

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **06538**

01 de junio de 2026  
**DFOE-CIU-0212**

Ingeniero  
Efraim Zeledón Leiva  
Presidente del Consejo de Administración

Ingeniero  
Mauricio Sojo Quesada  
Director Ejecutivo a.i.  
**CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD (CONAVI)**

Estimados señores:

**Asunto:** Remisión de orden N.º **DFOE-CIU-ORD-00001-2026** relacionada con los controles asociados a la gestión de activos adquiridos con fondos públicos y custodiados por terceros en el desarrollo de obras de infraestructura vial a cargo del CONAVI.

Para que se haga del conocimiento de los miembros del Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en la sesión inmediata siguiente al recibo de esta comunicación, se les informa que la Contraloría General de la República (CGR), en el ejercicio de sus potestades de fiscalización superior de la hacienda pública, otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y 11, 12 y 22 de su Ley Orgánica N.º 7428, realizó una investigación sobre los controles establecidos por el CONAVI respecto a los activos adquiridos y custodiados por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) mediante los Memorandos de Acuerdo (MdA)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Estudios Previos, Diseño y Construcción de los Puentes sobre el río Virilla en las rutas nacionales N.º 32 y 147; Supervisión del Proyecto Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional N.º 39, sección Uruca (Ent. Ruta Nacional N.º 108)-Calle Blancos (Ruta Nacional N.º 109) y Fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (POEIV); Construcción y Supervisión de tres pasos a desnivel en la ruta nacional N.º 39 Carretera de Circunvalación, Rotonda de las Garantías Sociales, Facultad de Derecho UCR-Rotonda de la Bandera e Intersección Guadalupe y Fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del POEIV.

DFOE-CIU-0212

2

01 de junio, 2026

Al respecto, es necesario indicar que la ejecución de proyectos de obra pública vial bajo esquemas de gestoría como el establecido en los Memorandos de Acuerdo suscritos entre el CONAVI y la UNOPS, requieren del diseño y ejecución de controles apropiados que garanticen la trazabilidad en el uso de los fondos públicos, así como los principios de transparencia y rendición de cuentas, más aún ante la especial naturaleza del organismo internacional con sus inmunidades y privilegios, que no debe ser impedimento para el cumplimiento de tales principios.

Como parte de las revisiones y análisis efectuados en la investigación realizada, se detectaron deficiencias en el sistema de control y riesgos asociados a las regulaciones aplicables al registro de los activos en custodia de UNOPS, que ameritan la emisión de la presente orden. En virtud de lo cual, seguidamente se exponen los antecedentes, análisis del caso y respectivas órdenes dirigidas a la Administración Activa, todo en estricto apego al ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

## 1. Antecedentes

El proceso de fiscalización realizado por la CGR sobre los bienes adquiridos por la UNOPS al amparo de los MdA suscritos con el CONAVI se fundamenta en los siguientes hitos:

- a. Entre los años 2014 y 2017 se suscribieron varios MdAs entre el CONAVI y la UNOPS con el objetivo de reducir los plazos de ejecución, lograr ahorros económicos, asegurar mayor transparencia y fortalecer las capacidades institucionales, delegando el gerenciamiento integral, los estudios previos, el diseño, la construcción y la supervisión de proyectos estratégicos de infraestructura vial (tales como los puentes sobre el río Virilla, el Puente Binacional Sixaola, Circunvalación Norte, Radial Lindora y los Pasos a Desnivel), incluyendo dentro de este marco contractual la habilitación para que la UNOPS adquiriera y custodiara temporalmente activos (bienes, equipos y suministros) utilizando los recursos financieros proporcionados por el CONAVI.
- b. El 24 de noviembre de 2021, el CONAVI acreditó el procedimiento “**06.03.03.39 Control y recepción de activos de la UNOPS**”, vigente desde el 14 de noviembre de 2021; dicho procedimiento estableció formalmente que la Unidad Ejecutora<sup>2</sup> realizaría la revisión del inventario de los activos adquiridos por UNOPS con recursos públicos de forma trimestral durante la ejecución de los proyectos, a través de los inventarios anexados a los informes financieros trimestrales de UNOPS.
- c. Durante el periodo comprendido entre el 28 de febrero al 24 de setiembre de 2025, se mantuvo un intercambio de información entre la CGR mediante los oficios

---

<sup>2</sup> Para el caso en específico UE del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (POEIV).

DFOE-CIU-0212

3

01 de junio, 2026

DFOE-CIU-0091 (03344), DFOE-CIU-0125 (07289), DFOE-CIU-0284 (12054), DFOE-CIU-0369 (13606), DFOE-CIU-0448 (16280), DFOE-CIU-0453 (16582), y por parte del CONAVI con los oficios CARTA-CONAVI-POE-10-2025-0095, CARTA-CONAVI-POE-10-2025-0122, CARTA-CONAVI-POE-02-2025-0200, CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-0834 (0118), CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-0965 (0118) y CARTA-CONAVI-DIE-01-2025-1159 (0118). La información recibida confirmó que, pese a la recepción definitiva de las obras y planos *As-Built*, los Memorándum de Acuerdo (MdA) no contaban con finiquito, manteniendo los activos bajo custodia de UNOPS hasta el cierre financiero proyectado —el cual según la administración— se realizaría en septiembre de 2025; asimismo, se acreditó la Instrucción Operativa OI.FG.2018.02 - Fixed and Intangible Asset Management<sup>3</sup>, informes financieros (2021-2025), algunos inventarios con cortes parciales y se efectuó una inspección física en las instalaciones de UNOPS el 24 de septiembre de 2025 con colaboración de personal del CONAVI. Sin embargo, persistió como información faltante la documentación que acreditara la inclusión del inventario periódico como anexo a los informes financieros trimestrales y al respectivo control del CONAVI según el procedimiento de control vigente **“06.03.03.39 Control y recepción de activos de la UNOPS”**.

