

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **08609**

28 de abril del 2025  
**DFOE-SOS-0174**

Señores  
Juan Manuel Quesada Espinoza  
Presidente Junta Directiva

Karen Espinoza Vindas  
Auditora Interna

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**

Estimados señores:

**Asunto:** Atención de conflicto presentado por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA) sobre recomendaciones del informe de auditoría interna n° ICI-2024-005

Por medio del presente oficio, se atiende la gestión de conflicto según lo regulado en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno<sup>1</sup> (LGCI), interpuesta por la Junta Directiva del AYA respecto de las medidas alternas adoptadas por ese órgano colegiado, distintas a las las recomendaciones 4.1 a la 4.6 dirigidas a la Junta Directiva.

Se dirige este oficio a la Presidencia de esa Junta Directiva, para que lo ponga en conocimiento del máximo órgano jerárquico del AyA en la sesión inmediata posterior al recibo de esta resolución.

## I. ANTECEDENTES

- a) El 14 de noviembre de 2024, mediante el oficio n.ºAU-2024-0977, la Auditoría Interna remitió a la Junta Directiva el informe n° ICI-2024-005, mediante correo electrónico del 14 de noviembre de 2024.
- b) El 10 de diciembre de 2024, en la sesión extraordinaria n.º 64-2024, acuerdo n.º 2024-396, la Junta Directiva conoció el informe n.º ICI-2024-005, y acordó trasladar las recomendaciones dadas en dicho informe a la Gerencia General para que, junto con la Subgerencia Gestión Sistemas Delegados, realicen un plan de acción de cómo abordar cada una de las recomendaciones del informe tomando en consideración los avances que se tienen a este momento. Así como, para que

<sup>1</sup> Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

identifiquen aquellas recomendaciones que no se acogen, a fin de que propongan un replanteamiento de estas.

- c) El 14 de enero de 2025, por medio del memorando n.º GG-2025-00074, la Gerencia General envió a la Secretaría de Junta Directiva un análisis del informe n.º ICI-2024-005. Se adjuntó el análisis referido, el cual señala que *“la Gerencia General procedió con la revisión de cada una de las 25 recomendaciones, producto de lo anterior se presenta el siguiente análisis solamente de las seis primeras, en razón de haber sido dirigidas al Órgano Colegiado”*.
- d) El 28 de enero del 2025, en la sesión extraordinaria n.º 0006-2025, acuerdo n.º 2025-0020, la Junta Directiva conoció el análisis remitido por la Gerencia General en el memorando n.º GG-2025-00074 descrito en el punto anterior, y acordó aprobar la propuesta de soluciones alternas.
- e) El 31 de enero de 2025, mediante oficio n.º AU-2025-000154, la Auditoría Interna remitió a la Junta Directiva su rechazo respecto a las objeciones y soluciones alternas planteadas de las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 del informe n.º ICI-2024-005 aprobadas por ese órgano colegiado, y externó su criterio respecto de cada una. Además, señaló que recibió las discrepancias relacionadas con las recomendaciones 4.9, 4.12, 4.17, 4.19 y 4.22 dirigidas a titulares subordinados, sin embargo, explicó que para éstas no se había cumplido con el plazo de diez días del artículo 36 de la LGCI previsto para que los titulares subordinados las remitieran al jerarca con copia a la Auditoría Interna.
- f) El 11 de febrero de 2025, en la sesión extraordinaria n.º 10-2025 de Junta Directiva, se atendió el pronunciamiento de la Auditoría Interna en el oficio n.º AU-2025-000154, descrito en el punto anterior, y por medio del acuerdo n.º 2025-0038 se aprobó mantener incólume en todos sus extremos lo acordado en el acuerdo de Junta Directiva n.º 2025-020 sobre el análisis y propuestas de las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6; y además, trasladar la gestión de conflicto ante la Contraloría General, e instruir a la Secretaría de esa Junta para que traslade el presente acuerdo y toda la información de interés sobre este tema al Órgano Fiscalizador.
- g) El 12 de febrero de 2025, por medio del oficio n.º JD-2025-00086, la Secretaría de Junta Directiva en atención al acuerdo descrito en el punto anterior, remitió a la Contraloría General dicho acuerdo y la información relacionada al conflicto.
- h) El 12 de febrero de 2025, por medio del oficio n.º AU-2025-00202, la Auditoría Interna remitió al Órgano Contralor su solicitud de resolución de la gestión de conflicto respecto del informe n.º ICI-2024-005.
- i) Mediante correo del 19 de marzo de 2025, la Contraloría General solicitó a la secretaria de Junta Directiva remitir los siguientes documentos que se citan en anexos del plan de acción: Memorando SG- GSD-2024-02196 de 28 de noviembre de 2024, oficio AU-2024-0978 y Memorando GG-2025-00074 de 14 de enero de 2025, así como los acuerdos en que se indica fueron conocidos y aprobados dichos documentos por la Junta Directiva. Dicha información fue aportada el 20 de marzo del 2025, mediante el oficio n.º JD-2025-00146.

## II. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

El análisis de admisibilidad del asunto planteado por la Junta Directiva del AyA, en el marco de lo dispuesto en el artículo 38 de la LGCI, consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha ley, así como en otras normas, lineamientos y disposiciones vigentes en el sector público aplicables a la materia. Para su análisis, estos requisitos pueden agruparse en dos aspectos fundamentales: Los aspectos relacionados con la emisión de las recomendaciones del informe de auditoría y aquellos relativos a las comunicaciones entre la Auditoría Interna y el jerarca, en los términos y plazos exigidos por el ordenamiento jurídico.

