



# INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

## AUDITORÍA INTERNA

Auditoría de carácter especial en la Unidad Ejecutora  
Programa Agua Potable y Saneamiento.



(ES-05-2022)



INFORME FINAL Nro. ICI-2022-008

07 de diciembre de 2022

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
1.1 Origen de la auditoria .....	8
1.2 Objetivo general.....	8
1.3 Objetivos específicos.....	8
1.4 Alcance de la Auditoría .....	9
1.5 Criterio de auditoría.....	9
1.6 Metodología Aplicada.....	9
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	9
1.8 Aspectos de la LGCI .....	10
1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría .....	10
1.10 Acrónimos .....	10
1.11 Antecedentes .....	11
<b>2 RESULTADOS.....</b>	<b>13</b>
2.1 Estructura orgánica del AyA y del PAPS .....	13
2.1.1 La actual estructura orgánica del PAPS no está conforme la aprobada por la Junta Directiva y no cuenta con la aprobación del rector .....	13
2.2 Estructura funcional actual de la UE PAPS con debilidades.....	19
2.2.1. Cantidad de plazas vacantes por varios meses .....	19
2.2.2. Debilidades en la relación entre cargas de trabajo y plazas por servicios especiales que se requiere en la UE PAPS.....	23
2.2.3. Ausencia de procedimientos y herramientas institucionales para establecer la cantidad razonables de plazas en servicios especiales .....	25
2.3 Subejecución del presupuesto planilla UE PAPS.....	29
2.4 Debilidades en el cumplimiento del Reglamento Interno de Teletrabajo, ausencia de un procedimiento y herramientas de control sobre el teletrabajo. ....	30
2.4.1 Debilidades en el cumplimiento del Reglamento Interno de Teletrabajo.....	31
2.4.2 Falta de procedimiento formalizados y herramientas para el control.....	32
2.5 Plazas en clases de jefatura sin personal a cargo .....	38
2.6 Procedimientos para el desempeño del personal .....	41
2.7 Falta de un perfil institucional para el nombramiento de los Lideres de proyectos Unidad Ejecutora PAPS.....	46
2.8 Debilidades en los procedimientos .....	49

<b>2.9 Normativa Control de Cambios desactualizada.....</b>	<b>51</b>
<b>2.10 Comité de Dirección de Proyectos sin actividad desde el 2020 .....</b>	<b>52</b>
<b>2.11 Control de cambios y Líneas base (tiempo, costo y alcance) Componente I de los proyectos financiados por el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) .....</b>	<b>57</b>
<b>2.11.1 Construcción y Mejoras de Colectores y Subcolectores Cuencas Rivera, Torres, María Aguilar y Tiribí (Comeco) .....</b>	<b>57</b>
<b>2.11.2 Desvío Colector Tiribí .....</b>	<b>58</b>
<b>2.11.3 Servidumbres .....</b>	<b>61</b>
<b>2.12 Documentación para el control de las solicitudes de cambios .....</b>	<b>68</b>
<b>2.13 Solicitudes de cambios de todo el Componente I .....</b>	<b>73</b>
<b>2.14 Gestión y línea base del Componente I (BPIP 000043) .....</b>	<b>78</b>
<b>2.15 Planificación de los desembolsos .....</b>	<b>86</b>
<b>2.16 Período de gracia.....</b>	<b>89</b>
<b>2.17 Distribución del financiamiento con el BNCR.....</b>	<b>90</b>
<b>3 CONCLUSIONES.....</b>	<b>92</b>
<b>4 RECOMENDACIONES.....</b>	<b>96</b>
<b>5 ANEXOS .....</b>	<b>102</b>

#### Tablas de datos

Tabla Nro.1 .....	13
Tabla Nro.2 .....	21
Tabla Nro.3 .....	22
Tabla Nro.4 .....	22
Tabla Nro.5 .....	30
Tabla Nro.6 .....	39
Tabla Nro.7 .....	49
Tabla Nro.8 .....	82
Tabla Nro.9 .....	83

#### Tabla de Figuras:

Figura Nro.1 .....	12
Figura Nro.2 .....	24
Figura Nro.3 .....	62
Figura Nro.4 .....	64
Figura Nro.5 .....	80
Figura Nro.6 .....	88
Figura Nro.7 .....	90
Figura Nro.8 .....	91