- d. El 22 de octubre de 2025, mediante oficio DFOE-CIU-0493 (21082), se consulta sobre la trazabilidad de algunos bienes presentes en los 6 inventarios proporcionados a la CGR (con fechas de 2021-05-31, 2021-09-30, 2022-06-30, 2022-09-30, 2025-06-30 y 2025-09-24), los cuales han presentado movimientos de baja por robo, deterioro, donación y equipos en uso en proyectos ajenos a los MdAs originales, como PROERI.
- e. Los días 30 y 31 de octubre de 2025, mediante los oficios CARTA-CONAVI-POE-02-2025-0247 y CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-1401 (0118), el CONAVI indica que las bajas fueron verificadas y que el traslado de activos a otros convenios o para uso en PROERI respondió a criterios de eficiencia dictados por las jefaturas, para evitar supuestos gastos adicionales.

*“Activos dados de baja por donación, deterioro o robo. / UNOPS en varias oportunidades solicitó dar de baja activos por los conceptos indicados. **Verbalmente se consultó con los superiores del momento respecto al tema, no encontrando inconveniente en la solicitud...** / Activos en uso en proyectos PROERI. / Como parte de la misma dinámica descrita en el punto anterior, también UNOPS solicitó el traslado de activos entre Memorandos de Acuerdo. Este punto en particular, **también se discutió con los superiores***

<sup>3</sup> Describe las directrices para la Gestión de Activos Fijos e Intangibles de UNOPS, en específico el apartado 3.6 indica: *“Items with a value between USD 300 and USD 2,499 must be expensed and recorded as Registered Assets.”*, el cual se puede traducir como “Los artículos con un valor entre USD 300 y USD 2.499 deben contabilizarse como gasto y registrarse como Activos Registrados” proporcionado mediante oficio CARTA-CONAVI-POE-10-2025-0095

DFOE-CIU-0212

4

01 de junio, 2026

*de turno y se llegó a la conclusión que resultaba adecuado su implementación, pues de esta manera se evitaba el gasto de la nueva compra de equipos, con cargo a los Memorandos de Acuerdo, pues en vez de ello se podría utilizar los activos ya adquiridos y que todavía estaban operativos para los fines perseguidos.” CARTA-CONAVI-POE-02-2025-0247 (el resaltado no es del original).*

*“**3. Activos en uso en los proyectos PROERI (Cuadro 3)** / Los movimientos de activos hacia proyectos PROERI se analizaron con los superiores jerárquicos, quienes determinaron que dichos traslados eran procedentes en función de criterios de eficiencia, evitando la adquisición de nuevos bienes cuando existían activos operativos previamente adquiridos. / Las autorizaciones respectivas se otorgaron en el **marco de las prácticas internas aplicables entre CONAVI y UNOPS** para este tipo de gestiones.” CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-1401 (0118) (el resaltado no es del original).*

- f. El 26 de enero de 2026, mediante oficio DFOE-CIU-0040 (00858), la CGR emite una nueva comunicación solicitando información detallada sobre el estado del cierre o finiquito de los memorandos de Pasos a Desnivel y Circunvalación Norte.
- g. El 2 de febrero de 2026, mediante el oficio CARTA-CONAVI-CA-DIE-116-2026, el CONAVI indicó que el proceso de cierre de los Memorandos de Acuerdo (MdA) con la UNOPS se divide en dos etapas: primero un **cierre administrativo** y luego un **cierre financiero**. Para que la UNOPS proceda con la segunda etapa (cierre financiero), es requisito indispensable que la Administración (CONAVI) emita primero una "No Objeción" sobre el cierre administrativo. Señaló que respecto a "Pasos a Desnivel" la UNOPS ya inició el proceso de elaboración del cierre financiero ante la "No objeción" de CONAVI, mientras que se encuentra haciendo el análisis del cierre administrativo para el caso de "Circunvalación Norte", y así posteriormente continuar con "Puentes sobre el río virilla".

## **2. Sobre la modalidad de contratación entre CONAVI y UNOPS, los principios de transparencia y rendición de cuentas**

Para efectos de la presente orden, resulta importante tener presente el modelo de contratación empleado entre el CONAVI y la UNOPS, formalizado a través de Memorandos de Acuerdo (MdA), mediante los cuales se le encargó al organismo internacional el gerenciamiento integral de proyectos estratégicos de infraestructura vial. Dicha contratación se realizó de forma directa al amparo de la excepción establecida en el artículo 2 inciso b) de la entonces vigente —y aplicable al caso en razón del tiempo— Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y en el artículo 137 de su Reglamento, precisamente en virtud de la naturaleza pública internacional de la UNOPS, lo que le permitió al CONAVI prescindir de los procedimientos ordinarios de concurso. No obstante, esa misma circunstancia hacía imperativo que el CONAVI estableciera controles

DFOE-CIU-0212

5

01 de junio, 2026

apropiados y suficientes para garantizar que el encargo del gerenciamiento no implicara una renuncia al ejercicio de sus competencias institucionales ni al cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública costarricense.

