

Al contestar refiérase
al oficio n.º **09468**

15 de mayo del 2025
DFOE-SOS-0214

Señor
Juan Manuel Quesada Espinoza
Presidente Junta Directiva

Señora
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.º ICI-2024-006

Por medio del presente oficio, se atiende la gestión de conflicto según lo regulado en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno¹ (LGCI), interpuesta por la Junta Directiva del AyA respecto de las medidas alternas adoptadas por ese órgano colegiado, distintas a las recomendaciones 4.1 a la 4.3 del informe de auditoría interna n.º ICI-2024-006.

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 27 de noviembre de 2024, mediante oficio n.º AU-2024-01012, la Auditoría Interna remitió a la Junta Directiva el informe n.º ICI-2024-006, de la Auditoría de carácter especial para evaluar el grado de cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (2016-2045) y el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento (2016-2045).
- b) El 17 de diciembre de 2024, en sesión extraordinaria n.º 66-2024, acuerdo n.º 2024-411, la Junta Directiva conoció el informe n.º ICI-2024-006, y acordó trasladar las recomendaciones dadas en dicho informe a la Gerencia General para

¹ Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

DFOE-SOS-0214

2

15 de mayo, 2025

que realice un plan de acción de cómo abordar las recomendaciones del informe tomando en consideración los avances que se tienen a este momento. Así como, para que identifique las recomendaciones que no se acogen y proponga un replanteamiento de estas.

- c) El 17 de enero de 2025, la Gerencia General remite el memorando n.º GG-2025-00127 a la Secretaría de Junta Directiva, en el cual da a conocer el resultado del análisis del informe n.º ICI-2024-006 que incluye las observaciones al informe de auditoría, recomienda aprobar el plan y valorar las modificaciones propuestas a las recomendaciones 4.1 a la 4.3.
- d) El 28 de enero del 2025, en la sesión extraordinaria n.º 0006-2025, acuerdo n.º 2025-0021, la Junta Directiva conoció el análisis remitido por la Gerencia General en el memorando n.º GG-2025-00127 descrito en el punto anterior, y acordó aprobar la propuesta de soluciones alternas.
- e) El 6 de febrero de 2025, mediante oficio n.º AU-2025-00185, la Auditoría Interna remitió a la Junta Directiva su rechazo respecto a las objeciones y soluciones alternas planteadas de las recomendaciones 4.1 a la 4.3 del informe n.º ICI-2024-006 aprobadas por ese órgano colegiado, y externó su criterio respecto de cada una. Además, señaló que recibió las discrepancias relacionadas con las recomendaciones 4.4 a la 4.10 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 18 de febrero del 2025, en la sesión extraordinaria n.º 0012-2025 de Junta Directiva, se atendió el pronunciamiento de la Auditoría Interna en el oficio n.º AU-2025-00185, descrito en el punto anterior, y por medio del acuerdo n.º 2025-0048 se aprobó mantener incólume en todos sus extremos lo acordado en el acuerdo de Junta Directiva n.º 2025-021; 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 19 de febrero de 2025, mediante oficio n.º JD-2025-00098, la Secretaría de la 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 21 de febrero de 2025, por medio del oficio n.º 2025-00232, la Auditoría Interna remitió al Órgano Contralor su solicitud de resolución de conflicto, y señaló que respecto de las recomendaciones 4.4 a la 4.10, al no haberse planteado de parte de la administración las objeciones en tiempo, esa Auditoría no se refirió respecto de esas objeciones.

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

DFOE-SOS-0214

3

15 de mayo, 2025

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 observarse 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 grado de cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (2016-2045) y el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento (2016-2045), n.º ICI-2024-006, fue remitido al jerarca el 27 de noviembre de 2024 mediante oficio n.º AU-2024-01012.
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 2024-411 del 17 de diciembre de 2024, adoptado en sesión n.º 66-2024.
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 2025-0021 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-2025-00185 del 6 de febrero 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 se cumplió por parte del jerarca del AyA con el oficio n.º JD-2025-00098 del 19 de febrero de 2025, mediante el cual planteó ante la Contraloría General el conflicto sobre las recomendaciones 4.1 a la 4.3 del informe n.º ICI-2024-006.

