

R-DFOE-SOS-00005-2025

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

Recurso de revocatoria presentado por Karen Espinoza Vindas, en su condición de Auditora Interna del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AYA), en contra del oficio n° DFOE-SOS-0147 (7501) del 28 de marzo de 2025.

RESULTANDO

I.- El 30 de enero de 2025, mediante el oficio n° JD-2025-00052, la Junta Directiva remitió a la Contraloría General un planteamiento de conflicto, conforme al artículo 38 de la Ley General de Control Interno (LGCI)¹, en relación con las recomendaciones contenidas en el informe n° ICI-2024-004 titulado “Auditoría de Carácter Especial para evaluar la gestión de la preinversión de los proyectos financiados con recursos del BCIE”.

II.- El 28 de marzo de 2025, el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, mediante oficio n° DFOE-SOS-0147 (7501), remitió a Juan Manuel Quesada Espinoza, en su condición de Presidente de la Junta Directiva del AYA y a Karen Espinoza Vindas, en su condición de Auditora Interna del AYA, la resolución sobre la gestión de conflicto, conforme con lo dispuesto en el artículo 38 de la LGCI, respecto de las medidas alternas adoptadas por la Administración en relación con el informe n° ICI-2024-004.

III.- Que el 31 de marzo de 2025, Karen Espinoza Vindas, en su condición de Auditora Interna de AYA, remitió a la Contraloría General el oficio n° AU-2025-00379, respecto de la posición de esa unidad de control respecto del oficio n° DFOE-SOS-0147 (7501), y solicitó la reconsideración específicamente sobre lo resuelto en relación a las recomendaciones 4.7, 4.8, 4.9, y 4.10 del informe n° ICI-2024-004.

IV.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General² y de lo dispuesto en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)³, se procede a resolver el recurso de revocatoria interpuesto.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD. De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, los actos finales emitidos por el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de

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

² Ley n° 7428 del 4 de noviembre de 1994.

³ Ley n° 6227 del 2 de mayo de 1978.

contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la LGAP. Según el artículo 346 de la citada LGAP, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final. De esta forma, se tiene que el oficio n.º DFOE-SOS-0147 (7501) fue notificado mediante correo electrónico el 28 de marzo de 2025, y que por su parte, el escrito de interposición del recurso fue presentado el 31 de marzo de 2025; de ahí que en relación con el numeral 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales⁴, puede determinarse que el recurso de revocatoria fue presentado en tiempo. Asimismo, se constata que el acto recurrido corresponde a una gestión de conflicto emitida al amparo del artículo 38 de la LGCI, dirigida tanto al Presidente de la Junta Directiva como a la Auditora Interna del AyA. En este sentido, al ser esta última quien interpone el recurso, se verifica que ostenta la legitimación activa conforme con las normas aplicables, por lo que el recurso resulta admisible.