Bajo este modelo, el CONAVI transfirió fondos públicos a cuentas bancarias administradas por la UNOPS de manera anticipada a la ejecución. Con estos recursos, la UNOPS quedó facultada para proveer los insumos y servicios del proyecto, incluyendo la adquisición de bienes, equipos y suministros, aplicando para ello sus propias reglas, procedimientos y reglamentos financieros internacionales, y no la normativa costarricense de contratación administrativa<sup>4</sup>. Durante la ejecución, los activos adquiridos permanecían bajo la custodia de la UNOPS; sin embargo, el modelo contractual estipula que los bienes son adquiridos con fondos públicos, por lo que la propiedad de estos pertenece al Estado costarricense. En consecuencia, al momento de la finalización del proyecto y su recepción formal, correspondía ser transferidos formalmente para su incorporación como activos institucionales del CONAVI.

La UNOPS es un órgano “subsidiario” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En virtud de la Ley N.º 9317 —Canje de Notas constitutivo del Acuerdo para el Establecimiento de una Oficina de UNOPS en Costa Rica—, Costa Rica reconoce la aplicación de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas de 1946 a la oficina de UNOPS, sus instalaciones, bienes, fondos, activos, personal y actividades oficiales en el territorio nacional. Estas prerrogativas la sustraen formalmente de injerencia ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa del país, incluyendo procedimientos de allanamiento, requisición, confiscación o expropiación.

No obstante lo anterior, es indispensable distinguir entre la naturaleza institucional de la UNOPS como organismo internacional —a la que se le aplican esas prerrogativas— y su actuación concreta como contratista del Estado en la ejecución de proyectos de obra pública financiados con recursos públicos costarricenses. En este último ámbito, la información generada a lo largo de la ejecución de los proyectos —contratos de obra, modificaciones, controles de calidad, informes de supervisión, comprobantes de adquisición, entre otros— no es información privada del organismo internacional, sino documentación de interés público que se deriva directamente de la gestión de fondos públicos y obras del Estado costarricense.

---

<sup>4</sup> Al respecto puede verse lo regulado en los distintos instrumentos jurídicos, véase: *Memorando de Acuerdo para el Proyecto: “Supervisión del Proyecto ‘Corredor Vial Circunvalación Norte...’*, apartado 7.a (p. 6) y apartados 8.a y 8.b (p. 7); *Memorando de Acuerdo para el Proyecto: “Construcción y Supervisión de 3 Pasos a Desnivel en la Ruta Nacional N. 39...”*, apartado 7.a (p. 5) y apartados 9.a y 9.b (p. 6); y *Memorando de Acuerdo para el Proyecto: “Estudios Previos, Diseño y Construcción de los Puentes sobre los ríos Virilla...”*, apartado 7.a (p. 4) y apartados 9.a y 9.b (p. 5). Esta línea de gobernanza financiera se complementa con lo dispuesto en la cláusula segunda, apartado 2.2, del *Memorando de Acuerdo de Asistencia Técnica al CONAVI para la Implementación del Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI)*, p. 2.

DFOE-CIU-0212

6

01 de junio, 2026

Esta distinción resulta fundamental puesto que los privilegios e inmunidades de la UNOPS no pueden operar como un mecanismo que vacíe de contenido el derecho contractual público al que está afecto el propio CONAVI y con ello a acceder a la información necesaria para verificar el cumplimiento de lo pactado, ni pueden constituirse en un obstáculo para el ejercicio de las competencias de los órganos de control externo ni de la ciudadanía. La transparencia y la rendición de cuentas son principios esenciales que los propios MdA incorporaron expresamente como compromisos de la UNOPS, por lo que una invocación de sus prerrogativas para limitar el acceso a información generada con fondos públicos resulta contrario a los términos contractuales.

Adicionalmente, los MdA suscritos reconocieron que el CONAVI mantenía en todo momento sus competencias institucionales, sin delegarlas ni transferirlas a la UNOPS —aspecto remarcado en el refrendo otorgado por la Contraloría General a los MdA—. El acuerdo entre CONAVI y la UNOPS estableció un vínculo de cooperación técnica y gerencial, no una cesión de la responsabilidad pública sobre los recursos involucrados. En ese marco, el Consejo de Administración del CONAVI, como jerarca y responsable del Sistema de Control Interno Institucional, al amparo de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292, tiene la obligación legal e indelegable de asegurar que en este tipo de esquemas contractuales, la delegación operativa del gerenciamiento no derive en una pérdida efectiva del control sobre el patrimonio público, la ejecución presupuestaria ni la calidad de las obras.

Para ello, es deber del CONAVI contar con mecanismos contractuales y procedimentales que le garanticen su acceso irrestricto a toda la documentación técnica, financiera y administrativa generada en la ejecución de los proyectos, así como el acceso de los órganos de control externo legalmente competentes, no siendo válido que el organismo internacional anteponga sus prerrogativas a su propio contratante público. Lo anterior implica, entre otros aspectos, definir con claridad las obligaciones de información de la UNOPS hacia el CONAVI, los plazos y formatos de entrega, los mecanismos de verificación del autocontrol de calidad y las condiciones de acceso de auditores e inspectores externos a los procesos y laboratorios del proyecto. Tratándose de la documentación de los proyectos ejecutados mediante los MdA el CONAVI debió asegurarse de exigir su acceso irrestricto, concomitante y en tiempo real durante toda la fase de ejecución. Por ende, el finiquito no debería constituir el momento de entrega de la totalidad de la documentación de los proyectos, sino el acto de consolidación, liquidación final y cierre de cada uno de ellos; no obstante será necesario su completitud en esta última fase para garantizar la posterior rendición de cuentas como entidad pública responsable, así como la memoria histórica institucional, la toma informada de decisiones y el ejercicio futuro de potestades públicas.