Dado que el informe de auditoría en estudio contiene recomendaciones que van dirigidas a la Junta Directiva del AyA, es fundamental considerar lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la LGCI para el análisis del presente caso.

Del análisis de estas normas se sustraen dos aspectos fundamentales que circunscriben la competencia de la Contraloría General en la atención de esta gestión. En primer término, se desprende que los conflictos que deben ser atendidos por este Órgano Contralor son los que se presentan entre el jerarca y la Auditoría Interna, producto de discrepancias surgidas en torno a las recomendaciones de la última.

En ese sentido, se debe señalar que la presente gestión no busca que la Contraloría General asuma la valoración integral de toda la auditoría realizada por la Auditoría Interna, ni subsuma las competencias que le corresponden directa y exclusivamente a los componentes orgánicos del sistema de control interno. El alcance de la presente gestión es valorar principalmente que el cambio planteado a las recomendaciones se da con fundamento a los fines y objetivos que busca concretar el propio sistema de control interno, expuestos en el artículo 8 de la LGCI.

Además, el artículo 35 de la LGCI establece los términos y plazos que deben cumplirse, por parte de la Administración y de la Auditoría Interna, a fin de configurar tal conflicto, teniéndose que deben cumplirse los siguientes requerimientos:

1. Que exista un informe de auditoría con hallazgos, conclusiones y recomendaciones, desarrollados de conformidad con la normativa aplicable y dirigido al jerarca, En el caso particular, se desprende que el informe de Auditoría de carácter especial para evaluar el cumplimiento de las competencias y responsabilidades de la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados y de las Oficinas Regionales de Acueductos Comunales, informe n.º ICI-2024-005, fue remitido al jerarca por medio del oficio n.º AU-2024-0977 del 14 de noviembre de 2024.
2. Que exista un acuerdo del jerarca en el que se haga constar que conoció el informe. Dicho criterio se cumple en el caso particular mediante el acuerdo n.º 2024-396, adoptado en la sesión extraordinaria n.º 64-2024 del 10 de diciembre de 2024.

DFOE-SOS-0174

4

28 de abril, 2025

3. Que exista un acuerdo del jerarca que discrepa de las recomendaciones de la Auditoría Interna, y ordene las soluciones alternas con su motivación. En esta relación fáctica se aprecia que la Junta Directiva del AYA, mediante acuerdo n.º 2025-0020, adoptado en la sesión extraordinaria n.º 0006-2025, aprobó las soluciones alternas.
4. Que exista una comunicación formal del acuerdo sobre la discrepancia dirigida al Auditor Interno y al titular subordinado que le corresponda implantar las recomendaciones. En este particular, la Junta Directiva mediante el acuerdo citado en el punto anterior, realizó dicha comunicación a ambas partes.
5. La existencia de una exposición de motivos de parte del Auditor Interno en los siguientes quince días hábiles, contados a partir de la comunicación del acuerdo citado en el punto anterior, en el cual le exprese al jerarca su discrepancia con lo resuelto, con la debida indicación de que el asunto debe ser remitido a la Contraloría General en los siguientes ocho días hábiles, si el jerarca se mantiene en desacuerdo. Tal acontecimiento se evidencia mediante el oficio n.º AU-2025-000154 del 31 de enero de 2025, cuando la Auditoría Interna fundamentó los motivos de inconformidad respecto a las soluciones alternas ordenadas por el Jerarca y solicitó que en caso de mantenerse el conflicto se remita el asunto dentro del citado plazo a la Contraloría General, conforme a lo señalado en el artículo 38 de la LGCI.
6. Un oficio del jerarca o del Auditor Interno, solicitando expresamente a este Órgano Contralor la resolución del conflicto, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la LGCI. Como se observa de la normativa expuesta, lo preceptuado por el capítulo IV de la LGCI, requiere analizarse integralmente a fin de revisar la configuración de un conflicto, lo cual en este caso se cumplió por parte del Jerarca del AYA, con oficio n.º JD-2025-00086 del 12 de febrero de 2025, mediante el cual planteó ante la Contraloría General el conflicto sobre las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 del informe n.º ICI-2024-005.

En ese sentido, de lo descrito se concluye que la Junta Directiva del AYA, como jerarca institucional, se encuentra legitimada para plantear el conflicto bajo análisis, el cual, respecto de las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 del informe n.º ICI-2024-005, fue presentado en plazo y considerando los presupuestos establecidos.

Ahora bien, respecto de las discrepancias y medidas alternas relacionadas con las recomendaciones 4.9, 4.12, 4.17, 4.19 y 4.22 del informe n.º ICI-2024-005, es importante señalar que, a pesar de que en la documentación remitida por la Administración al Órgano Contralor para esta gestión de conflicto se encuentra una propuesta elaborada por la Gerencia General que contiene el desarrollo de discrepancias y medidas alternas relacionadas con las recomendaciones 4.9, 4.12, 4.17, 4.19 y 4.22 del informe n.º ICI-2024-005, ese mismo documento señala que fue modificado el 23 de enero de 2025, con anterioridad a que fuera conocido por la Junta Directiva el 28 de enero de 2025, y en

DFOE-SOS-0174

5

28 de abril, 2025

dicha modificación se conservó únicamente la referencia a las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 del citado informe.

