE-PRE-UAL-OF-0050-2025, los señores Alejandro Picado Eduarte, Organismo Ejecutor Coordinador y Organismo Ejecutor CNE; Álvaro Bermúdez Peña, Organismo Ejecutor INCOFER; Mauricio Solo Quesada, Organismo Ejecutor CONAVI; Ángela Mata Montero, Organismo Ejecutor MIVAH; Leonardo Sánchez Hernández, Organismo Ejecutor MEP; interpusieron ante la Contraloría General un recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante en contra del reporte de fiscalización n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025. En resumen se argumenta: 1. que el concepto de firma de implementación como Unidades Ejecutoras contempla la definición de asistencia técnica, 2. que la ley del contrato de préstamo no hace distinción acerca de la independencia entre sí de las firmas de implementación, y 3. que es falso que se obviaron los procesos de selección al momento de elegir el Organismo Internacional como firma implementadora, ya que se realizaron estudios de mercado.-----

V. Que además se presenta un incidente de nulidad concomitante por no existir oportunidad de derecho a defensa contra el reporte, entiendo que este es un acto final.-----

VI. Que el recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado pretende que se revoque en su totalidad el reporte de fiscalización n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025, se analice de nuevo la información suministrada por la Administración y que en caso de que se acoja el recurso, se grabe un video para apegarse a la verdad.-----

VII. Que para el dictado de la presente resolución se ha atendido lo que dispone el ordenamiento jurídico al efecto.-----

CONSIDERANDO

I.-Sobre la admisibilidad y legitimación

De conformidad con lo establecido en el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública, ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978, y el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ley n.º 7428 del 7 de setiembre de 1994, el acto de impugnación procede sobre los actos definitivos que dicte la Contraloría General.

En función de lo anterior, se tiene que el Reporte de Fiscalización n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025, notificado el día 31 de marzo de 2025, se emite dentro del proceso de auditoría en forma complementaria al 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), n.º

DFOE-SOS-0166

3

22 de abril, 2025

DFOE-SOS-IAD-00016-2024 emitido el 19 de diciembre de 2024, aceptado sin reserva alguna por la Administración.

En ese sentido, el Reporte de Fiscalización resulta ser un segundo producto que a diferencia del informe emitido en diciembre de 2024, no cuenta con disposiciones vinculantes a la Administración, toda vez que su propósito es comunicar de manera oportuna, desviaciones significativas de la gestión del Programa, respecto a lo establecido en la normativa aplicable.

Por lo tanto, en atención a su naturaleza, el Reporte de Fiscalización es un producto no sujeto al régimen recursivo ordinario dispuesto en la Ley General de la Administración Pública, situación expuesta en su momento durante la presentación verbal. Se trata de un reporte adicional al estudio de diciembre de 2024, cuyo objetivo es identificar oportunamente situaciones que incumplen con lo dispuesto en la Ley n.º 10456 que Aprueba Contrato de Préstamo N° 2317 que financia 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)" a efecto que puedan ser atendidas por la Administración. En ese tanto se rechaza de plano el presente recurso de revocatoria con apelación en subsidio e incidente de nulidad concomitante.

No obstante, con respecto a las observaciones expresadas en el oficio n.º CNE-PRE-UAL-OF-0050-2025, discutidas el día de la presentación del reporte de fiscalización de marras, se hará referencia a algunas de ellas en el siguiente acápite.

II.- Sobre lo argumentado

a) Acerca del supuesto estado de indefensión

Señala la Administración, que en tanto la comunicación del Reporte de Fiscalización solicita poner en conocimiento de la Junta Directiva de la CNE, se trata de un acto administrativo definitivo emitido por la Contraloría General que les habilita el derecho de defensa y réplica.

Al respecto, se reitera que el Reporte de Fiscalización es un producto adicional que se emite dentro de un proceso de auditoría del cual la CNE y demás organismos ejecutores han sido parte, tenían conocimiento, han suministrado información y han sido comunicados, todo conforme la normativa vigente. Dicho Reporte no causa estado por carecer de disposiciones vinculantes a la Administración y sus alcances fueron discutidos en la sesión virtual del día 31 de marzo de 2025, según se observa en el Acta de Presentación Verbal de Resultados. En un proceso de auditoría que obedece a normativa técnica y especial no es posible invocar un "estado de indefensión" como si se tratara de un procedimiento ordinario de LGAP que involucra un contradictorio. Las intervenciones del auditado están previstas y se han respetado. Los hechos están debidamente respaldados.

Además, se aclara que el Reporte de Fiscalización complementa lo indicado en el 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), n.º DFOE-SOS-IAD-00016-2024 emitido el pasado 19 de diciembre de 2024, con base en la información suministrada por la misma CNE. El reporte es un producto del proceso de fiscalización que ha sido conocido en todo momento por la Administración y que se ha ajustado a la normativa vigente.