II. SOBRE EL FONDO. a. Sobre la admisibilidad de la gestión de conflicto en las recomendaciones 4.7, 4.8, 4.9 y 4.10. En el recurso de revocatoria, la recurrente hace referencia al señalamiento formulado por el Órgano Contralor en el oficio recurrido, en el que se indicó: *“Dado que el informe de auditoría es un informe dirigido a la Junta Directiva del AyA, máximo jerarca de esa institución, es fundamental considerar lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la LGCI para el análisis del presente caso”*. Sobre este particular, se alega que mediante el oficio n.º AU-2024-0922, de fecha 23 de octubre de 2024, remitido digitalmente a la Gerencia General el 24 de octubre del mismo año, esa Auditoría Interna comunicó a los titulares subordinados el vencimiento del plazo para presentar objeciones respecto de las recomendaciones 4.7, 4.8, 4.9 y 4.10, contenidas en el informe n.º ICI-2024-004. En ese sentido, la Auditora Interna sostiene que dichas recomendaciones, dirigidas a la Gerencia General, quedaron en firme desde el 12 de noviembre de 2024 conforme al plazo señalado en el artículo 36 de la LGCI. **Criterio del Área:** Al respecto, debe reiterarse lo señalado en el punto 7, inciso c), del oficio recurrido, en cuanto al argumento de extemporaneidad planteado por la Auditoría Interna. En dicho oficio, la Contraloría General determinó que el conflicto debía analizarse conforme a los artículos 37 y 38 de la LGCI, en atención a que el informe de auditoría fue dirigido al jerarca institucional, es decir, a la Junta Directiva del AyA. En tal sentido, se observa que la Auditora Interna confunde los dos supuestos de admisibilidad previstos en la LGCI. Así, por un lado, el artículo 36 regula el procedimiento aplicable a informes dirigidos únicamente a titulares subordinados, caso en el cual el jerarca no conoce inicialmente el informe, y actúa como instancia de alzada para la resolución en caso de discrepancia. Y por otra parte, el artículo 37 aplica cuando el informe se dirige directamente al jerarca, como ocurre en el presente caso. En este segundo supuesto, si el jerarca discrepa de las recomendaciones, puede ordenar soluciones alternas de manera motivada, debiendo comunicarlas tanto a la Auditoría Interna como a los titulares subordinados involucrados. Ello implica que el jerarca

⁴ Ley n.º 8687 del 4 de diciembre de 2008.

puede manifestar su oposición no sólo respecto de recomendaciones dirigidas hacia él, sino también respecto de aquellas formuladas a sus titulares subordinados, lo cual es procedente conforme al procedimiento previsto en los artículos 37 y 38 de la LGCI y por lo tanto el plazo que aplica es el contenido en el artículo 37, es decir, un plazo improrrogable de 30 días hábiles. En consecuencia, no resulta de recibo el argumento de extemporaneidad formulado por la recurrente, por cuanto está aplicando erróneamente los plazos previstos en el artículo 36, cuando el procedimiento aplicable es el establecido en los artículos 37 y 38, dada la naturaleza jerárquica del destinatario del informe. Por lo tanto, corresponde rechazar nuevamente dicho argumento y confirmar la admisibilidad de la gestión de conflicto respecto de las recomendaciones en análisis. **b. Sobre la recomendación 4.7.** La recurrente alegó que no procede su eliminación, en tanto esta es una recomendación estrechamente vinculada (recomendación espejo) con la 4.2. que sí se mantiene según el mismo acto recurrido. **Criterio del Área:** Respecto de este punto parece existir una confusión de parte de la recurrente ya que, según lo resuelto por esta Área en el acto recurrido, la recomendación 4.7. se mantiene en los mismos términos en los que fue planteada por la Auditoría Interna en el informe referido, es decir, el acto recurrido no ordena la eliminación de la recomendación 4.7. como parece haberlo entendido erróneamente la recurrente, por lo tanto no hay una desconformidad que deba ser atendida en este punto. **c. Sobre la recomendación 4.8.** La recomendación 4.8. del informe n.º ICI-2024-004 pretende que se formalice e implemente un plan de desarrollo (capacitación) dirigido al personal dedicado a la gestión de proyectos de inversión pública. Al respecto, el jerarca justificó su objeción y solicitó la exclusión de la recomendación, al considerar que ya la administración está tomando acciones con ese objetivo, como parte del cumplimiento de la disposición 4.8 del informe n.º DFOE-SOS-IAD-00001-2023 del 27 de marzo del 2023 en donde el Órgano Contralor dispuso al AYA implementar una estrategia para el fortalecimiento de la cultura institucional de inversión pública que incluya la capacitación periódica del personal en temas de ambiente de control y el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Subsistema de Crédito Público. El acto recurrido resolvió aceptar la medida alterna del jerarca, en tanto el objetivo de ambas recomendaciones es el mismo, y lo dispuesto por la Contraloría General se encuentra aún siendo atendido por el AYA. Al respecto, la recurrente alega que el hecho de que la disposición del Órgano Contralor no haya sido aún cumplida por la administración solo demuestra que es necesaria la recomendación 4.8. del informe n.º ICI-2024-004, y además, alega que posterior a la emisión de la disposición de parte de la Contraloría General, el ministerio rector en materia de inversión pública actualizó la normativa relacionada al tema, por lo que la disposición pendiente de cumplimiento no podía haber considerado esa nueva normativa. **Criterio del Área:** Estima esta Área que no lleva razón la recurrente al considerar que porque una disposición de la Contraloría General está pendiente de cumplimiento, se justifica la emisión de una recomendación con el mismo objetivo por parte de la Auditoría Interna para garantizar el cumplimiento. Sobre este punto es necesario tener en consideración que la disposición 4.8 del informe n.º DFOE-SOS-IAD-00001-2023 está siendo objeto de un proceso de seguimiento que tiene el propósito de verificar el