En razón de lo anterior, se tiene que la propuesta de las discrepancias y medidas alternas que fue conocida y aprobada por la Junta Directiva el 28 de enero del 2025, en la sesión extraordinaria n.º 0006-2025, acuerdo n.º 2025-0020, no contempló lo relacionado con las recomendaciones 4.9, 4.12, 4.17, 4.19 y 4.22 del citado informe.

Resulta conforme a lo anterior, el hecho de que en el acuerdo n.º 2025-0038, adoptado en la sesión extraordinaria n.º 10-2025 del 11 de febrero de 2025, por medio del cual la Junta Directiva confirmó lo aprobado en el acuerdo n.º 2025-0020 descrito en el párrafo anterior y remitió la gestión de conflicto a la Contraloría General, únicamente se hace referencia a las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 del informe n.º ICI-2024-005.

Así las cosas, al no haber evidencia de que las discrepancias y medidas alternas relacionadas con las recomendaciones 4.9, 4.12, 4.17, 4.19 y 4.22 del informe n.º ICI-2024-005 estén incluidas dentro de la gestión de conflicto interpuesta por la Junta Directiva del AYA, ni que hayan sido conocidas o aprobadas por ese jerarca, procede atender dicha gestión respecto de las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6 de dicho informe, respecto de las cuales se cumplen los supuestos previstos por la LGCI.

### **III. CRITERIO DE LA CONTRALORÍA GENERAL**

El objeto del conflicto se centra en las modificaciones realizadas por parte del Jerarca del AYA a las seis primeras recomendaciones del informe de auditoría n.º ICI-2024-005. Estas modificaciones se basaron en el análisis adoptado por la Junta Directiva, el cual respalda las justificaciones presentadas por la Gerencia General en oposición a esas recomendaciones del informe de auditoría (informe de análisis del 14 de enero del 2025, modificado el 23 de enero de ese año). Por lo tanto, el siguiente apartado analiza la razonabilidad de las objeciones formuladas por la Auditoría Interna respecto a las medidas alternativas propuestas por la Administración y su alineación con el objetivo final de la recomendación.

#### **1. Sobre la recomendación 4.1 planteada en el informe:**

A la Junta Directiva

*“4.1 Instruir al presidente ejecutivo para que presente un informe al máximo jerarca del avance del Plan de Implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento aprobado con el acuerdo 2016-308 y de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”. El informe deberá incluir una propuesta, si se requiere una actualización de la política (considerando los cambios en el bloque de legalidad y de la estrategia; y deberá concluirse si tanto la política como la estrategia han contribuido con el ordenamiento de las Asadas y al cumplimiento de los ODS. Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo con el que conoce y aprueba el informe de gestión del*

*plan de implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”; en el caso que corresponda, la aprobación de la propuesta de actualización de la política y su plan de implementación; y la actualización de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”. A su vez, remitir los acuerdos del máximo jerarca relacionados con la estrategia a seguir respecto a los operadores con convenio de AyA, que muestren indicadores con “mala” y “muy mala calidad”, para lo cual debe existir una propuesta formal, conforme la capacidad institucional para asumir la operación y la sana administración de riesgos. (Hallazgo N.º2.1 y Hallazgo 2.6)”.*

**a) Solución alterna de la Administración para los hallazgos detectados:**

La Administración reconoció que la recomendación es adecuada, sin embargo, en apego al orden jerárquico y las funciones de la Gerencia General, estima que debería estar dirigida a la Gerencia General y no a la Junta Directiva, para que sea la Subgerencia Gestión Sistemas Delegados la que le presente un informe, y que el requerimiento de contar con acuerdos de aprobación del máximo jerarca aplique solamente en el caso de que se requiera la actualización de alguna política o plan.

Explicó que lo anterior es acorde al objetivo que el Manual de Organización Funcional atribuye a la Gerencia General que es el de *“garantizar el correcto funcionamiento administrativo y técnico institucional, procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y labores, dentro del marco jurídico vigente, con la finalidad de apoyar la consecución de los objetivos institucionales”.*

También, señaló que la recomendación no debería hacer referencia al hallazgo 2.6 porque tiene que ver con otro tema. Se planteó como medida alterna la siguiente redacción:

*“A la Gerencia General*

*4.1: Instruir a la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados para que presente un informe a la Gerencia General del avance del Plan de Implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento aprobado con el acuerdo 2016-308 y de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”. El informe deberá incluir una propuesta, si se requiere una actualización de la política (considerando los cambios en el bloque de legalidad) y de la estrategia; y deberá concluirse si tanto la política como la estrategia han contribuido con el ordenamiento de las Asadas y al cumplimiento de los ODS. Remitir a la Auditoría Interna del informe de gestión del plan de implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”; en el caso que corresponda, la aprobación de la propuesta de actualización de la política y su plan de implementación; y la actualización de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión*

*Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”, se deberá remitir al Órgano Colegiado para el trámite correspondiente. A su vez, remitir la propuesta relacionada con la estrategia a seguir respecto a los operadores con convenio de AyA, que muestren indicadores con “mala” y “muy mala calidad”, conforme la capacidad institucional para asumir la operación y la sana administración de riesgos.”*

#### **b) Posición de la Auditoría Interna:**

La Auditoría Interna señaló que la recomendación incluye una posible actualización de la política y de la estrategia, y solo la Junta Directiva puede aprobar una política o estrategia, la Gerencia General no tiene esa potestad y que el órgano colegiado no está facultado para delegar sus funciones.