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 a la 4.3 del informe n.º ICI-2024-006, fue presentado en plazo y considerando los presupuestos establecidos.

Ahora bien, respecto de las discrepancias y medidas alternas relacionadas con las recomendaciones 4.4 a la 4.10 del informe n.º ICI-2024-006, es importante señalar que conforme a la información remitida por la Secretaría de la Junta Directiva por medio del oficio n.º JD-2025-00098 del 19 de febrero de 2025 a la Contraloría General, ese órgano colegiado aprobó el análisis realizado por la Gerencia General adjunto al memorando n.º GG-2025-00127, el cual únicamente desarrolla discrepancias respecto de las recomendaciones 4.1 a la 4.3.

Así las cosas, al no haberse aportado evidencia de que las discrepancias y medidas alternas relacionadas con las recomendaciones 4.4 a la 4.10 del informe n.º ICI-2024-006 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 a la 4.3 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 tres primeras recomendaciones del informe de auditoría n.º ICI-2024-006. 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. 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 en la implementación de la PNSAR (en lo que respecta al AyA) y del PNIS y su respectiva valoración de riesgos (ver recomendación 4.9). El informe deberá incluir una propuesta, si se requiere una actualización de la política (considerando los cambios en el bloque de legalidad, y deberá referirse a las contribuciones de la política al cumplimiento de los ODS y la estrategia propuesta por la Presidencia Ejecutiva (en apoyo de la Gerencia General) para asegurar el financiamiento de los proyectos de PNIS y la gestión de los riesgos para AyA. Respecto al PNIS deberá considerar al menos, las siguientes acciones:

- *Establecimiento de parámetros razonables para evaluar el avance gradual de proyectos de inversión en saneamiento de aguas residuales a lo largo del periodo de ejecución del PNSAR, a efecto de subsanar la debilidad encontrada en la segunda meta del Eje 3 “Infraestructura e inversiones en saneamiento”.*
- *La viabilidad técnica y financiera de los proyectos priorizados, de manera que se optimicen los recursos disponibles y se asegure la efectividad en la implementación de la PNSAR*
- *Los proyectos que no fueron considerados en el PNIS, determinados por la subcomisión 3.1 en su informe de noviembre de 2023.*
- *Los potenciales riesgos de incumplimiento en el plazo dispuesto en la Resolución N° 21942-2024 del 01 de agosto de 2024 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según lo señalado por la Subgerente de SAID.*

Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo con el que conoce y aprueba el informe, copia del acuerdo con el que aprueba la actualización de la política, en caso que la Administración Activa, lo considerara pertinente; y la periodicidad con la que el máximo jerarca desea conocer los informes de avance de la PNSAR y el PNIS, para una sana administración de riesgos (Hallazgo 2.1, Hallazgo 2.4 y Hallazgo 2.6)”

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

Considera la Junta Directiva, que para respetar el orden jerárquico y la competencia de los temas que deben abordar cada instancia de la administración superior, el informe que pretende la recomendación debería ser presentado por la Unidad que corresponde a la Gerencia General, en lugar de que sea la Presidencia Ejecutiva quien remita a la Junta Directiva como lo prevé la recomendación. La instancia pertinente para realizar el informe sería la Unidad Técnica de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (UTSAPS) porque ostenta la representación del AyA en la Comisión de la PNSAR (Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales).

DFOE-SOS-0214

6

15 de mayo, 2025

Como fundamento señaló que según el Manual de Organización Funcional el objetivo general de la Gerencia General es “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”.

Con respecto a PNIS (Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2016-2045), no comparte que se deban establecer parámetros para evaluar el avance gradual de proyectos de inversión, pues es un tema que ya ha sido definido claramente con normativa técnica del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN).