## RESUMEN EJECUTIVO

### *¿Qué examinamos?*

*Esta auditoría comprendió la verificación y análisis de la estructura organizacional y funcional de la Unidad Ejecutora Programa Agua Potable y Saneamiento (UE PAPS), así como las funciones y responsabilidades, señaladas en los manuales correspondientes, por lo cual se estaría verificando la distribución y uso eficiente del recurso humano, así como las áreas y la cantidad de plazas aprobadas por la Junta Directiva y por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con el fin de determinar si la estructura actual tiene capacidad para atender los requerimientos de la gestión de los proyectos del programa, de acuerdo con lo asignado en la normativa, siendo necesario determinar los líderes responsables de la ejecución, control y seguimiento de los proyectos.*

*También, se procedió a abalizar si los controles existentes para la gestión del recurso humano en la UE PAPS está de acuerdo con sus competencias y la normativa, verificando si los resultados obtenidos en la gestión, se han logrado de acuerdo con la planificación establecida, garantizando que el uso de los recursos adquiridos mediante los préstamos a entes nacionales e internacionales, se han gestionado en cada proyecto de manera óptima tanto en su fase de pre inversión como inversión, de acuerdo a lo programado.*

*Además, de verificar si se establecieron actividades de control y la efectividad de éstas, en las solicitudes de cambios en cuanto tiempo, costo y alcance de algunos proyectos. y que estas cuenten con lo señalado en la normativa, con los debidos criterios de calidad, seguridad, las debidas autorizaciones y la participación de los involucrados en el proceso, Se analizarán las diferencias y justificaciones, entre lo programado y lo realmente ejecutado, esto con el fin de establecer posibles aumentos de la línea base en costo. También, de examinar si la información se encuentra actualizada, si es relevante y competente, para poder dar el debido seguimiento y control a cada proyecto.*

*Por otra parte, se pretende determinar si mediante solicitudes de cambio, se logra identificar para algunos proyectos desde la línea base si existe el control y seguimiento que identifique posibles desviaciones en el alcance, tiempo y costo de estos, y que puedan haber afectado los desembolsos generando pagos de comisiones por compromiso. Al mismo tiempo, al ser un Programa con financiamiento interno y externo, esto conlleva a una responsabilidad con respecto a los vencimientos de periodos de gracia y el pago de intereses.*

*Asimismo, revisar que la planificación del programa se gestiona en cumplimiento con los requerimientos establecidos en la norma y determinar si en el Programa se tienen las acciones definidas en caso de que se presenten eventuales desviaciones.*

### ***¿Por qué es importante?***

*La gestión de proyectos de inversión pública debe estar de acuerdo con la prioridad y conveniencia institucional, alineada con el objetivo de cumplir la misión y visión de AyA, que es brindar servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, con calidad, cantidad y continuidad, generando salud pública y generando bienestar en el futuro a la población costarricense. Para lo cual el Programa cuenta con tres componentes:*

- 1. I componente Proyecto de Mejoramiento Ambiental del AMSJ (BID, JICA, BNCR y Contrapartida AyA) el monto actual es de \$296,331,011.07 y con una faltante de financiamiento aproximado de \$214,549,970.25.*
- 2. II Componente Agua Potable y Saneamiento en áreas Rurales Prioritarias, para este componente el monto actual es de \$20,274,800.02, el pendiente de financiar es \$10,710,456.58*
- 3. El componente III Agua Potable y Saneamiento en zonas periurbanas del AMSJ, contempla un monto de \$11,117,836.02, actualmente para finalizar el componente falta un financiamiento \$29,787,546.32.*

*La gestión de la UE PAPS es determinante en el desarrollo de la institución, y debe estar alineada a la estrategia país, para alcanzar un impacto positivo en la parte social y económica, así como mejorar la calidad de vida de la población costarricense y las prioridades del país, según los señalado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Nro. 6) y la Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales (octubre 2016).*

*Por lo anterior, esta auditoría es de gran relevancia ya que, pese a que en Costa Rica se han realizado avances en el tema de agua potable, el país tiene serios rezagos en cuanto al saneamiento/ alcantarillado sanitario, por no contar con los sistemas de aguas residuales para toda la población, con la cantidad y calidad requerida.*

*Debido a esto, el país sufre problemas ambientales ya que una gran parte de nuestras aguas residuales son vertidas en los ríos y mares, con deficiente o ningún tratamiento para el manejo seguro de estas aguas residuales, con este programa se pretende ir más allá de tener en los hogares costarricenses un tanque séptico con drenaje a interconexiones a un alcantarillado sanitario seguro y con un tratamiento adecuado, con el objetivo primordial de mejorar la salud pública dando un valor al desarrollo del país como se mencionó anteriormente.*