Respecto de lo anterior, refiere al artículo 4 del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, y Órgano Gerencial de AyA, que en cuanto a las funciones que corresponden a la Junta Directiva de esa entidad señala “1) Dirigir la política de AyA, fiscalizar las operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la institución./ 10) Aprobar, reformar e interpretar los reglamentos de servicios, de normas técnicas y autónomas o internos necesarios para el mejor desarrollo del AyA./ 11) Emitir las directrices y acuerdos necesarios para la marcha de la Institución.”.

En relación con las funciones del Presidente Ejecutivo, refirió al artículo 26 inciso 5) del citado Reglamento, donde se establece que le corresponde programar las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA.

Agregó que esa política, el Plan de implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, y la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento”, fueron instrumentos aprobados por la Junta Directiva, por lo que toda actualización debe ser aprobada por ese órgano también.

Propone mantener la recomendación porque asegura que las estrategias y políticas estén alineadas con los objetivos organizacionales, lo que resulta en una mejora en la calidad y eficiencia de la gestión de los recursos hídricos, así como la administración de la información más efectiva y ordenada, facilitando la toma de decisiones informadas.

#### **c) Resolución sobre la recomendación 4.1:**

La Junta Directiva del AyA no cuestiona la recomendación que se sugiere, la observación planteada refiere únicamente a una discrepancia con respecto al destinatario.

Al respecto, se estima que lleva razón la Auditoría Interna al afirmar que la potestad de dirigir la política del AYA está encomendada a la Junta Directiva, según el artículo 4 del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, y Órgano Gerencial, lo cual es consistente con el artículo 11 inciso a) de la Ley Constitutiva del

DFOE-SOS-0174

8

28 de abril, 2025

AyA<sup>2</sup>, que señala como parte de las atribuciones del máximo jerarca, la de dirigir la política de la Institución y fiscalizar sus operaciones.

Además, la recomendación atiende a las funciones encargadas a la Presidencia Ejecutiva según el artículo 26 inciso 5) del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, y Órgano Gerencial de AyA, respecto de programar las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA, de manera que no corresponde a una función propia de la Gerencia General como lo pretende la medida alterna.

En consecuencia, por las razones expuestas corresponde mantener la recomendación formulada por la Auditoría Interna en su Informe en los términos establecidos por esa unidad de control.

## **2. Sobre la recomendación 4.2 planteada en el informe:**

A la Junta Directiva

*“Aprobar la propuesta de actualización que presente el presidente ejecutivo y la Gerente General del Plan Estratégico Institucional para que asegure la debida vinculación con la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y su Plan de Implementación y de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (deberá considerarse si la política requiere actualización, al igual que su plan). Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo con la actualización del Plan Estratégico Institucional (Hallazgo N.º 2.1).”*

### **a) Solución alterna de la Administración:**

La Administración argumentó que la recomendación no debe condicionar a la Junta Directiva la aprobación de la propuesta, porque se debe respetar la independencia de criterio y decisión del máximo jerarca, de manera que solamente se podría recomendar que sea de conocimiento de esa Junta.

Además, estimó que la recomendación está condicionada al cumplimiento de la recomendación 4.1 por lo cual, con la atención de esta ya se estaría cumpliendo también con lo recomendado en la 4.2. Propone la siguiente redacción:

*“A la Gerencia General*

*4.2 Conocer el informe que presentará la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados requerido en la recomendación 4.1 e instruir las acciones que considere pertinentes, considerando lo relativo a la actualización del Plan Estratégico Institucional. A la Auditoría Interna se remitirá copia de las acciones que tomará la Gerencia General para la atención del tema en cuestión. (Hallazgo N.º 2.1).”*

---

<sup>2</sup> Ley n.º 2726 del 14 de abril de 1961.

DFOE-SOS-0174

9

28 de abril, 2025

### **b) Posición de la Auditoría Interna:**

La Auditoría Interna señaló que la Junta Directiva aprobó el Plan Estratégico Institucional 2022-2026, mediante acuerdo n.º 2022-582 del 21 de diciembre de 2022, por ello, cualquier modificación a ese plan debe ser aprobado por el máximo órgano y no es competencia de la Gerencia General.

Respecto de lo anterior, refiere al artículo 4 del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Órgano Gerencial de AyA, que en cuanto a las funciones que corresponden a la Junta Directiva de esa entidad señala “1) *Dirigir la política de AyA, fiscalizar las operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la institución./ 10) Aprobar, reformar e interpretar los reglamentos de servicios, de normas técnicas y autónomas o internos necesarios para el mejor desarrollo del AyA./ 11) Emitir las directrices y acuerdos necesarios para la marcha de la Institución.*”.

En razón de lo anterior, propone que se mantenga la recomendación del Informe, porque con ello se mejora el Sistema de Control Interno.

### **c) Resolución sobre la recomendación 4.2:**

Considera en primer término la Junta Directiva que esta recomendación se cumple con la 4.1 anterior; sin embargo, en la lectura que hace el Órgano Contralor, la recomendación 4.1 refiere a un informe de avance que presente el Presidente Ejecutivo, de un plan de implementación de la política de organización de gestión comunitaria y de una estrategia de ordenamiento relativa a la gestión de servicio de agua potable y saneamiento, y en el caso que corresponda, la aprobación de la propuesta de actualización de la política y su plan de implementación; mientras que en la recomendación 4.2, refiere a una propuesta de actualización del Plan Estratégico Institucional, la cual debe ser presentada por el Presidente Ejecutivo; de manera que no lleva razón la Administración al considerar que la recomendación 4.2 está contenida en la 4.1.