cumplimiento por parte de los sujetos obligados, ese es el proceso previsto por la Contraloría General para garantizar el cumplimiento de la disposición, y por ende, no es necesario que la Auditoría Interna invierta recursos y esfuerzos con ese objetivo, ya que con base en el principio de eficacia y eficiencia en el uso de los fondos públicos, se debe evitar que dos instancias dirijan sus esfuerzos a atender un mismo asunto. Respecto del presunto cambio reciente en la normativa aplicable a la materia de inversión pública, es importante tener en consideración que la disposición 4.8 del informe n.º DFOE-SOS-IAD-00001-2023 no está dirigida a la capacitación de una normativa específica sino de la implementación de una estrategia para el fortalecimiento de la cultura institucional de inversión pública que incluye capacitación periódica, de manera que esa estrategia debería poder adaptarse a los cambios normativos que regulen la materia. Así las cosas, corresponde mantener lo resuelto en el oficio n.º DFOE-SOS-0147 (7501) respecto de la recomendación 4.8.

d. Sobre la recomendación 4.9. La recomendación 4.9. del informe n.º ICI-2024-004 pretende que se establezcan indicadores de desempeño para los puestos de directores, que específicamente respondan a su desempeño en la gestión de los proyectos de inversión pública. Respecto de dicha recomendación, el acto recurrido resolvió aceptar la medida alterna del jerarca, que consiste en excluir dicha recomendación del informe, esto en el tanto se consideró improcedente, siendo que el objetivo general y los alcances del estudio de auditoría no está relacionado ni contempla un análisis de la gestión del desempeño. El informe en análisis se refiere exclusivamente a los proyectos de preinversión financiados con recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), cuyo objetivo fue “verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la fase de preinversión de los proyectos de inversión pública de AyA financiados con recursos del BCIE entre 2010 y 2013, a fin de determinar su cumplimiento y razonabilidad”. Sobre este punto, la recurrente fundamenta su disconformidad con lo resuelto, alegando que la misma normativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) sobre evaluación de desempeño establece que en la programación de metas y objetivos a nivel organizacional se podrán considerar planes como el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), y que dentro de los componentes de la evaluación se prevé un 80% de la calificación con base en el cumplimiento de las metas anuales de cada funcionario, que puede comprender su contribución al cumplimiento de metas del PNDIP, por lo que sí es posible que a los directores, encargados de proyecto, programa o portafolio, director de planificación, subgerencias y gerente general, se les incorporen indicadores relacionados a su desempeño en un proyecto. Asimismo, señala que según la Ley de Salarios de la Administración Pública, la evaluación de desempeño de los funcionarios se fundamenta en el cumplimiento de metas individuales vinculados con procesos y proyectos que a su vez están vinculados con el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Criterio del Área: Respecto de la recomendación 4.9 del informe n.º ICI-2024-004, es importante considerar que el acto recurrido no afirma que no sea posible el establecimiento de indicadores de desempeño que reflejen la contribución de determinado funcionario a las metas y objetivos institucionales, de manera que no corresponde entrar a defender esa afirmación de cara a lo alegado por la recurrente. El acto recurrido fundamentó su