Con respecto al hallazgo 2.1, señaló que no se encontró evidencia en donde conste la obligación del AyA sobre comunicar a la Comisión PNSAR la priorización de los planes maestros, y aclaró que los planes maestros no se han desarrollado, por lo tanto, no existe priorización de estos planes.

Se propone reformular la recomendación de la siguiente manera:

“A la Gerencia General

4.1: Instruir a la Unidad Técnica de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (UTSAPS) para que presente un informe a la Gerencia General del avance en la implementación de la PNSAR (en lo que respecta al AyA) y del PNIS y su respectiva valoración de riesgos (ver recomendación 4.9). El informe deberá incluir una propuesta, si se requiere una actualización de la política (considerando los cambios en el bloque de legalidad) y deberá referirse a las contribuciones de la política al cumplimiento de los ODS y la estrategia propuesta por la Presidencia Ejecutiva (en apoyo de la Gerencia General) para financiar los proyectos de PNIS y la gestión de los riesgos para AyA. Respecto al PNIS deberá considerar al menos, las siguientes acciones:

- La viabilidad técnica y financiera de los proyectos priorizados, de manera que se optimicen los recursos disponibles y se asegure la efectividad en la implementación de la PNSAR*
- Los proyectos que no fueron considerados en el PNIS, determinados por la subcomisión 3.1 en su informe de noviembre de 2023.*
- Los potenciales riesgos de incumplimiento en el plazo dispuesto en la Resolución N°21942-2024 del 01 de agosto de 2024 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, según lo señalado por la Subgerente de SAID.*

Remitir a la Auditoría Interna copia del informe y las acciones que ejecutará la Gerencia General con relación a éste. (Hallazgo 2.1, Hallazgo 2.4 y Hallazgo 2.6)”

b) Posición de la Auditoría Interna:

Señaló la Auditoría Interna que no existe una contrapropuesta o solución alternativa por parte de la Junta Directiva, sino una solicitud de cambio en el responsable de la recomendación, así como de eliminar uno de los requerimientos que para la

DFOE-SOS-0214

7

15 de mayo, 2025

Auditoría Interna es importante dados los problemas existentes en la ejecución de proyectos de inversión pública.

Defendió que la recomendación debe ser dirigida a la Junta Directiva debido a que dentro de las funciones dadas de ese órgano colegiado, según el artículo 11 inciso a) de la Ley Constitutiva, Ley n.º 2726, está: *“Dirigir la política de la Institución, fiscalizar sus operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la misma”*, y para cumplir con esa función debe conocer sobre el avance de la PNSAR (Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales) que marca la ruta a seguir en materia de saneamiento hasta el año 2045 y que tiene un impacto en el desarrollo económico y social del país, y en el cumplimiento del compromiso país con la Agenda 2030 y los ODS.

Por lo anterior, no acepta la alternativa de la Gerencia General, porque le afecta las competencias del máximo jerarca de fiscalizar. Se debe instruir al presidente porque es el que tiene el nivel político para actualizar una política nacional, para lo cual cuenta con varias unidades staff, según el organigrama.

Además, agregó que si bien es cierto la UTAPS no está en el organigrama, según le fue indicado a la Auditoría Interna, es subordinada del Presidente Ejecutivo y no de la Gerencia General.

c) Resolución sobre la recomendación 4.1:

Respecto de la recomendación 4.1, es importante tener en consideración que la Junta Directiva no cuestionó que se presente un informe de avance en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (PNSAR) y del PNIS (Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2016-2045) y su respectiva valoración de riesgos, tampoco objetó la eventual actualización de la política, sino que su discrepancia se limita a dos aspectos: la inclusión de parámetros para evaluar el avance gradual de los proyectos de inversión y los destinatarios de la recomendación.

Sobre el primer punto, alegó la Junta Directiva que no comparte que se deban establecer parámetros para evaluar el avance gradual de proyectos de inversión del Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento (PNIS), pues es un tema que ya ha sido definido claramente con normativa técnica del MIDEPLAN.