Considerando lo anterior, se mantiene la recomendación respecto a su contenido y destinatarios, reiterando los argumentos de la Auditoría Interna sobre las competencias que le asisten a la Junta Directiva como órgano superior jerárquico, para conocer y resolver sobre las políticas, planes y estrategias institucionales, y consecuentemente sobre los avances, actualizaciones y eventuales modificaciones; así como las funciones de la Presidencia Ejecutiva de programar las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA.

Por otra parte, se considera que la Auditoría Interna no debe condicionar a la Junta Directiva en la toma de decisiones sobre la aprobación de las propuestas, sino que debe formular sus recomendaciones en términos de que se someta a conocimiento del máximo jerarca la normativa para que este conozca y resuelva lo que proceda, respetando de esta forma la discrecionalidad del Órgano Colegiado en su función normativa. En ese sentido,

DFOE-SOS-0174

10

28 de abril, 2025

se ordena a la Auditoría Interna a reformular la recomendación para que dicha acción no se entienda como una obligación impuesta a la Junta Directiva.

En consecuencia, por las razones expuestas corresponde mantener la recomendación formulada por la Auditoría Interna en su Informe en los términos establecidos por esa unidad de control, con la salvedad antes señalada.

### **3. Sobre la recomendación 4.3 planteada en el informe:**

A la Junta Directiva

*“Instruir al presidente ejecutivo para que presente al máximo jerarca, un informe del cumplimiento real del PNACV-AyA al 31 de diciembre del 2024; cómo dicho plan ha contribuido al cumplimiento de los ODS, un detalle de las comunidades vulnerables con proyectos ejecutados según la priorización del PNACV-AyA12, un detalle de las comunidades vulnerables que no tendrán proyectos de inversión pública en el corto y mediano plazo y un detalle de los riesgos para el AyA. A su vez, en el caso que se considere necesario que presente una propuesta de actualización del PNACV-AyA con un enfoque institucional, considerando todos los involucrados institucionales y sus competencias; y que se formule una estrategia formal para la implementación del PNACV-AyA o si se requiere un nuevo plan a partir de actual PNACV-AyA, y consecuentemente la actualización de priorización de las comunidades vulnerables. Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo de Junta Directiva con el que conoce el informe de avance el PNACV-AyA, las acciones propuestas para gestionar los riesgos, la estrategia de implementación del PNACV-AyA (actualizado), las estrategias de suministro eficaz y eficiente del recurso por parte de los operadores, y el acuerdo con el que aprueba la propuesta de actualización del PNACV-AyA y la priorización; a partir de los cambios a la estructura, el portafolio de proyectos de inversión pública y el PEI. (Hallazgo N.º2.2 y Hallazgo 2.6).”*

#### **a) Solución alterna de la Administración para los hallazgos detectados:**

La Administración reconoció que la recomendación es adecuada, sin embargo, en apego al orden jerárquico y las funciones de la Gerencia General, estima que debería estar dirigida a la Gerencia General y no a la Junta Directiva, para que sea la Subgerencia Gestión Sistemas Delegados la que le presente un informe, respetando así el orden jerárquico y, la competencia de los temas que deben abordar cada instancia; y que el requerimiento de contar con acuerdos de aprobación del máximo jerarca aplique solamente en el caso de que se requiera la actualización de alguna política o plan. También, señaló que la recomendación no debería hacer referencia al hallazgo 2.6 porque tiene que ver con otro tema.

Se planteó como medida alterna la siguiente redacción:

*“A la Gerencia General*

*4.3 Instruir a la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados para que presente a la Gerencia General, un informe del cumplimiento real del PNACV-AyA al 31 de diciembre*

*del 2024; cómo dicho plan ha contribuido al cumplimiento de los ODS, el informe debe contener lo siguiente: a) Recuento de las comunidades vulnerables con proyectos ejecutados según la priorización del PNACV-AyA12 . b) Estado de las comunidades vulnerables que no tendrán proyectos de inversión pública en el corto y mediano plazo y un detalle de los riesgos para el AyA. Adicionalmente, de considerarse necesario, se presente a la Gerencia General una propuesta de actualización del PNACV-AyA con un enfoque institucional, y consecuentemente la actualización de priorización de las comunidades vulnerables. En el caso que correspondan las actualizaciones antes indicadas, se deberán tramitar ante el Órgano Colegiado para su respectiva consideración. Remitir a la Auditoría Interna copia del informe de avance el PNACV-AyA, y las acciones propuestas por la Gerencia General para atender los hallazgos que generaron la recomendación, y en el caso que corresponda, el acuerdo de aprobación de la Junta Directiva. (Hallazgo N.º2.2 y Hallazgo 2.6).”*

**b) Posición de la Auditoría Interna:**

La Auditoría señaló que la Junta Directiva aprobó el Plan Nacional de Atención de Comunidades Vulnerables de AyA (PNACV-AyA) y por ende, solo a ese órgano le corresponde cualquier modificación. Advirtió que según los hallazgos del informe respecto de este punto se encontraron importantes deficiencias.

**c) Resolución sobre la recomendación 4.3:**

La Junta Directiva del AyA no cuestiona la recomendación que se sugiere, la observación planteada refiere únicamente a una discrepancia con respecto al destinatario.

