



**AUDITORIA INTERNA  
MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES**

---

*Informe AIS 06-16  
Octubre 2016*

***Resultados del estudio especial efectuado  
sobre la gestión de la UTGVM en el  
manejo y uso de los recursos  
provenientes de la Ley 8114***

***Períodos 2013-2016***



## **Resumen Ejecutivo**

### ***¿Qué examinamos?***

*La gestión por parte de la UTGVM en el manejo y uso de los recursos provenientes de la Ley 8114, para los períodos comprendidos entre el 2013 al 2016.*

### ***¿Por qué es importante?***

*Los recursos utilizados para la Red Vial Cantonal son provenientes de la “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias No. 8114 del impuesto único a los combustibles”, Ley publicada en el Alcance 53 a la Gaceta 131 del 9 de julio del 2001, según esta ley el 25% de los recursos que recibe CONAVI producto de los ingresos provenientes del impuesto único sobre los combustibles se distribuirá entre las municipalidades de acuerdo con los siguientes parámetros: 60% según la extensión de la red vial de cada cantón, y un 40% según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS), elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Los cantones con menor IDS recibirán, proporcionalmente, mayores recursos.*

*Por otro lado, recientemente se publicó la “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, Ley No. 9329, publicada en el Alcance No. 96 a La Gaceta No. 223 del 17 de noviembre del 2015, en su artículo 2 establece que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio.*

*El artículo 12 de la Ley No. 9329, reforma el artículo 5 de la Ley 8114, e indica que hay un 22,25% a favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.*

### ***¿Qué encontramos?***

- ✓ *El proceso de planificación de los recursos provenientes de la ley 8114, plantea altas oportunidades de mejora, retos y riesgos presentes, a mediano y largo plazo.*
- ✓ *La UTGVM no ha elaborado Planes Quinquenales de Conservación y de Desarrollo de la Red Vial Cantonal.*
- ✓ *Para elaborar los Planes Anuales Operativos (PAOS) la UTGVM utiliza la Herramienta FODA: una oportunidad de mejora.*
- ✓ *El SIGVI “Sistema de Gestión Vial Integrado”: aplicación informática que sirve como herramienta para la planificación, registro y comunicación de los costos relacionados con proyectos viales, no es utilizada por la UTGVM.*
- ✓ *Bajos niveles de ejecución en obras, superávits presupuestarios y deuda permanente con las comunidades.*



- ✓ *Ausencia de políticas y directrices para el mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico de las obras viales existentes: una limitante para la ejecución de los recursos.*
- ✓ *Altas inversiones en herramientas tecnológicas y sistemas de información no se aprovechan en los procesos de planificación y ejecución de obras.*
- ✓ *Pagos por conceptos de compra de cemento y materiales con recursos de la Ley 8114 en los que no se indica para cuales proyectos está destinado.*
- ✓ *El manejo de archivos físicos y electrónicos es deficiente en la UTGVM.*

### ***¿Qué sigue?***

*Dar el debido seguimiento a las recomendaciones emitidas por esta unidad, entre las principales recomendaciones están:*

#### ***4.1 Al Concejo Municipal***

- a) *Velar para que todos los acuerdos que tome ese Órgano Colegiado sean cumplidos de manera oportuna, completa y efectiva, para evitar situaciones como las expuestas en relación con las políticas y directrices que aprobó para formular el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial. Esta recomendación es una actividad continúa. (Ver punto 2.1.1 de este informe).*
- b) *Revisar con la asesoría técnica y legal necesaria el contenido de las políticas y directrices aprobadas en la sesión extraordinaria 174 de setiembre de 2015, con el fin de determinar si éstas son suficientes, completas y apropiadas conforme los nuevos marcos de referencia. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 3 (tres) meses después de aprobado el contenido de este informe. (Ver punto 2.1.1 de este informe)*

#### ***4.2 Al Alcalde Municipal***

- a- *Coordinar con los órganos competentes para que procedan de inmediato a elaborar el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial, que se ajuste al marco de políticas y directrices que emita el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal, el MOPT y los planes reguladores. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 5 (cinco) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver el punto 2.1.1)*
- b- *Tomar las medidas y girar las instrucciones necesarias para que opere de manera eficiente y completo y se mantenga actualizado el Sistema de Gestión Vial Integrado (SIGVI) para la administración de la infraestructura vial cantonal. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 3 (tres) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto 2.1.3 de este informe)*



- c- *Girar las instrucciones necesarias para que la UTGVM diseñe, establezca y mantenga directrices y políticas para el mantenimiento rutinario y periódico de las obras viales existentes, esto con el propósito de conservar en óptimo estado los caminos en el tiempo y reducir el riesgo de deterioro anticipado por desatención. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto No. 2.2.1 de este informe)*
- d- *Girar las instrucciones para proporcionarle al Departamento de Proveeduría copia del Inventario de la Red Vial Cantonal actualizado, que le permita identificar y cotejar en los carteles, contratos y demás documentos de las contrataciones, la veracidad de los códigos y tener certeza de los caminos que se intervienen, entre otros. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente.*

#### **4.3 Al Director de la UTGVM**

- a. *Proceder de inmediato a elaborar el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial, que se ajuste al marco de políticas y directrices que emita el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal, el MOPT y los planes reguladores y someterlos a las autorizaciones que conlleva esta tarea, tomando en consideración para esto los cambios en la normativa técnica y legal aplicable. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 5 (cinco) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver el punto 2.1.1)*
- b. *Establecer los mecanismos suficientes y necesarios para aprovechar de manera eficiente la inversión que la institución realiza o recibe en instrumentos y herramientas informáticas, técnicas y analíticas que coadyuven a mejorar sustancialmente la calidad de la información, la planificación, el control y el seguimiento de la gestión vial cantonal. Esta recomendación se refiere a instrumentos como SIGVI, Inventario de la Red Vial, análisis FODA y otros similares que puedan adquirirse. Por ejemplo, en el caso del SIGVI debe considerar los seis módulos y alimentarlo con información veraz y oportuna. Para el caso del Inventario de la Red Vial Cantonal debe incorporarlo en los planes anuales operativos acorde a las políticas emitidas. Para cumplir esta recomendación se establece un plazo de un mes a partir de aprobado el informe y por su naturaleza se convierte en una tarea permanente. (Ver el punto 2.2.3 de este informe)*
- c. *Diseñar, establecer y mantener directrices y políticas para el mantenimiento rutinario y periódico de las obras viales existentes, esto con el propósito de conservar en óptimo estado los caminos en el tiempo y reducir el riesgo de deterioro anticipado por desatención. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto No. 2.2.1 de este informe)*
- d. *Elaborar los informes de evaluación de la Gestión Vial Municipal, y presentarlos mensualmente y por escrito a la Junta Vial Cantonal, según lo que estable el “Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal. Esta recomendación es una actividad continúa.*
- e. *Realizar las acciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y responsabilidades que establece el “Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, y sus reformas”. Esta recomendación es una actividad continúa.*



## **CONTENIDO**

### **Resumen Ejecutivo**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

##### **1.1 Origen del estudio**

##### **1.2 Objetivo del estudio**

##### **1.3 Alcance del estudio**

##### **1.4 Criterios Evaluados**

##### **1.5 Limitaciones**

##### **1.6 Generalidades del tema de estudio**

##### **1.7 Metodología**

#### **2. RESULTADOS**

#### **3. Conclusión**

#### **4. Recomendaciones**

##### **4.1. Al Concejo Municipal**

##### **4.2. Al Alcalde Municipal**

##### **4.3. Al Director de la UTGVM**



## **MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES**

### **AUDITORIA INTERNA**

#### **RESULTADOS DEL ESTUDIO ESPECIAL EFECTUADO SOBRE LA GESTIÓN DE LA UTGVM EN EL MANEJO Y USO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA LEY 8114 PERÍODOS 2013-2016**

## **1. INTRODUCCION**

### **1.1 Origen del estudio**

El estudio se realizó en atención al Plan Anual de Trabajo para el período 2016, concordante con el inciso a) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, de conformidad con las Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, publicadas en la Gaceta No. 28 del 10 de febrero de 2010 y las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, publicadas en la Gaceta No. 184 del 25 de setiembre de 2014.