*Tal cual se mencionó, la UE PAPS tiene actualmente un programa con tres componentes, de los cuales el Componente I es de gran importancia dentro de la jerarquía de proyectos institucionales, esto debido al alto costo total y la gran cantidad de la población del Área Metropolitana de San José, que se beneficiará mediante la rehabilitación y la ampliación del alcantarillado sanitario, ya que también tiene varias fuentes de financiamiento. Entre estos fondos están: Japan Bank for Internacional*

*Cooperación (JBIC) actualmente la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y fondos propios.*

*Además, de que presenta un atraso considerable en los tres componentes, el cual se estaría determinando mediante las desviaciones de las líneas base en tiempo, costo y alcance, además, como uno de sus riesgos se tiene la falta de financiamiento para concluir a cabalidad con la ejecución de los proyectos de los tres componentes, por lo cual se analizará el control de cambios de algunos proyectos para verificar las causas de algunas desviaciones.*

*Por otra parte, mediante una integración de unidades ejecutoras se incluyeron dos componentes más, el Componente II de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Rurales Prioritarias y el Componente III de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Periurbanas del AMSJ, también con impacto en las finanzas de AyA, ya que estos componentes se ejecutan con recursos del préstamo del BID, con fondos donados por el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe en el Banco Interamericano de Desarrollo (FECASAL) y con una contrapartida de AyA, ambos componentes también presentan atrasos y falta de financiamiento para poder completarlo.*

*El impacto que tendría la ejecución del estudio implicaría la determinación de si, la Unidad Ejecutora PAPS ha hecho un uso adecuado de los recursos financiados, la donación y la contrapartida de AyA, ya que el Programa tiene en ejecución más de 15 años y según el último acuerdo de Junta Directiva se estaría ampliando a más de 20 años.*

### **¿Qué encontramos?**

*La Unidad Ejecutora PAPS presenta oportunidades de mejora en cuanto a su estructura orgánica y funcional no solo a nivel institucional sino también en su propia estructura de acuerdo con la legalidad, lo establecido y aprobado por los entes reguladores de esta.*

*Además, se realizó una verificación de datos, presentándose algunas plazas vacantes, oportunidades de mejora en relación con las cargas de trabajo y plazas de la UE; área en donde se evidenció la falta de un procedimiento para establecer la cantidad de plazas en servicios especiales, asimismo, la subejecución a nivel presupuestario en la planilla y debilidades en la evaluación del desempeño.*

*También se pudo determinar que hay funcionarios en puestos de Jefatura sin personal a cargo y que falta un perfil para los líderes de proyecto. Igualmente, se presentan debilidades en los procedimientos relacionados con la ejecución de proyectos.*

*Con respecto a la normativa interna acerca de control de cambios, antes del 2020 no*

*utilizaban lo aprobado, en el 2020 elaboran una instrucción y crean un Comité de Dirección de Proyectos, del cual no existe información validada.*

*Mediante pruebas de auditoría interna, se determinaron oportunidades de mejora en las solicitudes cambio, así como en la gestión documental de éstas.*

*Existen debilidades, en la gestión y línea base del Componente I, lo que ha generado un rezago de casi 15 años en el proyecto BPIP 000043, todo esto se ha visto reflejado en la planificación de los desembolsos y los períodos de gracia de los préstamos, además, falta de claridad en la distribución de algunas partidas de financiamiento.*

### ***¿Qué sigue?***

*En el presente informe se giran recomendaciones a la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva, Gerencia General, Dirección de Planificación Estratégica y a la Unidad Ejecutora PAPS, con el fin de que las debilidades y oportunidades de mejora, señaladas en este informe, puedan generar mejoras en las situaciones encontradas, para fortalecer la gestión de los programas y proyectos de inversión pública, conforme a la normativa vigente, por lo cual se emitieron recomendaciones relacionadas con los procesos que fueron evaluados con respecto a la estructura orgánica y funcional de la UE PAPS, el análisis de algunas plazas asignadas, expedientes de funcionarios y los procedimientos para gestionarlas.*

*También sobre la gestión del programa, lo referente a control de cambios (solicitudes de cambios) la afectación a la línea base en tiempo, costo y alcance, con su respectiva normativa y gestión documental; la gestión de los desembolsos del préstamo con el financiamiento del BNCR, así como su período de gracia y uso de los recursos, los cuales son contrapartida por parte de AyA, para este proyecto y de manera general, la gestión del Programa.*