La omisión o insuficiencia de esos controles o de la obtención de la documentación de los proyectos ya ejecutados no podría ser justificada en las prerrogativas del organismo internacional, pues estas no eximen al CONAVI de su responsabilidad primaria como contratante y garante del interés público. Por el contrario, la especial naturaleza de la UNOPS hace aún más exigible el robustecimiento de los mecanismos de supervisión,

DFOE-CIU-0212

7

01 de junio, 2026

trazabilidad y rendición de cuentas, precisamente porque la aplicación de la normativa nacional de contratación quedaba hasta cierto punto desplazada por las reglas internas del organismo durante la fase de ejecución.

En esa línea, la Sala Constitucional, en la resolución N.º 8398 de las 12:42 horas del 25 de mayo de 2018, recordó que en Costa Rica resulta de especial importancia garantizar los principios de publicidad, transparencia y libre acceso en las contrataciones realizadas con fondos públicos, y reafirmó aquella máxima según la cual donde van los fondos públicos, va el control, por elementales razones de su buen uso, transparencia y rendición de cuentas. Esto aplica con plena vigencia a la relación contractual entre el CONAVI y la UNOPS, independientemente de las prerrogativas que asisten a esta última en su condición de organismo internacional. Sobre el particular, dicho Tribunal constitucional expresó:

*(...) Si bien este Tribunal Constitucional comprende que la oficina de UNOPS se rige por sus propios principios de contratación, de los cuales esta Sala es completamente respetuosa, lo cierto es que, en Costa Rica nos resulta de especial importancia garantizar los principios de publicidad, transparencia y libre acceso en las contrataciones, en los proyectos que se realicen en nuestro país y especialmente con fondos públicos. (...) Pensamos que las reglas que impone el organismo internacional en nada contribuyen a garantizar los principios de probidad, rendición de cuentas y en especial el de transparencia. (...) **en el caso de la UNOPS, estamos frente a obras que son financiadas con fondos públicos** provenientes del Presupuesto Nacional o de los presupuestos de los órganos con personificación presupuestaria y entes, sobre los cuales los órganos de control los (as) ciudadanos (as) ejercen, los primeros, todas sus potestades y, los segundos, sus derechos fundamentales (...) **En esta dirección, hay que tener presente aquella máxima que expresa que ahí donde van los fondos públicos, va el control, por elementales razones de su buen uso, transparencia y rendición de cuentas** (...)* (El resaltado no es parte del original)

En consecuencia, el acatamiento de las órdenes que se detallan en el presente oficio por parte del Consejo de Administración del CONAVI constituye un mecanismo esencial para restablecer y asegurar que el CONAVI, como sujeto público, cumpla a cabalidad su función de garante del interés público y del buen uso de los recursos del Estado. La vigilancia activa del Consejo garantiza que un modelo de contratación como el que nos ocupa de un proceso de gerenciamiento encargado a un sujeto de derecho internacional público, se ajuste a los principios de legalidad, probidad, transparencia y rendición de cuentas, y que las prerrogativas del organismo internacional no se conviertan en un obstáculo para que la Administración brinde las cuentas debidas ante la ciudadanía y ante los órganos de control, ni para contar con la información veraz y oportuna que exige una adecuada toma de decisiones institucionales. De la misma manera, el modelo de contratación empleado no faculta al CONAVI para desatender sus responsabilidades de control y asegurar que en lo que respecta a los activos adquiridos con fondos públicos haya trazabilidad y formalidad en su manejo.

### 3. Criterio jurídico, técnico y contractual

El actuar del CONAVI frente a los bienes adquiridos con fondos públicos se define mediante un criterio integral que unifica las dimensiones jurídica, técnica y contractual. Este marco normativo establece que la Administración posee una responsabilidad ineludible en el cuidado de los recursos, la cual no se debilita ante la participación de terceros.

El ordenamiento jurídico costarricense determina que la Administración es **responsable** de la vigilancia de los fondos públicos<sup>5</sup>. Por ello, cuando contrata servicios de apoyo o gestores externos la institución debe **mantenerse vigilante de sus mecanismos de control**, bajo el entendido de que la externalización de tareas no exime a la Administración de su **deber indelegable de fiscalizar** la ejecución contractual y el uso correcto de los fondos públicos, más aún tratándose de organismo internacionales públicos con su especial naturaleza y régimen jurídico particular.

Por otra parte, el **control o supervisión** del proceso de ejecución es una tarea que la Administración activa no puede delegar al contratista<sup>6</sup>. Es deber del jerarca y de los titulares subordinados establecer y mantener un sistema de **control interno** que proteja los activos contra cualquier pérdida, desvío o uso indebido. En esta línea, la gestión de activos exige al CONAVI realizar **actividades de control periódico**, mediante comparaciones periódicas entre los registros contables y los documentos originales, además de efectuar inventarios presenciales para verificar la existencia y estado de los bienes<sup>7</sup>.