En relación con la instancia a la cual debe estar dirigida la recomendación, la Auditoría Interna señala que debe ser la Junta Directiva en razón de que la recomendación contiene la posibilidad de que el PNACV-AyA deba ser actualizado, y que en caso de requerirse, esto solo puede hacerse por parte de la Junta Directiva. No obstante, la recomendación no solo está compuesta de la actualización de dicho plan, sino también de la presentación de un informe de cumplimiento de este plan con especificaciones detalladas, lo cual podría ser ejecutado por la Gerencia General conforme lo propuesto por la Administración.

En este punto, es importante considerar que la redacción propuesta por la Administración como medida alterna, prevé la posibilidad de que, en caso de requerirse la modificación o actualización del plan, estas tengan necesariamente que someterse a valoración de la Junta Directiva para que esta se ocupe de lo de su competencia en valorar su aprobación. De esta manera, se tiene que la medida alterna no es contraria a la potestad que conserva la Junta Directiva en la aprobación de los planes, sus modificaciones y actualizaciones.

Por las razones expuestas, corresponde aceptar la solución distinta de las recomendada por la Auditoría y en ese sentido, aceptar la medida alterna propuesta por la Administración.

#### **4. Sobre la recomendación 4.4 planteada en el informe:**

A la Junta Directiva

*“Instruir a la gerente general para que sea la instancia responsable de la dirección, coordinación, implementación, control y ejecución, evaluación y rendición de cuentas del PNACV-AyA; y que presente a partir de la actualización PNACV-AyA y de la estrategia que se formule para su implementación, las responsabilidades que debe asumir la gerencia general, la Subgerencia de Gestión GAM, la Subgerencia de Gestión Sistemas Periféricos, la SGSD, la SAID y otras unidades que sea necesario involucrar. A su vez, que se asegure que la actualización del PNACV-Ay, incluya las metas para la implementación del plan, por parte de cada subgerencia y otras unidades involucradas en la ejecución que permita la formulación de los indicadores de desempeño. Remitir a esta Auditoría Interna el acuerdo de la Junta Directiva, el acuerdo con el que se instruye a la Gerencia General como instancia responsable de la dirección, coordinación, implementación, control y ejecución, evaluación y rendición de cuentas del PNACV-AyA (actualizado), la matriz de roles y responsabilidades de la Gerencia General, subgerencia y otras unidad en la implementación del PNACV-AyA, y la propuesta de metas e indicadores de desempeño de la Gerencia General y Subgerencias relacionadas con la implementación del PNACV-AyA (actualizado) (Hallazgo 2.2).”*

##### **a) Solución alterna de la Administración para los hallazgos detectados:**

La Administración consideró que esta recomendación se atenderá con la recomendación 4.3, no es competencia de la Gerencia General realizar labores detalladas en la recomendación por cuanto sería una tarea operativa y, por ende, recaería en la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados, ya que la responsabilidad de la Gerencia General es fiscalizar y facilitar los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del plan. También, señaló que la recomendación no debería hacer referencia al hallazgo 2.6 porque tiene que ver con otro tema.

Como medida alterna propone excluir la recomendación 4.4 del informe dado que se atendería con la recomendación 4.3.

##### **b) Posición de la Auditoría Interna:**

Señala que en cumplimiento de lo dispuesto por la Contraloría General, el PNACV-AyA fue aprobado por Junta Directiva, y que la Gerencia General es responsable ante la Junta Directiva del eficiente y correcto funcionamiento administrativo del AYA y debe ejecutar lo aprobado por la Junta Directiva.

Agrega que según el Manual Organizacional Funcional, en el ejercicio de sus competencias, el Gerente General debe asegurar la eficiencia y efectividad del funcionamiento administrativo y técnico de la institución. Esto implica facilitar el desarrollo de procesos y tareas de manera oportuna, eficaz con el propósito de alcanzar los

objetivos institucionales. Dicho manual refiere también, que le corresponde dirigir y vigilar todas las actividades que se orienten a la prestación de los servicios públicos.

Además, según ese Manual, al Gerente General le corresponde determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar, modificar obras de acueductos y alcantarillados; las cuales no se podrán ejecutar sin su aprobación; y elevar a consideración de la Junta Directiva para su aprobación.

También señaló que en el informe se indicó que la Jefatura de la Unidad Técnica de Rectoría y la SGSD, confirmaron que ninguna lleva la coordinación de este asunto, sino que debe ser un tema de Gerencia General. Se propone, que se mantenga la recomendación del informe porque mejora el SCI, en todos sus componentes.

#### **c) Resolución sobre la recomendación 4.4:**

Con respecto al argumento de la Junta Directiva de que la recomendación 4.4 se atiende con la 4.3, se observa que aún cuando podrían estar relacionadas al tratarse de la eventual actualización del PNACV-AYA, y la inclusión de metas para la implementación del plan por cada unidad, la recomendación 4.4 contiene una finalidad diferente, la asignación de responsables de la dirección, coordinación, implementación, control y ejecución, evaluación y rendición de cuentas del PNACV-AyA, lo cual se observa, es acreditado por la Auditoría Interna como una deficiencia que debe solventarse para la buena marcha del plan.

Por lo tanto, no lleva razón la Administración al señalar que la recomendación 4.4 debe excluirse por estar contenida dentro de la recomendación 4.3. En consecuencia, por las razones expuestas, corresponde mantener la recomendación formulada por la Auditoría Interna en su Informe en los términos establecidos por esa unidad de control.