### **1.2 Objetivo del estudio**

Evaluar la eficiencia del sistema de control interno que opera en la Gestión Vial que realiza la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM) en aplicación de los recursos provenientes de la “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias”, Ley No. 8114 y “La Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, Ley No. 9329.

### **1.3 Alcance del estudio**

El estudio abarcó la evaluación y análisis de la planificación, mecanismos de control, niveles de ejecución, proyectos, obras y caminos en la red vial cantonal, manejo de los archivos e ingresos y egresos efectuados con los recursos provenientes de la Ley 8114, así como la observancia de las disposiciones legales y técnicas que rigen el uso de los fondos.

El análisis comprendió la revisión de información en un periodo comprendido entre el año 2013 al I semestre de 2016, ampliándose en los casos que se consideró necesario.

En reunión celebrada el día 02 de diciembre de 2016 fueron presentados los resultados del presente estudio a los funcionarios Lic. Mangell Mc Lean Villalobos, Alcalde Municipal, Sr. Gerardo Badilla Castillo, Presidente Municipal, Ing. Luis Alexander Umaña Guillen, Director de la UTGVM, Sr. Alan Shedden Mora, Asistente Técnico UTGVM, sin objeciones de fondo considerables.



## 1.4 Criterios Evaluados

Para el examen se definieron, seleccionaron y evaluaron criterios generales y específicos, que se detallan seguidamente:

### **Normativa General:**

- Ley General de la Administración Pública, No. 6227.
- Ley General de Control Interno, No. 8292.
- Ley General de Caminos Públicos, No. 5060.
- Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público.
- Normas de Control Interno para el Sector Público, N-2-2009CO-DFOE.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

### **Normativa Específica:**

- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley No. 8114.
- Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley No. 9329.
- Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, y sus reformas, Reglamento al artículo 5 inciso b) de la Ley 8114.
- Manual de Gestión para Juntas Viales Cantonales, Segunda Edición-2010.

## 1.5 Limitaciones:

Se presentaron demoras en la remisión de la información solicitada por parte de la UTGVM.

## 1.6 Generalidades del tema de estudio:

### **Normas técnicas y origen de recursos:**

Los recursos utilizados para la Red Vial Cantonal son provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias No. 8114 del impuesto único a los combustibles, Ley publicada en el Alcance 53 a la Gaceta 131 del 9 de julio del 2001, según esta ley el 25% de los recursos que recibe CONAVI producto de los ingresos provenientes del impuesto único sobre los combustibles se distribuirá entre las municipalidades de acuerdo con los siguientes parámetros: 60% según la extensión de la red vial de cada cantón, y un 40% según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS), elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Los cantones con menor IDS recibirán, proporcionalmente, mayores recursos.

La ejecución de dichos recursos se realizará, de preferencia, bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una Junta Vial Cantonal o Distrital, en su caso, nombrada por el mismo Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, el MOPT y la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.



La Gestión Vial es el conjunto de obras o acciones necesarias, para alcanzar una meta de conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento, rehabilitación o construcción vial, entre otros, que debe ser planificada y evaluada, con participación de los usuarios.

Por otro lado, recientemente se publicó la “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, Ley No. 9329, publicada en el Alcance No. 96 a La Gaceta No. 223 del 17 de noviembre del 2015, en su artículo 2 establece **que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales**, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio. (la negrita y subrayado no son del original).

Según la ley No. 9329, la responsabilidad por la ejecución presupuestaria, una vez realizada la transferencia de la competencia, **será asumida por los gobiernos locales y sus funcionarios, de conformidad con la normativa actual, y su incumplimiento acarreará responsabilidad disciplinaria de los funcionarios responsables.** (la negrita no es del original)

El artículo 12 de la Ley No. 9329, reforma el artículo 5 de la Ley 8114, e indica que hay un 22,25% a favor de las municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal.

Además, establece que la totalidad de la suma correspondiente a este 22,25% será girada directamente a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros:

- i. El cincuenta por ciento (50%), según la extensión de la red vial de cada cantón inventariada por los gobiernos locales y debidamente registrada en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- ii. El treinta y cinco por ciento (35%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan). Los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.
- iii. El quince por ciento (15%) restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.



El Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, establece como parte del personal clave directivo y administrativo responsable de velar por mantener un Sistema Vial Integral; están la Junta Vial Cantonal (JVC) y la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM).

La Junta Vial está conformada por el Alcalde Municipal, quien la presidirá, un miembro del Concejo Municipal, con voz, pero sin voto, el Director de la Región o de la Macro Región del MOPT o un representante designado por éste, un representante de los Consejos de Distritos, un representante de las Asociaciones de Desarrollo Integral del cantón y el Director de la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal.

El Órgano Técnico (UTGVM), tiene como función elaborar Planes Quinquenales y Anuales de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes.

Para el período 2013 al I semestre 2016 el ingreso captado por la Municipalidad de Siquirres de los recursos provenientes de la Ley 8114, se detalla en el cuadro No. 1 que sigue:

<b>CUADRO No. 1</b>	
<b>Municipalidad de Siquirres</b>	
<b>Auditoría Interna</b>	
<b>Recursos recibidos provenientes de la Ley 8114</b>	
<b>Año</b>	<b>Monto ¢</b>
<b>2013</b>	¢506.007.034,00
<b>2014</b>	¢528.385.486,00
<b>2015</b>	¢522.483.766,04
<b>A julio 2016</b>	<sup>1</sup> ¢271.968.926,93
<b>Total:</b>	<b>¢1.828.845.213,33</b>
<b>Fuente: Departamentos de Contabilidad y Tesorería Municipal.</b>	

### **Constitución y estructura organizativa y funcional de la UTGVM**

El artículo 13 del Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, establece que se constituirá una Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal en cada cantón, la cual fungirá como Secretaría Técnica de la Junta Vial Cantonal. Deberá contar, al menos, con un profesional en ingeniería civil o ingeniería en construcción, habilitado legalmente para el ejercicio de la profesión, quien fungirá como responsable de la unidad siendo el encargado, jefe, coordinador o titular de la misma, según la organización de cada Municipalidad; así como un asistente técnico, ambos con experiencia en materia vial; y un promotor social, profesional en ciencias sociales, habilitado legalmente para el ejercicio de la profesión. Los puestos señalados anteriormente serán nombrados por cargos

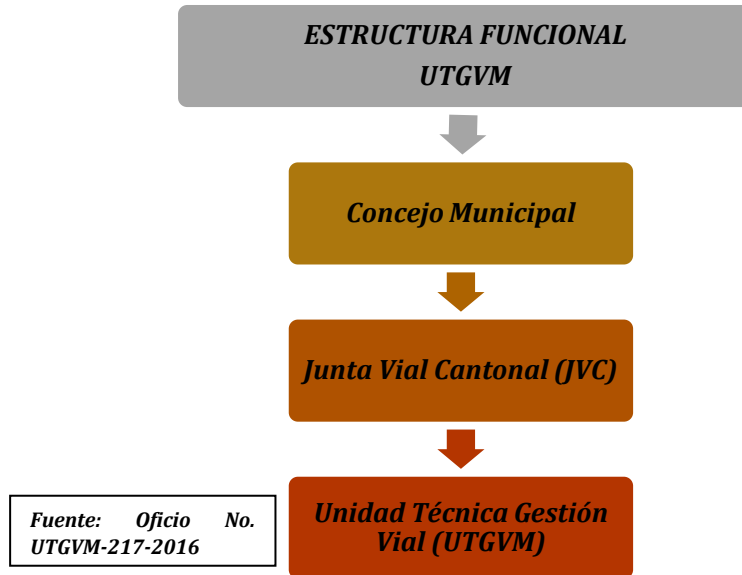
<sup>1</sup> Este monto es al mes de julio del año 2016.



fijos, a tiempo completo y, dependiendo de su condición profesional, preferentemente compensados bajo el régimen de dedicación exclusiva.