En todo caso, lo expuesto en el oficio CNE-PRE-UAL-OF-0050-2025 presentado por la CNE y demás ministros, no combate los hechos que se plantearon en el Reporte de Fiscalización, sino que se trata de una mera interpretación de la ley que regula el crédito.

b) Sobre las firmas de implementación como unidades ejecutoras

Argumenta la Administración que ni la Ley n.º 10456 ni el contrato de préstamo n.º 2317 aprobado por la Asamblea Legislativa, tienen una regulación específica para la contratación de lo que el Banco prestatario definió como Firma de Implementación General ni como Firmas de Implementación. Además, indica que el concepto de Firma de Implementación como Unidad Ejecutora, implica la administración absoluta de los proyectos, incluyendo la firma de contratos, la administración y erogación de recursos públicos para efectos del pago de facturas, y dentro del cual se encuentra inmersa la “asistencia técnica”.

En apego al principio de legalidad, se reitera lo ya indicado en la definición que establece el mismo cuerpo normativo de la Ley n.º 10456 en su artículo 3, con respecto a que las firmas de implementación (general y específica) deben fungir como unidades ejecutoras, sin indicar en ningún caso que funjan como asistencia técnica.

Por otro lado, con base en el principio de unidad de caja, así establecido en los artículos 6 y 7 de la Ley del contrato de préstamo, los recursos líquidos deben estar consignados a nombre del Fondo Nacional de Emergencia en la Tesorería Nacional, siendo por reserva de ley, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias la entidad facultada exclusivamente para la administración de dicho Fondo.

Sin embargo, lo anterior no descarta las funciones de una unidad ejecutora, que trascienden la mera gestión de la liquidez, abarcando también la administración integral de los demás recursos y las acciones pertinentes para la ejecución de los diferentes componentes y proyectos del programa PROERI.

c) Sobre la independencia de las firmas implementadoras

Argumenta la CNE, que en ningún momento la Ley del contrato de préstamo n.º 2713 establece que las Firmas de Implementación del Programa de cada organismo ejecutor y la Firma de Implementación General, deben ser empresas independientes entre sí.

DFOE-SOS-0166

5

22 de abril, 2025

Sobre este aspecto, se extraña la debida observancia por parte de la CNE a las bases fundamentales y objetividad del control interno que apuntan en todo momento a un compromiso superior con el Sistema de Control Interno, el fortalecimiento de la ética institucional, el mantenimiento de personal competente y comprometido, y una estructura organizativa apropiada. Lo anterior, por cuanto la misma Firma de Implementación realizaría funciones de coordinación y ejecución del Programa, así como funciones de control.

Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE y sus reformas), en los acápites 2.5.1 y 2.5.3, establecen que las funciones incompatibles se deben separar, con el fin de evitar que una sola organización o empresa tenga el control por la totalidad de ese conjunto de labores. A su vez define las funciones incompatibles como aquellas que implican la concentración de las competencias de un solo órgano, lo cual podría favorecer la realización o el ocultamiento de fraudes, errores, omisiones o cualquier tipo de irregularidades, y en consecuencia debilitar el SCI y el logro de los objetivos del programa. Marco legal del cual la Administración hace total abstracción en su planteamiento.

d) Sobre el estudio de mercado

Manifiesta la CNE que el estudio de mercado contenido en el oficio INCOFER-PE-OF-0398-2024 de fecha 31 de mayo de 2024, no satisface a la Contraloría General; a pesar de que ni la Ley n.º 10456 ni el documento “Política para la obtención de Bienes, Obras, Servicios y Consultorías con recursos del Banco y sus Normas de Aplicación”, contiene una guía para desarrollar un estudio de mercado como el que pretende el Ente Contralor.

Sobre este punto, más allá de pretender o valorar una definición de lo que es un estudio de mercado, lo importante es ver la finalidad de éste, para escoger la mejor opción que conviene al Programa, toda vez que se está ante recursos públicos provenientes de un empréstito. Al respecto, debe considerarse que desde una perspectiva técnica, un estudio de mercado busca obtener información detallada y confiable sobre la existencia de bienes, obras o servicios, cantidades, calidad y oportunidad requerida, además la identificación de posibles proveedores del mercado de forma que se comparan alternativas, para asegurar que la contratación sea la mejor opción y el precio sea razonable, de manera que se garantice el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y valor por el dinero.

De ésta manera, lo aportado por la Administración durante el proceso de auditoría carece de una comparación de precios, alternativas de empresas que ofrecieran servicios equivalentes a unidades ejecutoras y razonabilidad, que justifique o demuestre que la mejor opción fue la contratación del Organismo Internacional.

DFOE-SOS-0166

6

22 de abril, 2025

e) Sobre el incidente de nulidad

En atención a lo anteriormente expuesto, al no existir un derecho de defensa violentado ni tampoco oposición sobre los hechos que sustentan el reporte, se rechaza el incidente de nulidad.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que fundamentan esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, Ley n.º 7428; se resuelve: **I. RECHAZAR DE PLANO** el escrito oficio n.º CNE-PRE-UAL-OF-0050-2025 con fecha del 2 de abril de 2025, el cual constituye una manifestación de inconformidad sobre el reporte n.º DFOE-SOS-RF-00001-2025 del 31 de marzo de 2025, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. **II. RECHAZAR** el incidente de nulidad. **NOTIFÍQUESE.**-----

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de ÁreaMaría Virginia Cajiao Jiménez
Abogada Fiscalizadora **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

EAM/pmt

Ce: Expediente
G-P: 2024002826-4**Ni:** 7939-2025