Asimismo, los bienes deben registrarse contablemente en los estados financieros e identificarse en sistemas institucionales, como por ejemplo, SIBINET o SIFCO, una vez transferidos. Contractualmente, en tanto los activos son adquiridos con fondos públicos, la

---

<sup>5</sup> **Ley General de Control Interno (N.º 8292)**, artículos 1 y 11, la contratación de terceros obliga a extender los controles y no exime la responsabilidad de fiscalización. Esto se refuerza con el **artículo 13 de la Ley de Contratación Administrativa (N.º 7494)** y actualmente en el **artículo 106 de la Ley General de Contratación Pública (N.º 9986)**, que exige a la Administración fiscalizar el cumplimiento exacto de las obligaciones pactadas.

<sup>6</sup> Los **artículos 10, 12 y 13 de la Ley N.º 8292** y **artículo 18 de la Ley N.º 8131** imponen al jerarca la responsabilidad de perfeccionar el sistema de control interno y tomar medidas correctivas inmediatas ante irregularidades, manteniendo un ambiente de control basado en valores éticos.

<sup>7</sup> La **Norma 4.3 de las Normas de Control Interno (N-2-2009-CO-DFOE)** y sus subnormas 4.3.1, 4.3.2 y 4.4.5 exigen la asignación de responsables para la custodia y la comparación sistemática de registros contra inventarios presenciales. A nivel interno, el **Procedimiento 06.03.03.39. V-3 (Política 01.02)** establece que este seguimiento debe ser trimestral.

DFOE-CIU-0212

9

01 de junio, 2026

propiedad originaria pertenece al CONAVI desde su compra, correspondiendo al finalizar el proyecto o en el momento de su aceptación formal, la entrega de la posesión material y regularización patrimonial definitiva<sup>8</sup>.

Por último, debe existir **formalidad en la disposición de activos**, ante cualquier movimiento, traslado, disposición o baja (por obsolescencia, robo o deterioro) mediante documentos oficiales emitidos por el CONAVI, no por instrucciones verbales. Esta autorización debe otorgarse tras una verificación física previa por parte de la Administración<sup>9</sup>.

#### 4. Análisis del Caso Concreto

De acuerdo con los antecedentes señalados previamente, se identificó una falta de controles sobre los activos adquiridos por la UNOPS con fondos públicos en el marco de los MdAs, debido a que el CONAVI no ejecutó las verificaciones trimestrales obligatorias ni cuenta con procedimientos que regulen la disposición de los activos durante todo su ciclo de vida o ante situaciones imprevistas (robos, daños o deterioro). Esta deficiencia ha institucionalizado prácticas informales de gestión, donde traslados de equipo tecnológico y donaciones se autorizaron mediante coordinaciones verbales de "no objeción" sin acreditar las necesidades institucionales y el estado de los activos.

Asimismo, existe una incompatibilidad normativa entre los estándares de la UNOPS y la legislación costarricense respecto a los parámetros de control y registro. Esta discrepancia deja sin controles los casos en los que existan compras de equipos cuyo monto individual no supere el umbral, pero que en volumen el monto de compra sea material. A continuación se abordan en detalle las situaciones identificadas:

##### a. Deficiencias en sistema de control del CONAVI

La revisión de la información proporcionada por el CONAVI evidenció que la Administración implementó parcialmente el procedimiento interno "06.03.03.39. V-3. Control y recepción de activos de la UNOPS" con vacíos importantes, e incurriendo en una serie de incumplimientos:

---

<sup>8</sup> El **punto 7 (incisos b y c) de los Memorándum de Acuerdo (MDA)** estipula que la propiedad de los bienes es del CONAVI. Esto se vincula con las **NICSP 1, 17 y 23**, que obligan a registrar los activos y revelar su naturaleza en los estados financieros, así como con el **Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central**.

<sup>9</sup> El marco contractual, aunque se apoya en las políticas de UNOPS (**OI.FG.2018.02**), supedita cualquier baja o traslado a la confirmación mediante nota oficial del CONAVI, previa verificación física, para garantizar la protección patrimonial exigida en el **artículo 15 de la Ley N.º 8292**.

DFOE-CIU-0212

10

01 de junio, 2026

i. Inexistente control de los activos adquiridos por parte de UNOPS con fondos públicos:

El procedimiento define en el apartado “**B.2.- Políticas operativas específicas**”, en su sección 01.02 que “*El control, supervisión o seguimiento de los activos de la UNOPS, por parte del Departamento de Contabilidad y la Unidad de Administración y Control de Bienes se realizará durante la ejecución de los proyectos con una programación trimestral, utilizando como herramienta de verificación la recepción del anexo actualizado de los activos adquiridos y las facturas respectivas, al comparar los datos consignados en dicho anexo contra el auxiliar de bienes que lleva el CONAVI.*” (el resaltado y subrayado no es del original).

Sin embargo, al solicitar la certificación de la documentación sobre la revisión efectuada a los inventarios trimestrales<sup>10</sup>, **la Administración no remitió información que acredite el control, supervisión y seguimiento efectuado**<sup>11</sup>.

ii. Incongruencias en el procedimiento de control

El procedimiento define en el apartado “**B.2.- Políticas operativas específicas**”, en su sección 01.02 que “**El control, supervisión o seguimiento de los activos de la UNOPS, por parte del Departamento de Contabilidad y la Unidad de Administración y Control de Bienes** se realizará durante la ejecución de los proyectos con una programación trimestral, utilizando como herramienta de verificación la recepción del anexo actualizado de los activos adquiridos y las facturas respectivas, al comparar los datos consignados en dicho anexo contra el auxiliar de bienes que lleva el CONAVI.” (el resaltado y subrayado no es del original).