Al constituir esta Unidad, su operación y financiamiento se incluirá dentro del Plan Operativo Anual de cada municipalidad, en carácter de servicio de gestión vial.

La estructura funcional de la UTGVM, está constituido como sigue en la siguiente figura:



La UTGVM de la Municipalidad de Siquirres cuenta actualmente con 16 personas en planilla, de los cuales 5 están en propiedad, 6 en servicios especiales (3 operarios, asistente técnico, oficinista e inspector) y 5 en jornal ocasional (cuadrillas de campo), según información aportada por la UTGVM en el oficio No. UTGVM-217-2016.





## 1.7 Metodología Aplicada

En el presente estudio se utilizaron, entre otras técnicas de auditoría, las siguientes:

- a) Análisis de estudios anteriores relacionados con los recursos de la Ley 8114.
- b) Trámite de solicitudes de información mediante oficios dirigidos a funcionarios, con el propósito de validar información.
- c) Realización de entrevistas con los funcionarios encargados de la unidad administrativa objeto de auditoría Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM) y otras vinculadas con el proceso tales como, la Tesorería y la Contabilidad.
- d) Análisis de la información contenida en las liquidaciones presupuestarias relacionada con el tema objeto de análisis y otros documentos pertinentes.
- e) Pruebas de campo, comprobaciones y verificaciones físicas, documentales y testimoniales.

## 2. RESULTADO

### **2.1 EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA LEY 8114, PLANTEA ALTAS OPORTUNIDADES DE MEJORA, RETOS Y RIESGOS PRESENTES, A MEDIANO Y LARGO PLAZO.**

#### **2.1.1 La UTGVM no ha elaborado Planes Quinquenales de Conservación y de Desarrollo de la Red Vial Cantonal:**

El Plan de Desarrollo Local del Cantón de Siquirres (PDLCS), para el periodo 2016-2030, debidamente aprobado por el Concejo Municipal, define un componente estratégico denominado “*Desarrollo de una Logística en Infraestructura y Servicios*” como parte del desarrollo social, que incluye la red vial. Entre las actividades y metas incluidas en ese componente están; establecer un plan para la reparación y mantenimiento (lastreo) de caminos vecinales, puentes, y alcantarillado requeridos por las comunidades del cantón, firmar un convenio entre la Municipalidad, JAPDEVA y MOPT, para atender de forma más eficaz los problemas de mantenimiento preventivo de la red vial del Cantón, firmar un convenio para obtener maquinaria (Cargador, vagonetas y niveladoras) de empresas privadas para atender en forma eficaz la red vial **y dejar establecido en el Plan Quinquenal de la Junta Vial Cantonal la construcción del asfaltado de nuevas rutas en el Cantón**, entre otras.

Tanto la Ley No. 9329, como el Reglamento al artículo 5 inciso b) de la ley 8114, establecen claramente que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, es competencia de los gobiernos locales y se debe operar en apego a los Planes de Conservación y de Desarrollo de la Red Vial Cantonal.

Según la normativa citada es responsabilidad de las UTGVM elaborar y ejecutar Planes Quinquenales y Anuales de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes.



El Plan Quinquenal es un instrumento de planificación estratégica con el que deben contar los gobiernos locales, el cual permite tener objetivos claros, realizar proyecciones asertivas, refinar y actualizar datos acerca de la utilización potencial de los recursos, fijar las prioridades, eficiente manejo de los recursos, traducido en brindar un mantenimiento rutinario y periódico, mejoramiento y rehabilitación de caminos adecuado, fortalecer la Unidad Técnica de Gestión Vial, monitorear resultados, entre otros.

El estudio determinó que la UTGVM no elaboró los Planes Quinquenales y Anuales de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial, a pesar que el Concejo Municipal aprobó la propuesta de políticas y directrices para elaborar dicho plan.

En este sentido, determinamos que en la sesión extraordinaria 174 del 17 de setiembre de 2015, el Concejo Municipal aprobó la propuesta de políticas requeridas para elaborar el Plan Quinquenal de Gestión Vial.

Entre las Políticas aprobadas tenemos:

1. Fortalecimiento de la UTGVM, mediante la incorporación del equipo, infraestructura y personal técnico y profesional requerido por la UTGVM en la atención responsable de los proyectos.
2. EL Cantón de Siquirres dará como prioridad la conectividad a rutas nacionales, rutas alternas a otros cantones, cabeceras de distrito, zonas agroindustriales y turísticas manteniendo en buen estado las vías para un mejor acceso y calidad de las obras como respaldo al máximo aprovechamiento de los recursos y la normativa técnica vigente en materia de vialidad, según planes vigentes del cantón.
3. Mantener y mejorar la superficie de ruedo de los cuadrantes de las Cabeceras de Distrito y demás cuadrantes urbanos, mejorando las condiciones del entorno de sus habitantes definidos por la normativa vigente.
4. Mantener, rehabilitar y construir los puentes que permitan mayor accesibilidad y desarrollo socioeconómico, agroindustrial y turístico del cantón.
5. Procurar que en cada uno de los proyectos a ejecutar se respete la normativa referente al Derecho de Vía de los Caminos vecinales, como lo indica la Ley General de Caminos Públicos en sus artículos 2° y 4°, salvaguarda ambiental y seguridad vial aplicable a todas las obras.
6. Incentivar la participación activa de la sociedad civil, en el mantenimiento y fiscalización de las obras de infraestructura vial, mediante la figura de Grupos Organizados y/o Comités de Caminos para garantizar el desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades.



7. La maquinaria administrada por la UTGVM, se destinará por un periodo máximo de dos meses al año para cada distrito del cantón, con el propósito de dar un mantenimiento de caminos intervenidos con recursos de la ley 8114, de acuerdo a la disponibilidad según los proyectos en ejecución.

El artículo 6 sobre Planes de Conservación y de Desarrollo de la red vial cantonal, del Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, y sus reformas, establece que **las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal, elaborarán Planes Quinquenales y Anuales de Conservación, Desarrollo y Seguridad Vial, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal**, la Junta Vial Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes. (la negrita y subrayado no son del original)

Asimismo, el artículo 14, inciso a) del reglamento supra citado, señala que dentro de las principales tareas de la UTGVM está, **Elaborar y ejecutar los planes y programas de conservación, desarrollo y seguridad vial**, en concordancia con las políticas y directrices emitidas por el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Cantonal vigentes. Previo a la definición de actividades de mejoramiento, reconstrucción u obra nueva, tendrán prioridad las actividades de conservación, sean estas manuales o mecanizadas, de conformidad con los lineamientos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias.

Por otra parte, la Ley No. 9329, "Ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la Red Vial Cantonal", establece en su artículo Artículo 2, que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, **de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio**. (la negrita no es del original)

Lo anteriormente descrito, significa un incumplimiento a los acuerdos tomados por el Concejo Municipal y además un incumplimiento a los artículos 6, artículo 14 inciso a) del Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, así como, un incumplimiento del artículo 2 de la ley 9329 citado.

Esta situación (ausencia de planes) limita al municipio en aspectos estratégicos y relevantes tales como; no contar con:

- a) Un marco de políticas que le den respaldo, con indicación de metas, indicadores de logro y modalidad de ejecución a utilizar.
- b) Un presupuesto y las fuentes de financiamiento, con referencia a los aportes de la municipalidad, del MOPT, los recursos provenientes de las sumas recaudadas por concepto



de multas por infracciones a que refieren los artículos 10 inciso c) de la Ley N° 6324 y 234 de la Ley N° 9078 y de las comunidades beneficiadas.

c) Montos por invertir en cada proyecto, según categoría y tipo de obra, y fuente de financiamiento.

d) Los programas de conservación, mejoramiento, reconstrucción u obra nueva de la Red Vial Cantonal.

e) El programa de formación y capacitación jurídica, técnica, administrativa y financiera en gestión vial, dirigido al Concejo, Alcaldía, Junta Vial Cantonal, Unidad Técnica, Concejos de Distrito, organizaciones sociales y comunales y los demás involucrados con la gestión vial cantonal, disponiendo la asignación de los recursos financieros necesarios para ello.

La ausencia de estos planes, implica también la inobservancia del Programa de Gobierno de la Alcaldía para el período 2016-2020 en materia de gestión vial.