Sobre este punto, es necesario considerar que aspectos como los requeridos en la recomendación cuestionada, como el establecimiento de parámetros razonables para evaluar el avance gradual de proyectos de inversión, la viabilidad técnica y financiera de los proyectos priorizados, y los potenciales riesgos de incumplimiento de plazos, son aspectos acordes con lo regulados en la normativa y los lineamientos técnicos de MIDEPLAN.

Respecto de la medición del avance, la normativa de MIDEPLAN dispone que esto debe hacerse y brinda una serie de parámetros generales al respecto, sin embargo, no define los que corresponden a la naturaleza del negocio, metas nacionales y/o

DFOE-SOS-0214

8

15 de mayo, 2025

financiamiento, por lo que puede justificarse la necesidad de definir estos parámetros en el caso concreto de cada proyecto en el marco específico de la implementación y evaluación del PNIS, siendo entonces necesaria la recomendación 4.1.

En relación con el segundo punto, la Administración considera que la recomendación debería estar dirigida a la Gerencia General y no la Junta Directiva, para que sea la Unidad correspondiente la que rinda el informe y no la Presidencia Ejecutiva.

Para la resolución de este aspecto se debe considerar que la recomendación pretende que presente un informe de avance en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (PNSAR) y del PNIS (Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2016-2045), y al respecto, 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 señala *“1) Dirigir la política de AyA, fiscalizar las operaciones y acordar las inversiones de los recursos de la institución.”*

Por su parte, sobre las funciones del Presidente Ejecutivo, el artículo 26 inciso 5) del citado Reglamento, establece que le corresponde programar las actividades que se requieran para hacer cumplir las políticas y alcanzar los objetivos de AyA.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que según la información referida por la Auditoría Interna, la Unidad Técnica de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (UTSAPS) está bajo supervisión de la Presidencia Ejecutiva, y además es representante del AyA en la Comisión de la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales (PNSAR) de la que se solicita el informe de avance, por lo que esa Presidencia está en la facultad de requerir a esa Unidad los insumos necesarios para cumplir con lo requerido en la recomendación. Así las cosas, se estima que no lleva razón la Administración al argumentar que las acciones requeridas por la recomendación no corresponden a las instancias a las que están dirigidas.

Por otra parte, es importante considerar que la propuesta de la Junta Directiva no contempla el supuesto de que ante la necesidad de una eventual actualización de dicha política, esa modificación sea puesta en conocimiento del órgano colegiado para su análisis y aprobación, como lo solicita en la recomendación 4.1 del informe, de ahí que la medida alterna por la Administración no puede ser aceptada, puesto que no prevé que el jerarca pueda ejercer su competencia en ese supuesto.

En razón de lo anterior, el Órgano Contralor resuelve mantener en todos los extremos la recomendación 4.1 planteada en el informe, en cuanto las medidas y las competencias resultan consistente con la normativa aplicable.

2. Sobre la recomendación 4.2 planteada en el informe

“A la Junta Directiva

4.2 Dada la competencia del máximo jerarca para dirigir la política del AyA, fiscalizar sus operaciones y aprobar inversiones, se recomienda que conozca y analice la propuesta de

priorización de los planes maestros. Este análisis debe considerar los cambios en el marco legal que afectan el desarrollo regional, las políticas nacionales vigentes, las disposiciones de la Contraloría General de la República (mejoras en la planificación y en la gestión de proyectos de inversión pública), las resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las recomendaciones de la Auditoría Interna (mejoras en la planificación y en la gestión de proyectos de inversión pública) y la necesidad de basar la planificación en una gestión de riesgos robusta. Para asegurar una evaluación exhaustiva y en línea con las mejores prácticas de Gobierno Corporativo, se sugiere que la Junta Directiva solicite un análisis y recomendaciones adicionales del Comité de Gobierno Corporativo. Remitir a la Auditoría Interna una copia del acuerdo de la Junta Directiva en el que se apruebe el cronograma y se establezcan los mecanismos de rendición de cuentas y control para la ejecución del mismo. (Hallazgo 2.1)”

a) Solución alterna de la Administración

La Administración señaló que corresponde a la Gerencia General conocer y analizar la propuesta de priorización de los planes maestros, por lo que esta recomendación debería ser dirigida a la Gerencia General respetando así el orden jerárquico y, la competencia de los temas que deben abordar cada instancia de la Administración Superior.