Sin embargo el apartado “**C- Narrativa**”, establece que el responsable de revisar el estado financiero trimestral por cada Memorandum de Acuerdo (MdA), el cual debe incluir el anexo actualizado de los activos adquiridos y las facturas respectivas es el Encargado Administrativo de la Unidad Ejecutora, en contraste a lo señalado previamente. Esta discrepancia genera riesgos de inseguridad jurídica sobre los roles de control y en la distribución de funciones y de una eventual dilución de responsabilidades.

<sup>10</sup> [DFOE-CIU-0369 \(13606\)](#)

<sup>11</sup> [CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-0965 \(0118\)](#)

DFOE-CIU-0212

11

01 de junio, 2026

iii. Vacíos en el procedimiento de control

El procedimiento en el apartado "**B.2.- Políticas operativas específicas**", en su sección 01.04 señala que "*La recepción de los activos de la UNOPS, por parte del Departamento de Contabilidad y la Unidad de Administración y Control de Bienes, se realizará, una vez que ocurra el vencimiento de los Memorándum de Acuerdo (MdA), suscritos por la Institución a través Unidades Ejecutoras; siempre y cuando exista un traslado formal de este tipo de activos por parte UNOPS.*"

Sin embargo, se constató mediante la revisión de los 6 inventarios suministrados (antecedente d.) una serie de procesos donde se realizaron traslados entre MdAs y baja de activos (alegando la administración situaciones de robo, daño u obsolescencia) durante el desarrollo del proyecto y previo a la finalización del MdA.

Dichas acciones **no son abordadas en el procedimiento** debido a que la Administración no consideró en su regulación el ciclo de vida de los activos al omitir el deterioro normal de los mismos o eventualidades que pueden producirse durante el uso del activo.

Adicionalmente, se puede observar que el procedimiento 06.03.03.39. V-3 no asigna actividades específicas a los actores claves, ni incluye específicamente cómo llevará el control de la herramienta de verificación que debió ejercer la Administración para revisar y validar el anexo del inventario actualizado provistos por el organismo externo durante la ejecución.

iv. Implementación de prácticas informales para la disposición de bienes

Se detectaron múltiples situaciones donde se gestionaron donaciones, traslados de bienes y activos **a través de prácticas no reguladas formalmente por la Administración** (antecedente e.).

Las autoridades del CONAVI justificaron haber otorgado la "no objeción" a estas disposiciones de los activos mediante discusiones verbales o "prácticas internas de coordinación" (antecedente e.), sin generar la documentación formal ni el sustento jurídico que acreditara debidamente el dado de baja de bienes del patrimonio público.

Además, la CGR identificó que bienes adquiridos con recursos de un Memorando de Acuerdo específico (como Pasos a Desnivel) fueron trasladados a otros MdAs (como Circunvalación Norte) o usados en proyectos de emergencia (como PROERI), sin que mediara una evaluación técnica o

DFOE-CIU-0212

12

01 de junio, 2026

financiera previa e independiente por parte del CONAVI. Estas reasignaciones según la Administración se basaron en supuestos criterios de "eficiencia" y ahorro (antecedente e.), sin embargo no se proporcionó evidencia de estudios formales para dicha afirmación.

Estas deficiencias en el sistema de control generan riesgos para el patrimonio público. La falta de regulación en el procedimiento 06.03.03.39. V-3 impide documentar y justificar la necesidad interna antes de reasignar un activo a otro convenio. Sumado a esto, la ausencia de control por parte de los encargados directos para formalizar los traslados durante la vigencia de los Memorandos de Acuerdo (MdA) ha resultado en la entrega y disposición de activos sin el respaldo formal ni jurídico de la Administración, según consta en los oficios CARTA-CONAVI-POE-02-2025-0247 y CARTA-CONAVI-DIE-02-2025-1401 (0118) (Antecedente e.). Esto genera una pérdida de trazabilidad y la imposibilidad de recuperar los recursos del Estado en caso de sustracción o de que los bienes sean utilizados en actividades ajenas a los objetivos principales.

- b. Incompatibilidad entre la normativa de UNOPS y la regulación nacional
- c. Mientras los reglamentos financieros del organismo internacional limitan el control formal y el registro únicamente a activos con un valor superior a \$300<sup>12</sup>, la normativa costarricense no establece este tipo de umbrales que eximan a la Administración de su deber de inventario y custodia. De manera que la normativa costarricense contempla la fiscalización, registro y control de los bienes adquiridos con fondos públicos.

La adopción de un umbral externo (\$300) por parte del CONAVI no sería concordante con el marco normativo nacional; con el agravante de que el CONAVI no podría garantizar la trazabilidad ni la integridad de los activos adquiridos con fondos públicos por la UNOPS por debajo del valor de \$300; dicho monto podría aumentar significativamente ante la eventualidad de compras superiores de más de una unidad o que dicho bien posea una vida útil mayor a un año. Esta discrepancia genera inseguridad jurídica y un riesgo de eventuales daños<sup>13</sup> materiales al patrimonio público.