Otras de las consecuencias de la ausencia de Planes Quinquenales incluye, la carencia de planes de mitigación de emergencia, debilidades en implementación de <sup>2</sup>SIGVI, se pueden presentar carencia de inventario de materiales, debilidades en contratación administrativa al no tener objetivos claros, no permite brindarle garantía razonable a la ciudadanía que los recursos sean utilizados eficientemente en procura del desarrollo del Cantón, lo que puede traducirse en una ineficiente gestión de los recursos, poca ejecución de obras, caminos y proyectos, que entre otras consecuencias daña la imagen del Gobierno Local y de sus funcionarios.

### **2.1.2 Para elaborar los Planes Anuales Operativos (PAOS) la UTGVM utiliza la Herramienta FODA: una oportunidad de mejora.**

En el proceso de planificación se utilizan diversas herramientas de análisis para obtener información que permita tomar decisiones acertadas, una de las herramientas más utilizadas por su sencillez y gran utilidad es el análisis FODA.

La sigla FODA, se define como Fortalezas (factores críticos positivos con los que se cuenta), Oportunidades, (aspectos positivos que podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas), Debilidades, (factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir) y Amenazas, (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos). La matriz FODA es una herramienta de análisis que puede ser aplicada a cualquier situación, individuo, producto y empresa, es como si se tomara una “radiografía” de una situación puntual.

---

<sup>2</sup> El SIGVI (Sistema de Gestión Vial Integrado) es el conjunto de procedimientos, rutinas, actividades y mecanismos de archivo y manejo de información, que aunado a programas de cómputo constituye una herramienta importante para la gestión vial.



El objetivo primordial del análisis FODA consiste en obtener conclusiones sobre la forma en que el objeto estudiado será capaz de afrontar los cambios y las turbulencias en el contexto, (oportunidades y amenazas) a partir de sus fortalezas y debilidades internas. Tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la organización, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio, las oportunidades y las amenazas son externas, y solo se puede tener injerencia sobre ellas modificando los aspectos internos.

Determinamos que la planificación anual operativa de la gestión vial municipal, ha utilizado la herramienta FODA para facilitar el proceso de planificación, sin embargo, en la elaboración de los PAO 2013-2014 y 2015 se ha utilizado la herramienta FODA sin cambios, es decir para los tres periodos objeto de estudio se ha formulado la planificación operativa, suponiendo que las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas se ha mantenido invariables (**La UTGVM no presentó formalmente el Plan Anual Operativo para el periodo 2016**). Esta situación implica dos escenarios, primero que se ha utilizado la herramienta meramente como un formalismo o segundo que en realidad no ha habido cambios, y si estos sucedieron no hubo respuesta oportuna para potenciar fortalezas, atacar debilidades, y minimizar riesgos de amenazas. Ambos escenarios implican debilidades importantes en el proceso de formulación de los planes y tiene consecuencias en el proceso de ejecución y control de esos planes.

Entre las situaciones que describen los FODA de la UTGVM se desprende las siguientes; **fortalezas:** que cuenta con el personal mínimo (Director, Promotora y Asistente), profesionales capacitados y con experiencia para atender las necesidades de viabilidad en el Cantón de Siquirres, **oportunidades:** cuenta con el recurso fijo para la atención de la Red Vial Cantonal de Siquirres, aportado por la Ley de Simplificación Tributaria (Ley 8114), establecer convenios con instituciones del Gobierno Central (MOPT, JAPDEVA, RECOPE, ICE, entre otros), **debilidades:** no contar con todo el personal requerido para el buen funcionamiento de la UTGVM para atender las necesidades de mayor fiscalización e inspección de proyectos y caminos, el espacio físico requerido para contar con mayor personal técnico, **amenazas:** gestión lenta de trámites que hace que las acciones de construcción de obras, mantenimiento y rehabilitación de la Red Vial Cantonal y demás gestiones administrativas no se realicen de forma expedita, generando disconformidades a los usuarios y creando desconfianzas en la gestión, los acuerdos, directrices y órdenes emitidas por parte de las autoridades municipales, como el Concejo Municipal y Alcaldía Municipal, las cuales afectan la gestión y proyectos planteados, para la buena ejecución de los recursos, destinados a la atención de los caminos, entre otras.

Es importante indicar que la utilidad del FODA radica en diseñar las estrategias para utilizar las fortalezas en forma tal que la organización pueda aprovechar las oportunidades, enfrentar las amenazas y superar las debilidades. Se puede derivar de un análisis FODA toda una gama de planes de acción estratégicos y proyectos para lograr el éxito, **la clave, por supuesto, está en empezar por hacer un buen análisis FODA.**



Para garantizar un adecuado proceso de planificación operativa basado en un FODA técnicamente elaborado se debería destinar el tiempo suficiente para realizar un análisis a profundidad, tener a mano los datos e información necesarios, por ejemplo, análisis de la unidad, estados financieros o estados presupuestarios, resultados de encuestas de clima o satisfacción del cliente, información experta en diversos campos, escoger cuidadosamente el equipo que realizará el análisis multidisciplinario, con conocimiento profundo tanto del funcionamiento interno como del entorno externo, con capacidad de analizar los asuntos con objetividad, con capacidad de separar lo relevante de lo que no es significativo, con capacidad de distinguir entre lo importante y lo urgente, con capacidad de distinguir entre lo que es favorable y lo desfavorable, de lo contrario se puede visualizar una situación no ajustada a las circunstancias la cual limita el actuar de manera adecuada sin la visión de realizar acciones de mejora que permita fortalecer su gestión.

### **2.1.3 El SIGVI “Sistema de Gestión Vial Integrado”: aplicación informática que sirve como herramienta para la planificación, registro y comunicación de los costos relacionados con proyectos viales.**

El estudio determinó que la UTGVM no utiliza el SIGVI a pesar de que fue facilitado y debidamente instalado por funcionarios del MOPT aproximadamente hace cuatro años, incumpliendo con ello la normativa técnica y legal promulgada para la atención de la gestión vial cantonal.

Con la promulgación de la Ley N° 8114, el MOPT está en la obligación de presentar un sistema informático de uso general y al alcance de las Municipalidades que sea útil para ayudar en la planificación, registro, control y comunicación de los costos relacionados con los proyectos viales. En este sentido, el artículo 15 del Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, establece la responsabilidad del MOPT de poner a disposición de las municipalidades el SIGVI o su equivalente, como herramienta estandarizada y ágil para la evaluación, planificación y programación de sus proyectos y que la Junta Vial Cantonal deberá realizar el seguimiento y la evaluación de los planes anuales, apoyándose en la información del Sistema de Gestión Vial de la municipalidad.

El SIGVI (Sistema de Gestión Vial Integrado) es el conjunto de procedimientos, rutinas, actividades y mecanismos de archivo y manejo de información, que aunado a programas de cómputo constituye una herramienta importante para la gestión vial. El Manual de Operación es el mismo que el utilizado para el sistema SPEM (Sistema de Programación y Ejecución del Mantenimiento Vial) que a su vez fue facilitado a la UTGVM.

Según el “Manual de Usuario del SIGVI” facilitado por el MOPT, *“El sistema brinda a los Ingenieros de Región y a los Encargados de Costos del Ministerio, así como al personal de las Unidades Técnicas Viales de las Municipalidades, una herramienta informática que les permita realizar las labores de planificación, programación y ejecución de las labores de conservación vial que les son de su competencia y ámbito de trabajo. De igual manera, al nivel ejecutivo de estas entidades, una herramienta para la toma de decisiones.”*



El SIGVI está compuesto por seis diferentes módulos y cada uno de ellos se subdivide en otros “submódulos”, los módulos son los siguientes:

1. Módulo de Seguridad.
2. Módulo de Mantenimiento de Información Base.
3. Módulo de Planificación.
4. Módulo de Programación.
5. Módulo de Ejecución.
6. Módulo de Informes y Reportes.