#### **5. Sobre la recomendación 4.5 planteada en el informe:**

A la Junta Directiva

*“Conocer y resolver acerca de la propuesta de indicadores para evaluar el desempeño de la Gerencia General y Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados que tenga relación con el cumplimiento anual del plan de implementación de la Política de Organización y Fortalecimiento Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (y sus actualizaciones), la Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, el Plan Estratégico Institucional actualizado, PNACV-AyA (en lo que corresponde a la SGSD) y los planes anuales operativos. Remitir el acuerdo de Junta Directiva y un informe con la comunicación de los indicadores a marzo del 2025. (Hallazgo N.º 2.1, Hallazgo 2.4 y Hallazgo 2.6)”*

**a) Solución alterna de la Administración para los hallazgos detectados:**

La Administración propone continuar con la implementación de la Política de Evaluación del Desempeño y excluir la recomendación del informe final, dado que ya existe una política aprobada mediante el acuerdo de Junta Directiva n.º AN-2023-026 del 25 de enero de 2023, la cual regula esta materia. En este sentido, se considera improcedente atender la recomendación en los términos en que fue planteada, ya que el tema ha sido normado a través de una política institucional. Además, estimó que la aplicación de dicha recomendación no subsanaría los aspectos señalados en los hallazgos 2.1, 2.4 y 2.6. También, señaló que la recomendación no debería hacer referencia al hallazgo 2.6 porque tiene que ver con otro tema.

**b) Posición de la Auditoría Interna:**

La Auditoría señaló que la recomendación pretende continuar con la implementación de la política de evaluación del desempeño existente, sin embargo, señala que hay una diferencia entre implementar la política de evaluación del desempeño (que es el conjunto de principios y directrices que guían la toma de decisiones) y definir los indicadores (que son las medidas cuantitativas o cualitativas utilizados para evaluar el desempeño de los objetivos establecidos en la política). Específicamente, tal y como lo indica la política, el objetivo es *“mejorar la gestión pública y aumentar la generación de valor público”*.

**c) Resolución sobre la recomendación 4.5:**

En la presente recomendación, la Auditoría pretende que se resuelva respecto de la creación de indicadores en la evaluación del desempeño, para puestos específicos de gerentes y subgerentes, que hagan referencia específica al cumplimiento de planes y estrategias determinados. No obstante, el informe que contiene dicha recomendación no tiene como propósito analizar aspectos relacionados con la evaluación del desempeño de los funcionarios, sino que su objetivo fue evaluar los procedimientos aplicados por las instancias competentes en el control, supervisión, evaluación, fiscalización, capacitación y asesoría de las Asadas.

Con base en lo anterior, considera este Órgano Contralor que no es procedente la recomendación planteada, en el tanto no guarda relación con el objetivo del informe. Así mismo, se observa que dentro de sus alcances determinados en el mismo informe, no se contempló el análisis de la gestión del desempeño institucional.

En consecuencia, por las razones expuestas es procedente la propuesta planteada por la Administración, y en ese sentido, corresponde excluir la recomendación.

## 6. Sobre la recomendación 4.6 planteada en el informe:

A la Junta Directiva

*“Instruir al presidente ejecutivo para que presente al máximo jerarca respecto al avance de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” y una propuesta de iniciativas para gestionar los riesgos respecto a las 751 Asadas que no cuentan con los recursos, las capacidades, ni las condiciones para implementar el proceso de gestión de riesgos a partir de la Guía de autoevaluación denominada “Gestión Integral de Riesgo en Asadas” y su herramienta; las Asadas que no tienen Plan de Mejora y Eficiencia y las que no tienen convenio de operación. A su vez, deberá remitirse a la Junta Directiva un detalle de los riesgos identificados y de las medidas de control (preventivos, predictivos y correctivos) que implican el involucramiento de AyA como rector y por la delegación otorgada por convenio, con un detalle de los recursos necesarios, para proteger al AyA. Remitir copia del acuerdo con el que conoce y aprueba el informe de avance, las iniciativas y de las medidas de control para gestionar los riesgos identificados para AyA. (Hallazgo N.º2.7).”*

### a) Solución alterna de la Administración para los hallazgos detectados:

La Administración reconoció que la recomendación es adecuada, sin embargo, en apego al orden jerárquico y las funciones de la Gerencia General, estima que debería estar dirigida a la Gerencia General y no a la Junta Directiva, ello considerando la normativa interna y orden jerárquico, siendo que corresponde al Gerente General, garantizar el correcto funcionamiento administrativo y técnico institucional, procurando el desarrollo oportuno y eficaz de los procesos y labores, dentro del marco jurídico vigente, con la finalidad de apoyar la consecución de los objetivos institucionales.

Se planteó como medida alterna la siguiente redacción:

*“A la Gerencia General*

*4.6 Instruir a la Subgerencia Gestión de Sistemas Delegados para que presente un informe a la Gerencia General sobre el avance de la “Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento” y una propuesta de iniciativas para gestionar los riesgos respecto a las 751 Asadas que no cuentan con los recursos, las capacidades, ni las condiciones para implementar el proceso de gestión de riesgos a partir de la Guía de autoevaluación denominada “Gestión Integral de Riesgo en Asadas” y su herramienta; las Asadas que no tienen Plan de Mejora y Eficiencia y las que no tienen convenio de operación. En el caso que corresponda la aprobación de alguno de los instrumentos antes indicados por parte del Órgano Colegiado, se deberá enviar a la Junta Directiva para el trámite correspondiente. Remitir copia de las acciones ejercidas por la Gerencia General con respecto a este tema. (Hallazgo N.º2.7).”*

### **b) Posición de la Auditoría Interna:**

La Auditoría Interna recalcó lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, y Órgano Gerencial de AyA, que en cuanto a las funciones que corresponden a la Junta Directiva de esa entidad señala “1) *Dirigir la política de AyA, fiscalizar las operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la institución./ 10) Aprobar, reformar e interpretar los reglamentos de servicios, de normas técnicas y autónomas o internos necesarios para el mejor desarrollo del AyA./ 11) Emitir las directrices y acuerdos necesarios para la marcha de la Institución.*”.