Así las cosas, existe una desarmonización entre los estándares corporativos del organismo internacional y el marco jurídico-administrativo (Ley General de Control Interno, Ley de la Administración Financiera, etc.) que rige al CONAVI para

<sup>12</sup> [OI.FG.2018.02 - Fixed and Intangible Asset Management](#)

<sup>13</sup> Conforme lo externado por el Director de Proveeduría Institucional y el encargado del Departamento de Administración de Bienes

DFOE-CIU-0212

13

01 de junio, 2026

el control y salvaguarda de los fondos públicos y particularmente el artículo 18 de la Ley N.º 8131, al señalar que el control interno es responsabilidad de la máxima autoridad de cada dependencia, competencia que es intransferible e irrenunciable.

Las situaciones relacionadas con la falta de ejecución de controles, los vacíos y contradicciones en las regulaciones internas, la falta de valoración sobre los riesgos derivados de las incompatibilidades normativas y la disposición de activos a través de procedimientos informales (elementos señalados en los apartados ai, ii, iii, iv y b) están vinculadas con una gobernanza y cultura institucional que no se orienta a una planificación, gestión, seguimiento y el control adecuados al tipo de modalidad contractual empleada y apegados al marco normativo y técnico aplicable, debilidades en la gestión institucional del CONAVI ya señaladas por esta Contraloría General en diversos informes de fiscalización<sup>14</sup>. Este problema, se recalca, va más allá del incumplimiento de mecanismos de control, evidenciando una falta de enfoque integral y proactivo por parte de la Administración Activa en este particular modelo contractual.

## **5. Conclusiones**

El sistema de control interno del CONAVI asociado a la gestión de activos adquiridos con fondos públicos en el marco de los MdA's presenta limitaciones caracterizadas por procedimientos contradictorios, vacíos normativos y la omisión de controles trimestrales obligatorios sobre los activos gestionados por UNOPS y que fueron adquiridos con fondos públicos. Esta situación ha permitido la adopción de prácticas informales, tales como la disposición de bienes mediante acuerdos verbales o correos electrónicos y el traslado de activos entre proyectos sin que se acredite una verificación previa de la necesidad institucional y del estado del activo, sin una definición clara de responsables claves, una valoración y mitigación de riesgos para la trazabilidad de los recursos, todo lo cual ha impedido el control efectivo de los activos.

Estas situaciones contravienen el marco técnico, jurídico y contractual aplicable, evidenciando un carente enfoque integral y proactivo por parte de la Administración Activa de frente al esquema de contratación de gestoría aplicado, lo que vulnera el principio de transparencia y rendición de cuentas y generar riesgos de menoscabo patrimonial e inseguridad jurídica.

## **6. Orden al Consejo de Administración de CONAVI y la colaboración de la Dirección Ejecutiva.**

La gestión y el perfeccionamiento del Sistema de Control Interno constituyen una responsabilidad ineludible que debe ejercerse desde las más altas jerarquías institucionales para asegurar la protección del patrimonio público. En el contexto de los servicios de gerenciamiento contratados a terceros externos u organismos internacionales que gestionen y custodien activos adquiridos con fondos públicos —como es el caso de la

<sup>14</sup> Ver N°DFOE-IFR-IF-00012-2020, N.º DFOE-IFR-IF-00016-2020 y N° DFOE-CIU-IF-00009-2022.

DFOE-CIU-0212

14

01 de junio, 2026

UNOPS que goza de ciertas prerrogativas de inmunidades y privilegios—, la delegación de la ejecución técnica o administrativa de las obras no exime a la institución de su deber de fiscalización. Por el contrario, esta particularidad contractual obliga a la Administración a adaptar y fortalecer sus controles internos.

Bajo este modelo o esquema contractual de gestoría, la responsabilidad de vigilancia se asume desde dos frentes complementarios. Por un lado, el Consejo de Administración, en su calidad de jerarca máximo y órgano director, tiene el deber indelegable de establecer la dirección estratégica y fomentar un adecuado ambiente de control. A este órgano le corresponde emitir los lineamientos, políticas y regulaciones de alto nivel que dicten cómo la institución debe supervisar los contratos suscritos con terceros externos u organismos internacionales, asegurando que la organización cuente con un marco normativo interno que garantice la rendición de cuentas, la transparencia y la salvaguarda de los activos institucionales. Por otro lado, la Dirección Ejecutiva actúa como superior jerárquico operativo y titular subordinado de la administración activa, siendo la responsable de materializar las directrices dictadas por el Consejo de Administración en colaboración con el resto del personal competente.

De conformidad con lo anteriormente señalado, y en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.º 7428 y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno (Ley N.º 8292), en virtud del rol estratégico del Consejo de Administración y operativo al más alto nivel de la Dirección Ejecutiva del CONAVI:

Se ordena al **Consejo de Administración del CONAVI**:

- i. Instruir el establecimiento y la implementación de un procedimiento para el registro, control y disposición de bienes y activos públicos en custodia temporal o administración operativa de terceros contratistas, gestores externos u organismos internacionales (lo que incluye a UNOPS) en el marco de proyectos de infraestructura, desarrollando los procesos técnicos, financieros y legales para garantizar el principio de eficiencia y la protección de los recursos del Estado.