Entre la información que despliega los diferentes módulos está: inventario de mano de obra, inventario de equipo, seguimiento para incluir contratos de equipo alquilado, normas de ejecución, planificación operativa institucional, cambio de códigos provisionales a permanentes en caminos cantonales, boletas de estado de caminos, seguimiento total de convenios, seguimiento de presupuesto y detalle, seguimiento total de solicitudes de materiales y servicios, contratos de obra, entre otros.

Actualmente la única información que está incluida en el sistema es el inventario de caminos, y esto debido a que la información fue incluida por funcionarios del MOPT. Según información de los funcionarios de la UTGVM, el SIGVI no ha sido utilizado debido a que no hay una persona dedicada a tiempo completo para alimentar el sistema con la información necesaria. Entre la información necesaria tenemos costos de maquinaria y personal, planillas, planificación anual y trimestral, caminos a intervenir, que permite entre otros, visualizar la ejecución de los proyectos o sea ayuda a la gestión.

El artículo 14 del Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, establece que la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, tiene entre otras, las siguientes funciones: **e) “operar y mantener actualizado el Sistema de Gestión Vial Integrado (SIGVI o similar) para la administración de la infraestructura vial cantonal”** y **“g) garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en este Reglamento”**. (la negrita no es del original)

El sistema permite que la Municipalidad disponga de un instrumento útil para ejecutar y controlar de manera eficiente los recursos destinados al desarrollo vial, con una visión integral para adaptar las condiciones de la red vial cantonal, al volumen de tránsito, al aumento en las actividades productivas y al crecimiento habitacional proyectados en los planes de tránsito y transporte.

La carencia de dicho sistema afecta negativamente los procesos de planificación y de toma de decisiones de la UTGVM, esto porque con su utilización podría establecer los procesos de planificación y ejecución de los proyectos viales sobre una base técnica, que considere la definición de las prioridades del cantón en materia de obras viales, el tipo de intervención necesaria, el estado actual de los caminos, el tipo de tránsito vehicular y los



aspectos socioeconómicos de la población usuaria de la red vial cantonal, todo en procura de brindar a la comunidad las vías de acceso necesarias para su desarrollo económico y social.

## **2.2 BAJOS NIVELES DE EJECUCIÓN EN OBRAS, SUPERÁVITS PRESUPUESTARIOS Y DEUDA PERMANENTE CON LAS COMUNIDADES.**

La Ley 9329 “Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal”, en el artículo 2 establece que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, **será competencia de los gobiernos locales**, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio.

También indica que la red vial cantonal está compuesta por todos los caminos y calles bajo administración de los gobiernos locales, inventariados y georreferenciados como rutas cantonales por éstas, y que constan en los registros oficiales del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como por toda la infraestructura complementaria, siempre que se encuentre en terrenos de dominio público y cumpla los requisitos de ley.

Asimismo, se considera como parte de la red vial cantonal, las aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.

Según el Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, establece en el artículo 3 que el Desarrollo de la red vial cantonal constituye el conjunto de acciones que es necesario emprender para adaptar las condiciones de la red vial cantonal a las necesidades producto del crecimiento del volumen de tránsito, crecimiento de la población y crecimiento de la producción derivadas o proyectadas de los planes de desarrollo del cantón, del crecimiento habitacional, en particular de los planes de tránsito y transporte. Además, establece lo que se debe entender por mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, rehabilitación, mejoramiento y <sup>3</sup>casos de ejecución inmediata.

---

<sup>3</sup> Comprende la reparación de cualquier daño que pueda presentarse en la vía por eventos imprevistos a causa de casos fortuitos o fuerza mayor, que, por su naturaleza, no estén contemplados dentro del programa anual de trabajo. La ejecución inmediata de las reparaciones es necesaria para la seguridad de los usuarios, para garantizar el tránsito de la vía y así evitar daños mayores.



### **2.2.1 Ausencia de políticas y directrices para el mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico de las obras viales existentes: una limitante para la ejecución de los recursos.**

El artículo 4 del citado Reglamento, señala que los recursos provenientes de la Ley 8114, la Municipalidad los destinará exclusivamente a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos los objetivos, en el segundo caso, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

Según el artículo 14 inciso a) de esa norma entre las principales tareas de las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal, están “/... previo a la definición de actividades de mejoramiento, reconstrucción u obra nueva, tendrán prioridad las actividades de conservación, sean estas manuales o mecanizadas, de conformidad con los lineamientos de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias.”

El estudio determinó que la UTGVM no tiene definidas políticas y directrices para realizar el mantenimiento rutinario y periódico a los caminos del Cantón de Siquirres, que se debe realizar en las vías existentes como parte de las actividades de esta municipalidad en su labor de conservación de la red vial cantonal.

La ausencia de políticas y directrices podría señalarse como parte de las causas de la poca ejecución de recursos provenientes de la Ley 8114 en caminos para esos rubros, y como consecuencia se deja una deuda y compromiso con las comunidades en materia de Red Vial Cantonal y Gestión Vial, ello porque la falta de mantenimiento acelera el proceso de deterioro y podría generar inversiones con costos elevados para su recuperación.

Además, afecta la toma de decisiones al momento de elaborar los planes, definir los objetivos, metas y visión, establecer los niveles de inversión apropiados en intervenciones menores que son necesarias incorporar en los planes de mantenimiento rutinario y periódico, ya que al tener claramente definido este tipo de situaciones resultaría más barato para el municipio dar el mantenimiento oportuno y adecuado que reconstruir o hacer obra nueva para mantener la vida útil del servicio de los caminos de la Red Vial Cantonal.

El cuadro siguiente constituye un análisis numérico basado en información que contiene el sistema de control presupuestario que permite visualizar la relación entre los ingresos efectivos provenientes de la Ley 8114 para el periodo objeto de estudio y los egresos que en ese mismo periodo se han aplicado a los diferentes conceptos que la ley prevé; gastos administrativos, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento de la red vial cantonal, rehabilitación de la red vial cantonal, casos de ejecución inmediata.



**Cuadro No. 2**  
**MUNICIPALIDAD DE SIQUIRRES**  
**AUDITORIA INTERNA**  
**Verificar la ejecución de obras y los Gastos administrativos 2013-2015**

Recursos Ley 8114 - Periodo 2013												
Ingreso real anual	Ingreso + superavit (ingreso total)	Gastos Adm	Mantenimiento Rutinario	Mantenimiento Periodico	Mejoramiento Red Vial Cantonal	Rehabilitación de la Red Vial	Casos de ejecución inmediata	Total egresos en caminos	Total egreso (compromisos + ejecución, incluye gastos adm)	Compromiso para el periodo	Compromiso pagado	Saldo financiero (compr+saldo opert)
₡ 506,007,034.00	₡ 1,210,681,151.92	₡ 240,907,703.27	₡ 242,170,657.09	₡ 80,339,686.51	₡ -	₡ 29,754,754.00	₡ -	₡ 352,265,097.60	₡ 593,172,800.87	₡ 579,334,318.98	₡ 284,555,678.09	₡ 617,508,351.05
	100%	41%	20.0%	6.6%	0%	2.5%	0%	29.1%	49.0%		49%	51.0%
Recursos Ley 8114 - Periodo 2014												
Ingreso real anual	Ingreso + superavit (ingreso total)	Gastos Adm	Mantenimiento Rutinario	Mantenimiento Periodico	Mejoramiento Red Vial Cantonal	Rehabilitación Red Vial	Casos ejecución inmediata	Total egresos en caminos	Total egreso (compromisos + ejecución, incluye gastos adm)	Compromiso para el periodo	Compromiso pagado del total del egreso	Saldo financiero (comp +saldo opert))
₡ 528,385,486.00	₡ 1,149,908,551.25	₡ 250,764,914.84	₡ 150,171,682.30	₡ 65,188,154.15	₡ 5,000,000.00	₡ 59,491,661.90	₡ 4,021,000.00	₡ 283,872,498.35	₡ 534,637,413.19	₡ 325,698,887.92	₡ 151,162,201.31	₡ 615,271,138.06
	100%	47%	13.1%	5.7%	0.4%	5.2%	0.3%	24.7%	46.5%		46.4%	53.5%
Recursos Ley 8114 - Periodo 2015												
Ingreso real anual	Ingreso + superavit (ingreso total)	Gastos Adm	Mantenimiento Rutinario	Mantenimiento Periodico	Mejoramiento Red Vial Cantonal	Rehabilitación Red Vial	Casos ejecución inmediata	Total egresos en caminos	Total egreso (compromisos + ejecución, incluye gastos adm)	Compromiso para el periodo	Compromiso pagado del total del egreso	Saldo financiero (comp +saldo opert))
₡ 522,483,766.04	₡ 1,137,707,746.46	₡ 286,399,083.20	₡ 143,816,900.31	₡ 33,840,215.00	₡ 115,541,698.00	₡ 23,288,090.00	₡ 4,471,881.00	₡ 320,958,784.31	₡ 607,357,867.51	₡ 334,508,665.32	₡ 84,482,812.12	₡ 530,349,878.95
	100%	47%	12.6%	3.0%	10.2%	2.0%	0.4%	28.2%	53.4%		25%	46.6%

Fuente: Cuadro elaborado por esta auditoría interna con base en la información suministrada por el sistema de control de presupuesto, los documentos presupuestarios revisados y la liquidación presupuestaria de los años correspondientes.