Como fundamento de lo anterior, señaló que de acuerdo con el Manual de Organización Funcional el objetivo general de la Gerencia General es: *“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”*.

Adicionalmente, sobre el hallazgo 2.1 no se encontró evidencia en donde conste la obligación del AyA de comunicar a la Comisión PNSAR la priorización de los planes maestros, y aclaró que los planes maestros no se han desarrollado, por lo tanto, no existe priorización de estos planes. Se considera que la sugerencia de que la Junta Directiva solicite un análisis y recomendaciones adicionales del Comité de Gobierno Corporativos no subsana el hallazgo 2.1.

En razón de lo anterior propone la siguiente redacción para la recomendación 4.2:

“A la Gerencia General

4.2. Conocer y analizar la propuesta de priorización de los planes maestros, considerando los cambios en el marco legal que afectan el desarrollo regional, las políticas nacionales vigentes, las disposiciones de la Contraloría General de la República (mejoras en la planificación y en la gestión de proyectos de inversión pública), las resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las recomendaciones de la Auditoría Interna (mejoras en la planificación y en la gestión de proyectos de inversión pública) y la necesidad de basar la planificación en una gestión de riesgos robusta. Remitir a la Junta Directiva la propuesta de priorización de los planes maestros para conocimiento del Órgano Colegido (sic). (Hallazgo 2.1)”

b) Posición de la Auditoría Interna:

Señala que no existe una contrapropuesta o solución alternativa por parte de la Junta Directiva, sino una solicitud de cambio en el responsable de la recomendación, así como eliminar una sugerencia realizada.

Agregó que los planes maestros son fundamentales para mejorar la planificación del portafolio de proyectos de inversión pública, que aprueba el máximo jerarca y que a su vez, tiene la competencia de fiscalizar. Además, que la priorización ya es del conocimiento de la Gerencia General, y como se indica en la condición, requiere ser analizada por un nivel superior (a partir de la fiscalización que debe ejercer la Junta Directiva), para asegurar que la priorización no afecte al AyA y se acelere la formulación.

Reafirma que el objetivo de la recomendación es que la Junta Directiva conozca y analice la propuesta de priorización de los planes maestros, para la cual puede instruir a quien considere, por lo que no debe realizarse cambio alguno a la recomendación.

Respecto a la solicitud de un análisis por parte del Comité de Gobierno Corporativo, tal y como se indica en la recomendación es una sugerencia, que considera esta Auditoría Interna brindaría una mayor seguridad para soportar la toma de decisiones, sin embargo, queda bajo criterio de la Administración. Ahora bien, por la competencia de fiscalización de la Junta Directiva, para fortalecer el sistema de control interno, se requiere una sana administración de los riesgos. Al ser una sugerencia, no se requiere cambiar el informe.

c) Resolución sobre la recomendación 4.2:

La recomendación del informe de auditoría pretende que la Junta conozca y analice la propuesta de priorización de los planes maestros, y además incluye una sugerencia a la Junta Directiva, para que solicite un análisis y recomendaciones adicionales al Comité del Gobierno Corporativo.

Al respecto, es importante considerar que la medida alterna propuesta por la Junta Directiva incluye el conocimiento por parte de ese órgano colegiado sobre la propuesta de priorización, lo que se cambia es que define quien deberá remitirle dicha propuesta.