Respecto a las funciones del Presidente Ejecutivo refirió al artículo 26 inciso 5) del citado Reglamento, donde se establece que le corresponde programar las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA.

Destacó otras funciones de la Presidencia Ejecutiva, entre ellas dirigir y supervisar la unidad de planificación; formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes operativos, presupuestarios y las modificaciones presupuestarias, cumpliendo los lineamientos emitidos por la Dirección de Planificación Estratégica; además de proponer, aprobar y ejecutar el Sistema Específico de Valoración de Riesgo; y formular y evaluar las políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones de Gestión del Riesgo Estratégico Institucional

Propone la Auditoría Interna, sea aceptada la recomendación considerando que el Presidente Ejecutivo es el superior directo de la Dirección de Planificación Estratégica y de la Unidad de Control Interno, y que la Junta Directiva es la única que puede aprobar la estrategia para lo cual es fundamental que conozca la valoración de los riesgos antes de su aprobación. Es el Presidente Ejecutivo, quien debe subir los documentos, porque es el competente de darlos a conocer al máximo jerarca para lo cual podría apoyarse en la Gerente General, si así lo considera.

### **c) Resolución sobre la recomendación 4.6:**

La recomendación sugiere que se elabore un informe de avance de la Estrategia para el Ordenamiento de la Gestión Comunitaria de Servicios de Agua Potable y Saneamientos y una propuesta de gestión de riesgos respecto a 751 Asociaciones de sistemas comunales (Asadas) que presentan ciertas condiciones que les impide implementar un proceso de gestión de riesgos con el uso de una guía de autoevaluación ya existente.

La Junta Directiva del AyA no cuestiona la recomendación que se sugiere, la observación planteada refiere únicamente a una discrepancia con respecto al destinatario de la recomendación y quien debe atender la instrucción, al proponer que sea la Gerencia General y no la Junta Directiva a quien se le dirija la recomendación, y que sea la Subgerencia quien atienda la instrucción de presentar un informe de avance.

En relación con la instancia a la cual debe estar dirigida la recomendación, la Auditoría Interna señala que debe ser la Junta Directiva porque es la única que puede

DFOE-SOS-0174

17

28 de abril, 2025

aprobar dicha estrategia y para eso es necesario que conozca respecto de la valoración de riesgos; no obstante, se observa que la recomendación no contempla la necesaria aprobación de una estrategia, sino más bien acciones relacionadas con el seguimiento de una estrategia ya existente, de manera que no parece indispensable que tenga que ser la Junta Directiva la destinataria de la recomendación.

Es importante tener en cuenta que la redacción de la medida alterna propuesta por la Administración prevé que, en caso de que sea pertinente la aprobación de los instrumentos como la Estrategia, tenga necesariamente que ponerse en conocimiento de la Junta Directiva para que esta conozca y resuelva sobre la aprobación. De esta manera, se tiene que la medida alterna no es contraria a la potestad que conserva la Junta Directiva en la aprobación de instrumentos como la estrategia citada en la recomendación.

Por otra parte, es importante considerar que las funciones relacionadas con el Sistema Específico de Valoración de Riesgo no son exclusivas de la Presidencia Ejecutiva, sino que la Gerencia General también participa de dichas funciones, según lo regulado en el Manual de Organizacional Funcional, en su artículo 30.

Por las razones expuestas, corresponde implementar la solución distinta de la recomendada por la Auditoría y en ese sentido, aceptar la medida alterna propuesta por la Administración.

#### **IV. DICTAMEN FINAL**

En virtud de lo expuesto y en uso de las facultades legales de la Contraloría General, específicamente la señalada en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno, Ley n° 8292, se dictamina que, sobre las recomendaciones ordenadas por la Junta Directiva del AYA, como jerarca de dicha institución para dar cumplimiento a la recomendaciones del Informe n° ICI-2024-005 de la Auditoría Interna del AYA, se resuelve los siguiente:

- Sobre las recomendaciones 4.1, 4.2, 4.4 corresponde mantener la recomendación formulada por la Auditoría Interna en su Informe de auditoría, en razón de que el planteamiento de las mismas se orienta al cumplimiento del marco normativo y fortalecimiento del sistema de control, con la salvedad señalada en el apartado sobre la recomendación 4.2 que deberá ser reformulada.
- Sobre las recomendaciones 4.3, 4.5 y 4.6 corresponde aceptar las soluciones alternas propuestas por la Administración, ello en el tanto los fundamentos expuestos por la Junta Directiva resultan razonables y consistentes con el marco legal aplicable al AyA.

DFOE-SOS-0174

18

28 de abril, 2025

Se recuerda a las partes, que de conformidad con lo que establece el artículo 38 de la Ley General de Control Interno N.º 8292, el hecho de no ejecutar, injustificadamente, lo resuelto en firme por el Órgano Contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General, Ley n° 7428.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

Juan Luis Camacho Segura  
**Fiscalizador Asociado**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

AAP/sbt

**Ce:** Sra. Karen Naranjo Ruiz, Secretaria Junta Directiva, AyA.  
Expediente

**G:** 2025000785-5

**NI:** 1901-2025