El análisis permite determinar situaciones relevantes para evaluar la eficiencia en la gestión vial cantonal. Entre las relaciones más relevantes tenemos:

- ✓ Para el periodo 2013, la Municipalidad dispuso de la suma de ₡1.210.681.151.92 (mil doscientos diez millones seiscientos ochenta y un mil ciento cincuenta y un colones con noventa y dos céntimos), de los cuales ejecutó menos del 50%, incluidos los gastos administrativos, lo que significa que finalizó este periodo con un remanente de recursos de ₡617.508.351.05 (seiscientos quince millones quinientos ocho mil trescientos cincuenta y un colones con cinco céntimos.).

Destaca que para ese periodo únicamente el 29.1% de los recursos disponibles se utilizó en alguna de las actividades de intervención de caminos, de los cuales la rehabilitación y el mejoramiento de la red vial fue del 2.5%.

En este periodo de análisis los gastos administrativos ascendieron a ₡240.907.703.27 (doscientos cuarenta millones novecientos siete mil setecientos tres colones con veintisiete céntimos) que representa un 20% del ingreso total del periodo, y un 41% del gasto total.

- ✓ Para el periodo 2014 los recursos disponibles alcanzaron la suma de ₡1.149.908.551.25 (mil ciento cuarenta y nueve millones novecientos ocho mil quinientos cincuenta y un colones con veinticinco céntimos), en el tanto se ejecutó ₡534.637.413.19 (quinientos treinta y cuatro millones seiscientos treinta y siete mil cuatrocientos trece colones con diecinueve céntimos), de esa suma el 47% corresponde a gastos administrativos.

En este periodo se produjo un superávit efectivo de ₡615.271.138.06 (seiscientos quince millones doscientos setenta y un mil ciento treinta y ocho colones con seis céntimos), es decir casi un 54% de los recursos disponibles no se ejecutó, mientras que el mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico no superaron el 13% y 6% respectivamente. Los conceptos de mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal sumados representan el 5.6% del ingreso total.

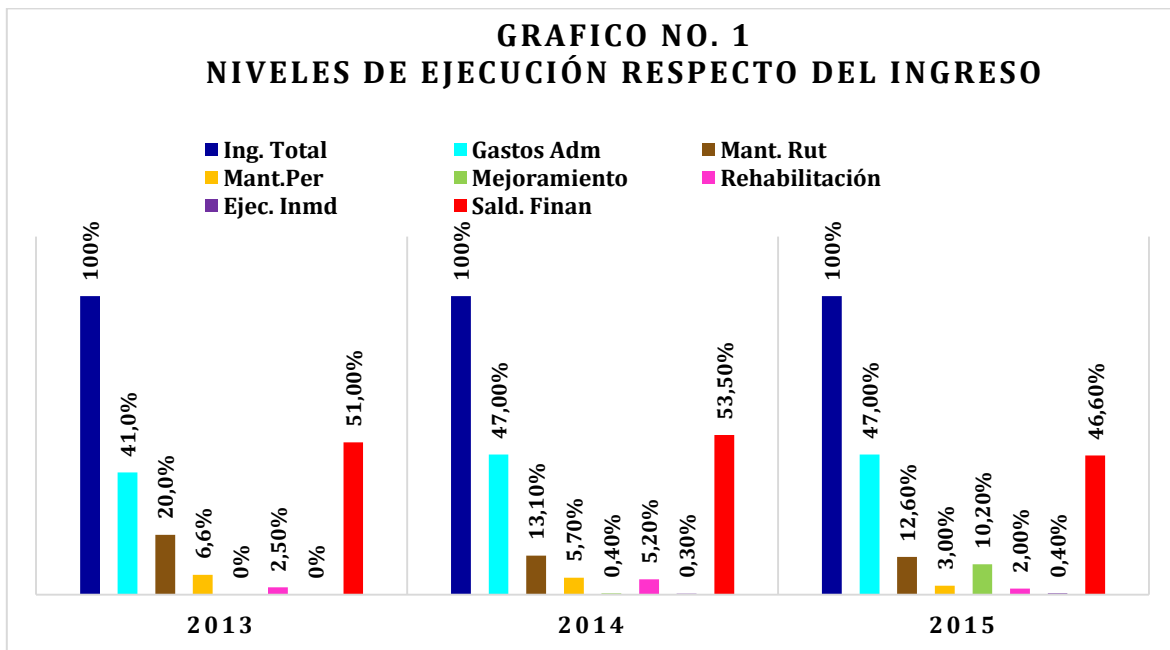
- ✓ Determinamos que en el ejercicio económico 2015 la situación es prácticamente la misma, en el que se registró un superávit financiero efectivo de ₡530.349.878.95 (quinientos treinta millones trescientos cuarenta y nueve mil ochocientos setenta y ocho colones con noventa y cinco céntimos), en ese periodo el porcentaje de egresos aumenta ligeramente, pero obedece a un aumento en los gastos administrativos que representan un 47% del nivel de ejecución.

En este periodo los gastos por concepto de mantenimiento rutinario y mantenimiento periódico sumados alcanza únicamente el 15% del ingreso total. Estas cifras contrastan abruptamente con el nivel del 47% de gastos administrativos.



- ✓ El estudio determinó, además que en el periodo definido (2013-2015), los niveles de ejecución incluyen una suma importante que corresponde a compromisos presupuestarios autorizados conforme el artículo 107 del Código Municipal. Sin embargo, destaca el hecho de que, de las cifras comprometidas, el cual deben ejecutarse en los siguientes seis meses del periodo siguiente, en ninguno de los años el nivel alcanzó el 50%, y más bien en el periodo 2015 el nivel de ejecución proveniente de compromisos fue de un 25%.
- ✓ Destaca también que a pesar de que la ley permite utilizar recursos para casos de ejecución inmediata, que comprende la reparación de cualquier daño que pueda presentarse en la vía por eventos imprevistos a causa de casos fortuitos o fuerza mayor, que, por su naturaleza, no estén contemplados dentro del programa anual de trabajo, este rubro en ninguno de los años alcanzó el 1%. Es importante indicar que la ejecución inmediata de las reparaciones es necesaria para la seguridad de los usuarios, para garantizar el tránsito de la vía y así evitar daños mayores.

El grafico siguiente denominado “Niveles de ejecución respecto del ingreso” permite observar la relación porcentual entre los recursos ejecutados y el ingreso total, así como aquellos rubros o conceptos en los cuales se utilizan mayores recursos para el periodo objeto de estudio. los rubros representados en el gráfico son; ingreso total, gastos administrativos, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento, rehabilitación, ejecución inmediata y el saldo financiero.





Los resultados expuestos evidencian niveles muy bajos de ejecución y tiene como consecuencia altos niveles de superávit presupuestario y financiero que significan proyectos y obras comunales que no se ejecutaron que se traducen en deuda real hacia las comunidades que afecta su calidad de vida y desarrollo social.