Sobre la instancia que debe remitir la propuesta a la Junta Directiva, la Auditoría Interna señaló que el propósito de la recomendación es que ese órgano colegiado instruya a quien considere. En relación con este punto, estima esta Contraloría General que con la aprobación de la medida alterna que se conoce en este oficio, ya la Junta definió que, según su criterio, debería ser la Gerencia General quien presente la propuesta, y dicha definición no es contraria a lo perseguido por la Auditoría Interna con su recomendación, de manera que no existe una posición antagónica entre las partes sobre este punto y la medida alterna propuesta puede ser acogida en el tanto formaliza la decisión de la Junta

DFOE-SOS-0214

11

15 de mayo, 2025

Directiva respecto de quien debe hacer la propuesta y ofrece mayor seguridad a la recomendación al no dejar esa tarea sin un responsable identificado.

Acerca de la sugerencia incluida dentro de la recomendación, especificó la Auditoría Interna que esta es solo una sugerencia y que no pretende que sea parte de lo que la Junta Directiva debe cumplir para atender la recomendación, de manera que, su exclusión en la medida alterna aprobada por la Junta Directiva tampoco es un obstáculo para el cumplimiento de la atención de lo recomendado.

Así las cosas, procede acoger la medida alterna planteada por la Junta Directiva respecto de la recomendación 4.2. con base en los fundamentos expuestos.

3. Sobre la recomendación 4.3 planteada en el informe

“A la Junta Directiva

4.3 Instruir a la presidencia ejecutiva y a la Gerencia General, para que aseguren que la propuesta de reorganización administrativa de AyA, asegure el cumplimiento de la PNSAR en su “Eje 1: Revisar y reorganizar la estructura interna de las instituciones con el fin de establecer los roles de rectoría, regulación, control, vigilancia y operación” y el “Eje 2: Garantizar que cada Institución cuente con los recursos humanos, informáticos y técnicos requeridos para garantizar la vigilancia estatal”. Remitir a la auditoría copia del acuerdo con el que conoce y aprueba la reorganización institucional a parte de lo normado en el bloque de legalidad. (Hallazgo 2.3 y Hallazgo 2.7)”

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

Considera la Junta Directiva que el proceso de reorganización administrativa del AyA no subsana los hallazgos que generaron esta recomendación. Por ende, se estima que la Administración Activa, tomando en cuenta los recursos con lo que cuenta la institución, puede definir mecanismos para cerrar las brechas encontradas por la Auditoría Interna en función al cumplimiento de la PNSAR. Por ello propone la siguiente redacción de la recomendación 4.3:

“A la Gerencia General

Definir mecanismos, considerando los recursos institucionales, que aseguren el cumplimiento de la PNSAR en su “Eje 1: Revisar y reorganizar la estructura interna de las instituciones con el fin de establecer los roles de rectoría, regulación, control, vigilancia y operación” y el “Eje 2: Garantizar que cada Institución cuente con los recursos humanos, informáticos y técnicos requeridos para garantizar la vigilancia estatal”. Informar a la Junta Directiva con copia a la Auditoría Interna de las acciones que se realicen al respecto. (Hallazgo 2.3 y Hallazgo 2.7)”

b) Posición de la Auditoría Interna:

La Auditoría Interna señaló que la Junta Directiva aprobó el proceso de reorganización, lo cual permitiría cumplir con los Ejes 1 y 2 de la PNSAR, sin embargo, la propuesta de reorganización administrativa está actualmente en suspenso. Una vez se reactive el proceso de reorganización la propuesta debe ser aprobada por Junta Directiva, siendo uno de los requisitos de admisibilidad establecidos por Mideplan en el decreto ejecutivo n.º 43864-PLAN.

Por lo anterior, consideró que no debe cambiarse la recomendación, porque permite cumplir con la PNSAR y la recomendación está dirigida al máximo jerarca, que conforme la normativa aplicable, es el que debe aprobar los cambios en la estructura organizacional, reconociendo que los asuntos de Junta Directiva son analizados previamente por el Presente Ejecutivo con la Gerente General.