resolución en el hecho de que el informe n.º ICI-2024-004 no tuvo por objetivo y alcance el análisis de la evaluación de desempeño de los funcionarios, de manera que determinar si los indicadores en las evaluaciones de desempeño de puestos específicos necesitaban ajustes no fue parte de lo que ese estudio analizó, y por eso, no es procedente su recomendación 4.9. En razón de lo anterior, corresponde mantener lo resuelto en el acto recurrido sobre este punto. **e. Sobre la recomendación 4.10.** La recomendación 4.10 del informe n.º ICI-2024-004 tiene el propósito de que se formalice un informe de fin de gestión que rindan los directores de proyectos que dejen sus cargos, que contenga una serie de aspectos y que sirva como una herramienta útil para que los sucesores tengan la información necesaria para asumir las funciones. En oposición a dicha recomendación, el jerarca señaló que no es necesaria y debe excluirse del informe, esto debido a que los informes de fin de gestión y su contenido ya están regulados mediante la directriz n.º D-1-2005-CO-DFOE⁵ emitida por el Órgano Contralor y la instrucción de trabajo n.º GTH-83-02-F14 del AYA, y que la información necesaria para la continuidad de un sucesor en esos casos específicos ya está contenida en los expedientes de los proyectos. La recurrente alega que no corresponde la exclusión de la recomendación como se resolvió el acto recurrido, esto porque la instrucción de trabajo n.º GTH-83-02-F14 del AYA regula de manera muy general lo que el informe debe contener, omitiendo aspectos importantes sobre el estado de los proyectos. **Criterio del Área:** Estima esta Área que la directriz citada en el párrafo anterior representa el marco básico que regula la obligación de los jefes y los titulares subordinados para presentar al final de su gestión un informe de rendición de cuentas. Además, la Administración cuenta con la potestad para que mediante sus propias regulaciones, se prevea la presentación de informes parciales o finales adaptados a las características de cada puesto y cada proyecto, como un mecanismo para fortalecer el sistema de control interno y la rendición de cuentas. Es importante señalar que al oponerse a la recomendación, el jerarca afirmó que la información necesaria para la continuidad de un sucesor en esos casos específicos ya está contenida en los expedientes de los proyectos, afirmación que no fue desacreditada por la Auditoría Interna ni cuando se refirió a la oposición del jerarca ni en su recurso. Por lo anterior, se considera razonable la medida propuesta por el jerarca de excluir la recomendación y continuar implementando la normativa existente sobre este tema, y en ese sentido, corresponde confirmar lo resuelto por esta Área en el acto recurrido respecto de la recomendación 4.10.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que fundamentan esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la LGAP, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General; se

⁵ Directrices que deben observar los funcionarios obligados a presentar el informe final de su gestión. Publicada en La Gaceta n.º 131 del 07 de julio del 2005.

DFOE-SOS-0179

6

30 de abril, 2025

resuelve: **I. DECLARAR SIN LUGAR** el recurso de revocatoria interpuesto por la señora Karen Espinoza Vindas, en su condición de Auditora Interna de AYA, contra lo resuelto sobre las recomendaciones 4.7, 4.8, 4.9 y 4.10 en el oficio n.º DFOE-SOS-0147 (7501), emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, manteniéndose incólume los términos en que fue emitida. NOTIFÍQUESE.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Ana Aguilar Porras
Asistente Técnico

 **Firmado digitalmente**
Valide las firmas digitales

BGG/pmt

Ce: Sra. Karen Naranjo Ruiz, Secretaria Junta Directiva, AYA.
Expediente
G-P: 2025000785-9
Ni: 7630-2025