Por otra parte, representa importantes niveles de deficiencia en procesos como planificación, ejecución, control y seguimiento de los proyectos y obras que deben desarrollarse con los recursos provenientes de la Ley 8114.

En este sentido, la Municipalidad debe tomar en cuenta los nuevos retos a los que se está enfrentando con la promulgación de la Ley No. 9329, mediante la cual recibirá más recursos para utilizarlos exclusivamente en la atención de la red vial cantonal, lo cual hace necesario que la institución cuente con todas las herramientas y mecanismos necesarios para responder con eficiencia y eficacia a las demandas internas y externas del entorno, y poder asumir con responsabilidad la transferencia de mayores recursos para tales fines.

Estos resultados son la consecuencia de no disponer de planes estratégicos, políticas y directrices claras en materia de gestión vial, no implementar herramientas como el SIGVI, FODA y otras que permitan a los responsables del funcionamiento de la UTGVM alcanzar niveles de ejecución, control y seguimiento adecuados y cumplir con los objetivos y mandatos que la normativa exige.

Las situaciones expuestas representan incumplimientos de las “Normas Técnicas sobre Presupuesto Público” emitidas por la Contraloría General de la República, que definen la eficacia como el logro de los resultados de manera oportuna, en directa relación con los objetivos y metas, por otro lado, **definen la eficiencia como la aplicación más conveniente de los recursos asignados para maximizar los resultados obtenidos o esperados.** (la negrita no es del original)

Asimismo, las “Normas de Control Interno para el Sector Público” en su punto 4.5 sobre la “garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones”, establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben establecer actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional.** Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de sus operaciones y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestas.

El punto 4.5.2 de la norma supra citada, referida a “gestión de proyectos”, establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para **garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.**



## 2.2.2 Altas inversiones en herramientas tecnológicas y sistemas de información no se aprovechan en los procesos de planificación y ejecución de obras.

Tal como se comentó en el punto 2.1.3 de este informe el SIGVI (Sistema de Gestión Vial Integrado) fue facilitado e instalado por las autoridades del MOPT en la UTGVM aproximadamente hace cuatro años, pero a la fecha la implementación es casi nula.

Por otra parte, mediante la contratación No. 2013LA-000008-01 “Contratación de servicios para realizar inventario de la red vial cantonal en el Cantón de Siquirres”, la institución pagó la suma de €19.521.000 para la actualización del inventario de la red vial cantonal.

No obstante, estas altas inversiones, determinamos que los productos de ellas no han sido adecuadamente gestionados por parte de la UTGVM.

Efectivamente, entre las funciones de la UTGVM contempladas en el reglamento de repetida cita tenemos que esta unidad debe realizar y actualizar el inventario de la red de calles y caminos del cantón, considerando los parámetros contenidos en los formularios y herramientas que facilite la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT.

Sobre esta contratación determinamos que tanto el contrato como el cartel establecen un plazo para prestar el servicio 110 días hábiles, sin embargo, el producto final superó en más del 100% el plazo establecido, debido presuntamente a situaciones internas y externas documentadas que generaron el atraso. Además, el contrato contemplaba el levantamiento de 900km con un precio unitario de €30.000, pero finalmente se pagó 650.7 km al mismo costo unitario.

A pesar de esto, el producto final depurado y autorizado estuvo al alcance de la administración (UTGVM) desde mediados del año 2015, pero los resultados, entre ellos nuevos códigos de caminos, rectificación de otros, historial de intervenciones y otros aspectos no se utilizó en la planificación del periodo 2016 y tampoco hay evidencia de que se haya utilizado para el periodo 2017.

**Ver cuadro No. 3  
Municipalidad de Siquirres  
Auditoría Interna**

**Secuencia del pago del levantamiento de Inventario de la Red Vial Cantonal Siquirres**

O/C	No. Fact.	No. Transf.	Benef.	Concepto	Proyectado	Pagado
30967 del 31/12/13	0097 del 28/09/15	4087 del 04/12/15	SITGEO	Levantamiento Inventario de la Red Vial Cantonal de Siquirres.	900km con un precio unitario de €30.000.	Se pagó el levantamiento de 650.7 km, con un precio unitario de €30.000.



### 2.2.3 Pagos por conceptos de compra de cemento y materiales con recursos de la Ley 8114 en los que no se indica para cuales proyectos está destinado.

Mediante la revisión de una muestra de expedientes de pago de los recursos provenientes de la Ley 8114, determinamos casos en los que se compran materiales tales como tubería, varillas, alambre, y cemento, para los que no se hace referencia o indicación del proyecto u obra al que se destinan estos materiales. En la solicitud se establecen destinos muy generales como “Construcción de obras de la UTGVM” o “Compra de tubería de concreto para la UTGVM”.

Esta mala práctica de control interno aumenta riesgos de deterioro, uso indebido, pérdida y limita las probabilidades de evaluaciones y seguimiento posterior y analizar la efectividad del proyecto u obra.

En el cuadro siguiente mostramos detalle de lo descrito.

<b>Cuadro No. 4</b>				
<b>Municipalidad de Siquirres</b>				
<b>Auditoría Interna</b>				
<b>*Transf/ Cheque</b>	<b>Fecha</b>	<b>Monto ¢</b>	<b>Concepto</b>	<b>Observaciones</b>
3044	16/12/14	6.324.375.00	1085 sacos de cemento, 50 mortero repemex grueso, 10 varilla No. 3, 10 varilla No. 4, 10 varilla No. 5, 10 kilos de alambre negro. Para construcción de obras UTGVM.	No indica específicamente los proyectos a que se destinan de los materiales, persona que recibe ex Alcaldesa Municipal.
3087	29/12/14	9.992.440.00	32 tubos de concreto 18”, 42 tubos concreto 24”, 42 tubos concreto 30”, 29 tubos concreto 26”. Compra de tubería de concreto para la UTGVM.	No indica específicamente los proyectos a que se destinan los materiales, en la orden de compra no tiene firma de persona que recibe.
3594	23/06/15	2.290.000.00	400 sacos de cemento, compra de cemento para la UTGVM.	Persona que recibe ex Alcaldesa Municipal. No hay una solicitud formal con indicación clara del proyecto que satisface.
<b>Total:</b>		<b>¢18.606.815.00</b>		

\*Fuente: Expedientes de pago de Tesorería Municipal.

La situación descrita es contraria a lo que establece el artículo 4 y 13 del “El Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal” que los recursos provenientes de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, los destinará exclusivamente a la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos los objetivos, en el segundo caso, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).



Dentro de las eventuales actividades operativas a financiar se incluyen: adquisición, mejora y reparación de edificaciones, equipo y maquinaria, equipo y materiales de oficina, consultorías, salarios, gastos de viaje y transporte, siempre que se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y que corresponderá a la administración garantizar que los recursos señalados en el párrafo anterior y en el artículo 4 del reglamento, se destinen exclusivamente para los fines descritos en éstos. La aplicación o el uso diferente de los recursos, generará las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan.

### **2.3 El manejo de archivos físicos y electrónicos es deficiente en la UTGVM:**

Observamos que en la UTGVM no se realizan adecuadamente las tareas relativas a los archivos físicos y electrónicos a pesar de que por la naturaleza de las funciones que desarrolla esta Unidad la información que contienen estos archivos se considera estratégica para la institución. Para la realización de este estudio se requirió información técnica y administrativa que contienen los archivos físicos y electrónicos de esa unidad; sin embargo, nos indicaron que la documentación física fue “enviada” a la bodega, sin una aparente orden escrita de la jerarquía y sin que haya un levantamiento formal del inventario de la información que fue remitida que permita fácil localización en caso de requerirse.

Por otra parte, las condiciones físicas ambientales, de espacio, luminosidad y otros factores no es adecuada para proteger documentación estratégica contra pérdida y deterioro.

La mala práctica descrita es contraria a los que establece el artículo 16 de la Ley General de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público, que indican que **se debe contar con sistemas de información que permitan a la administración activa tener una gestión documental institucional de controlar, almacenar y, posteriormente, recuperar de modo adecuado la información producida o recibida** en la organización.

Asimismo, la norma No. 5.4 denominada “Gestión documental” de las “Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)”, indica que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales.