Dicho procedimiento deberá, sustituir el procedimiento “06.03.03.39. V-3. Control y recepción de activos de la UNOPS” y otros complementarios que se identifiquen a partir de la revisión de los procedimientos internos, y cumplir con la normativa nacional e interna para el control y registro de bienes, herramientas de control, verificación previa de la necesidad institucional y del estado del activo. Además debe considerar un enfoque transversal que garantice el control de los bienes, que regule al menos las donaciones, traslados y bajas, durante todo su ciclo de vida (adquisición hasta su disposición final) con la definición de sus responsables, la trazabilidad hasta la

DFOE-CIU-0212

15

01 de junio, 2026

recepción definitiva de las obras e incluir procesos de mejora continua del procedimiento.

Para el cumplimiento de la orden, el Consejo de Administración deberá proporcionar:

1. Copia certificada del acta donde se instruye el establecimiento y la implementación del procedimiento, de acuerdo con los términos indicados en los párrafos anteriores, a más tardar el 30 de junio de 2026.
  2. Copia certificada del procedimiento para el registro, control y disposición de bienes y activos públicos en los términos indicados en los párrafos anteriores, a más tardar el 16 de octubre de 2026.
  3. Copia certificada de la implementación del procedimiento para el registro, control y disposición de bienes y activos públicos en los términos indicados en los párrafos anteriores, a más tardar el 20 de noviembre de 2026.
- ii. Instruir a la Dirección Ejecutiva para que, en coordinación con la Unidad Ejecutora POEIV CONAVI - BCIE, realice una valoración integral de la información con la que se cuenta en cada uno de los proyectos gestionados bajo el modelo de Memorandos de Acuerdo<sup>15</sup> que contemple al menos la documentación relacionada con la planificación y estudios previos, el procedimiento de selección del contratista, la ejecución contractual y su finiquito<sup>16</sup>.

Dicha valoración deberá permitir identificar la información existente, determinar los vacíos o documentación faltante requerida en cada uno de los proyectos para garantizar la gestión, memoria histórica y toma de decisiones sobre los proyectos, en cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas. Según el resultado obtenido debe gestionar ante la UNOPS la remisión, actualización o complementación de la información faltante.

---

<sup>15</sup> Rotonda de la Bandera e Intersección Guadalupe y Fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial", "Estudios Previos, Diseño y Construcción de los Puentes sobre los ríos Virilla en las Rutas 32 y 147 y Río Pirro en La Ruta Nacional 3" y "Supervisión del Proyecto "Corredor Vial Circunvalación Norte, Ruta Nacional No. 39, Sección Uruca (Ent. Ruta Nacional No. 108) - Calle Blancos (Ruta Nacional No. 109)" y Fortalecimiento de la Unidad Ejecutora del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial"

<sup>16</sup> Como por ejemplo reporte final del proyecto, acervo documental del proyecto, planos "As Built", garantías de los contratistas, inventario y devolución de activos, estados financieros certificados

DFOE-CIU-0212

16

01 de junio, 2026

Para el cumplimiento de la orden, el Consejo de Administración del CONAVI deberá proporcionar:

1. Copia certificada del acta donde se instruye al Director Ejecutivo junto con la Unidad Ejecutora la realización de la valoración integral en los términos indicados en los párrafos anteriores, a más tardar el 30 de junio de 2026.
2. Certificación que haga constar el resultado de la valoración integral y que se cuenta con la información completa en cada uno de los proyectos gestionados bajo el modelo de Memorandos de Acuerdo, a más tardar el 2 de octubre de 2026.

Por lo antes dispuesto, se requiere que remita a esta Contraloría General, en los plazos indicados, la información solicitada para atender lo requerido, con indicación de las fechas previstas y los responsables de su ejecución; así como la evidencia de que fueron comunicados a las instancias competentes; lo cual se debe remitir al correo electrónico [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr), mediante documento digital firmado o presentarlo en la plataforma de servicios de este Órgano Contralor, ubicada en el primer piso.

En ese sentido, se comunica que el Área de Seguimiento de la Mejora Pública dará seguimiento al cumplimiento de lo ordenado, para lo cual se requiere a los miembros del Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva el correo electrónico que será utilizado como medios oficiales para notificaciones en el referido proceso de seguimiento. Además, se debe designar y comunicar los datos del responsable del expediente donde se documentará el cumplimiento de lo ordenado, a quien le corresponderá la tarea de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente. Asimismo, se les solicita informar sobre la(s) persona(s) a quien (es) se le asignó el rol de contacto oficial, para facilitar la comunicación entre las personas a las que se les dirige lo ordenado y la Contraloría General, para el suministro de información cuando ésta así lo requiera. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La asignación de dichos roles deberá comunicarse formalmente a la(s) persona(s) que asumirá(n) el respectivo rol y a la Contraloría General, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado. Esta comunicación deberá indicar el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de dicha(s) persona(s).

No se omite señalar que el artículo 69 de la LOCGR, establece que cuando en el ejercicio de sus potestades el Órgano Contralor haya cursado órdenes a los sujetos pasivos y estas no se hayan cumplido injustificadamente, las reiterará por una sola vez y fijará un plazo para su cumplimiento; pero de mantenerse la desobediencia una vez agotado el plazo, se tendrá como falta grave y dará lugar a la suspensión o a la destitución del funcionario o empleado infractor, según lo determine la Contraloría General.

DFOE-CIU-0212

17

01 de junio, 2026

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval  
**Gerente de Área**

Ricardo Rodríguez Hernández  
**Asistente Técnico**

Ana Paula Hernández Cordero  
**Fiscalizadora**

Joseph Cheung Chan  
**Fiscalizador**

 Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

//vas

G: 2025004792- 2