Además, señaló que según la normativa emitida por el MIDEPLAN, la Dirección de Planificación Estratégica es la que debe asesorar y revisar la propuesta, y al ser una unidad adscrita (staff) de la Presidencia Ejecutiva, la Auditoría Interna en un análisis de competencias y líneas de autoridad consideró adecuado que la Junta Directiva instruya al Presidente Ejecutivo.

c) Resolución sobre la Recomendación 4.3

El hallazgo 2.7 del informe, que justifica la recomendación 4.3, señala la falta de un diagnóstico integral actualizado para determinar los recursos necesarios para cumplir con la PNSAR; describe parte de los requerimientos de personal que fueron señalados por instancias internas del AyA, lo cual ha afectado la capacidad de la unidad para llevar a cabo los estudios y supervisión de proyectos de saneamiento. Además, señala que ninguno de los representantes de la Comisión PNSAR ha contado con recursos humanos, materiales o financieros designados para este accionar.

En el desarrollo del hallazgo 2.7 citado en el párrafo anterior, no se abordó la posible incidencia que pudiera tener el plan de reorganización administrativa de AyA y su suspensión, sobre el cumplimiento de la PNSAR, de manera que lleva razón la administración al afirmar que la reorganización administrativa no responde al hallazgo asociado.

En relación con lo anterior es importante tener en cuenta que desde la técnica de auditoría y la normativa aplicable, se tiene que todo hallazgo se compone de una condición², criterio de auditoría³, una presenta una causa⁴ y posibles efectos⁵. De manera que la acción recomendada por la Auditoría Interna debe responder a algún hallazgo identificado por la unidad de control.

Así las cosas, siendo que la reorganización administrativa del AyA no fue considerada por la Auditoría Interna como parte del hallazgo al que responde la recomendación 4.3, no es posible identificar que las acciones sugeridas en relación con esa reorganización sean procedentes para la atención del hallazgo sobre la falta de recursos para el cumplimiento efectivo de la PNSAR.

En consecuencia, por las razones expuestas corresponde aceptar la solución alterna propuesta por la Administración, rescantado que ésta nueva redacción de la recomendación se enfoca también en la ejecución de acciones para garantizar los ejes 1 y 2 de la PNSAR sobre establecer los roles de rectoría, regulación, control, vigilancia y operación y asegurar la asignación adecuada de recursos humanos.

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 LGCI, 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-2024-006 de la Auditoría Interna del AyA, se resuelve los siguiente:

- Sobre la recomendación 4.1, corresponde mantener la recomendación formulada por la Auditoría Interna en su informe, en razón de que el planteamiento de las mismas se orienta al cumplimiento del marco normativo y fortalecimiento del sistema de control.
- Sobre las recomendaciones 4.2 y 4.3 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.

² Constituye la situación encontrada por el auditor con respecto a una operación, actividad o transacción. La condición refleja el grado en que los criterios están siendo logrados o aplicados.

³ Es la norma o parámetro con la que el auditor mide la condición. Los criterios constituyen las unidades de medida que permiten la evaluación de la condición

⁴ Es la razón o razones fundamentales por las cuales se presentó la condición, es el motivo por el que no se cumplió el criterio o la norma. Las disposiciones o recomendaciones que se formulen como resultado de la auditoría, deben estar directamente relacionadas con las causas que se hayan identificado

⁵ Es el resultado o consecuencia real o potencial que resulta de la comparación entre la condición y el criterio que debió ser aplicado. Sean estos reales o potenciales, deben definirse en lo posible en términos cuantitativos, como moneda, tiempo, unidades de producción o números de transacciones. El establecimiento de efectos ayuda a demostrar la necesidad de la acción correctiva y provee la evidencia sobre la importancia del hallazgo

DFOE-SOS-0214

14

15 de mayo, 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.º 7428.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

Ce: Sra. Karen Naranjo Ruiz, Secretaria Junta Directiva, AyA.
Expediente
G: 2025000785-6
NI: 3968-2025 y 4070-2025