### **3. CONCLUSIÓN:**

El estudio efectuado sobre la gestión de la UTGVM permite concluir que no se han logrado los objetivos, que implica acumular recursos que se traducen en deudas hacia las comunidades por la ineficiencia en el uso los recursos provenientes de la Ley No. 8114. Ello evidencia la necesidad de fortalecer los procesos internos y las unidades responsables de llevar a cabo la planificación,



ejecución y control de los recursos, de tal manera que mejore la gestión, dadas las exigencias y necesidades de la comunidad por mantener y mejorar la red vial del Cantón de Siquirres.

Es necesario hacer énfasis en que la falta de planificación es una causa notoria de las deficiencias en la ejecución de los recursos de la Ley 8114, ya que la planificación es una etapa clave y estratégica para emprender determinados fines, permitiendo tener una visión clara de los objetivos y metas a seguir.

Los nuevos retos a los que se está enfrentando el municipio evidencian la necesidad de que éste cuente con todas las herramientas para responder con eficiencia y eficacia a las demandas internas y externas del entorno, y poder asumir la transferencia de mayores recursos para tales fines, con mayor responsabilidad y transparencia.

El Gobierno Local debe asumir el desafío de dotar a la institución de un sistema de gestión vial eficaz, que garantice una ejecución eficiente de los recursos destinados a la red vial cantonal, de forma tal que las actividades asociadas, se lleven a cabo en un marco de respeto estricto a las disposiciones legales y técnicas y se establezca un uso eficiente de esos recursos en obras duraderas y de calidad, para cumplir el valor público de mejor calidad de vida para sus ciudadanos.

El jerarca y los titulares subordinados deben establecer, según sus competencias, actividades de control que orienten la ejecución eficiente y eficaz de la gestión institucional, por lo que es necesario establecer, implementar y mantener políticas y directrices definidas para los mantenimientos rutinarios y periódicos de la red vial cantonal, que permitan reforzar la gestión vial cantonal y que sirvan como herramienta para la toma de decisiones.

Las normas de control interno para el Sector Público(N-2-2009-CO-DFOE) emitidas por la Contraloría General de la República y por tanto de acatamiento obligatorio, establecen que en la gestión de proyectos el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, incluyendo los proyectos de obra pública relativos a construcciones nuevas o al mejoramiento, adición, rehabilitación o reconstrucción de las ya existentes.

### **3. RECOMENDACIONES:**

En razón de lo expuesto y de conformidad con las competencias de esta auditoría, se giran las recomendaciones al Concejo Municipal, Alcalde Municipal y al Director de la UTGVM.

En este sentido se advierte que en caso de que se incumpla con las recomendaciones en forma injustificada, dentro del plazo conferido para ello, podrá considerarse que se incurrió en falta administrativa de incumplimiento de deberes, y aplicar las sanciones previstas en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno, con garantía del debido proceso.



#### **4.1 Al Concejo Municipal**

- a) Velar para que todos los acuerdos que tome ese Órgano Colegiado sean cumplidos de manera oportuna, completa y efectiva, para evitar situaciones como las expuestas en relación con las políticas y directrices que aprobó para formular el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial. Esta recomendación es una actividad continúa. (Ver punto 2.1.1 de este informe).
- b) Revisar con la asesoría técnica y legal necesaria el contenido de las políticas y directrices aprobadas en la sesión extraordinaria 174 de setiembre de 2015, con el fin de determinar si éstas son suficientes, completas y apropiadas conforme los nuevos marcos de referencia. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 3 (tres) meses después de aprobado el contenido de este informe. (Ver punto 2.1.1 de este informe)
- c) Velar para que el Alcalde Municipal disponga las acciones necesarias que garanticen un oportuno cumplimiento a las disposiciones del punto 4.2 de este informe.
- d) Aprobar el contenido de este informe y remitir a esta Auditoría Interna copia del acuerdo tomado en el plazo conferido por la Ley General de Control Interno.

#### **4.2 Al Alcalde Municipal**

- a- Coordinar con los órganos competentes para que procedan de inmediato a elaborar el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial, que se ajuste al marco de políticas y directrices que emita el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal, el MOPT y los planes reguladores. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 5 (cinco) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver el punto 2.1.1)
- b- Tomar las medidas y girar las instrucciones necesarias para que opere de manera eficiente y completo y se mantenga actualizado el Sistema de Gestión Vial Integrado (SIGVI) para la administración de la infraestructura vial cantonal. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 3 (tres) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto 2.1.3 de este informe)
- c- Girar las instrucciones necesarias para que la UTGVM diseñe, establezca y mantenga directrices y políticas para el mantenimiento rutinario y periódico de las obras viales existentes, esto con el propósito de conservar en óptimo estado los caminos en el tiempo y reducir el riesgo de deterioro anticipado por desatención. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto No. 2.2.1 de este informe)



- d- Girar las instrucciones para proporcionarle al Departamento de Proveeduría copia del Inventario de la Red Vial Cantonal actualizado, que le permita identificar y cotejar en los carteles, contratos y demás documentos de las contrataciones, la veracidad de los códigos y tener certeza de los caminos que se intervienen, entre otros. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente.
- e- Velar para que las recomendaciones giradas en el punto 4.3 de este informe, dirigidas al Director de la UTGVM sean cumplidas en los plazos conferidos para ello.
- f- Comunicar a esta Auditoria Interna, en los próximos diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de este informe, las medidas adoptadas para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este documento.

#### **4.3 Al Director de la UTGVM**

- a. Proceder de inmediato a elaborar el Plan Anual y el Plan Quinquenal de Conservación y Desarrollo Vial, que se ajuste al marco de políticas y directrices que emita el Concejo Municipal, la Junta Vial Cantonal, el MOPT y los planes reguladores y someterlos a las autorizaciones que conlleva esta tarea, tomando en consideración para esto los cambios en la normativa técnica y legal aplicable. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 5 (cinco) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver el punto 2.1.1)
- b. Establecer los mecanismos suficientes y necesarios para aprovechar de manera eficiente la inversión que la institución realiza o recibe en instrumentos y herramientas informáticas, técnicas y analíticas que coadyuven a mejorar sustancialmente la calidad de la información, la planificación, el control y el seguimiento de la gestión vial cantonal. Esta recomendación se refiere a instrumentos como SIGVI, Inventario de la Red Vial, análisis FODA y otros similares que puedan adquirirse. Por ejemplo, en el caso del SIGVI debe considerar los seis módulos y alimentarlo con información veraz y oportuna. Para el caso del Inventario de la Red Vial Cantonal debe incorporarlo en los planes anuales operativos acorde a las políticas emitidas. Para cumplir esta recomendación se establece un plazo de un mes a partir de aprobado el informe y por su naturaleza se convierte en una tarea permanente. (Ver el punto 2.2.3 de este informe)
- c. Diseñar, establecer y mantener directrices y políticas para el mantenimiento rutinario y periódico de las obras viales existentes, esto con el propósito de conservar en óptimo estado los caminos en el tiempo y reducir el riesgo de deterioro anticipado por desatención. Esta recomendación debe ser cumplida en un periodo de 1 (un) meses después de aprobado este informe por el órgano competente. (Ver punto No. 2.2.1 de este informe)



- d. Elaborar los informes de evaluación de la Gestión Vial Municipal, y presentarlos mensualmente y por escrito a la Junta Vial Cantonal, según lo que estable el “Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal. Esta recomendación es una actividad continúa.
- e. Realizar las acciones pertinentes para garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y responsabilidades que establece el “Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, y sus reformas”. Esta recomendación es una actividad continúa.
- f. Tomar las medidas necesarias para resguardar y proteger la información de sus archivos físicos, sin riesgo de deterioro, daños o pérdida, según la normativa establecida para ello. Esta recomendación es una actividad continúa. (Ver el punto 2.3)
- g- Comunicar a esta Auditoria Interna, en los próximos diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de este informe, el plan adoptado para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en este documento.

**Lic. Edgar Carvajal González**  
**Auditor Interno**

CC. Expediente de estudio.  
Consecutivo.  
Archivo.