*Por lo anterior, mediante las recomendaciones emitidas la Auditoría Interna, se pretende coadyuvar a la Administración y aportar valor agregado a la UE PAPS, fortaleciendo el sistema de control interno, mejorando la trazabilidad en las variaciones de los proyectos, además, fortalecer los sistemas de información, verificar los roles actuales en quienes aprueban o rechazan cambios; y algo relevante, el uso adecuado de los recursos tanto de contrapartida, y con mayor razón de préstamos internos y externos, por motivo de desembolsos, periodos de gracias, comisiones por compromiso u otros.*

## AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL EN LA UNIDAD EJECUTORA PROGRAMA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

### 1. INTRODUCCIÓN.

#### 1.1 Origen de la auditoria

---

La auditoría de carácter especial ES-05-2022 forma parte del Plan de Trabajo Anual 2021, conocido con el acuerdo Nro. 2021-153 del 26 de marzo de 2021.

La Auditoría Interna se realizó con fundamento en el nivel de riesgo **ALTO**, de los siguientes procesos: 02 EST Gestión de Portafolio de Proyectos, 10 CEG Gestión de Programas y Proyectos. 12 CGE Control Interno, 13 CEG Control Gerencial. 31 DIN Formulación de Proyectos, 32 DIN Diseño de Obras y 33 DIN Construcción de obras.

#### 1.2 Objetivo general

---

Validar la efectividad de la gestión, los controles, la estructura del Programa Agua Potable y Saneamiento (PAPS) y el cumplimiento con el bloque de legalidad según lo planificado, para determinar el aporte a la sostenibilidad financiera y la contribución de Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA) con el objetivo de desarrollo sostenible Nro. 6, además en atención al cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales (2016-2045).

#### 1.3 Objetivos específicos.

---

si la estructura actual organizativa de la Unidad Ejecutora (UE PAPS), responde a las necesidades y requerimientos reales del PAPS, para asumir razonablemente las responsabilidades y obligaciones.

**1.3.2** Evaluar la razonabilidad de los controles de cambios aprobados para los proyectos que conforman el componente I del PAPS, con los recursos del Banco Nacional de Costa Rica, para evaluar si el desempeño es eficaz y eficiente.

**1.3.3** Revisar la razonabilidad de los desembolsos del Préstamo Mercantil, entre el Instituto Costarricense de Acueducto y Alcantarillados con el Banco Nacional de Costa Rica, por un monto de USD \$75 000 000 firmado el 03 de octubre de 2012, a partir de los controles de cambio autorizados que incluyen dicha fuente de financiamiento.

## **1.4 Alcance de la Auditoría**

---

En cuanto al alcance corresponde:

- 1.4.1 Estructura organizativa y funcional del PAPS. La auditoría comprenderá del 01 de enero 2019 al 31 de diciembre de 2021.
- 1.4.2 Gestión y cumplimiento de la normativa, a partir de la aprobación del contrato de préstamo mercantil con el Banco Nacional de Costa Rica el 03 de octubre de 2012, así como el control de cambios aprobados (en el alcance, tiempo o costo) de algunos proyectos hasta junio de 2022.

En ambos casos ampliándose en caso de ser requerido por la auditoría interna.

## **1.5 Criterio de auditoría**

---

Los criterios de la auditoría interna fueron presentados a la Administración Activa el 16 de agosto de 2022 a la 1:30 p.m. en una sesión virtual. Posteriormente, se remitieron a la Gerencia General con el oficio AU-2022-01023 de 18 de agosto de 2022.

## **1.6 Metodología Aplicada.**

---

La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno (LGCI) Nro. 8292, las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público y Manual de Políticas y Procedimientos de la Auditoría Interna de AyA.

La metodología empleada se enfocó en la aplicación de técnicas de auditoría, tales como: solicitudes de información, revisión y análisis de documentos, análisis de la documentación en los repositorios, entrevistas, sesiones de trabajo con los funcionarios del área auditada y consultas a los entes externos.

## **1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría**

---

Las respuestas dadas por la Administración Activa no estaban completas, lo que obligó a la Auditoría Interna a tener que emitir nuevas solicitudes de información, generando con esto atrasos que afectaron la ejecución de esta. Además, el acta de constitución del proyecto BPIP000043 no fue remitida y los repositorios no cuentan con toda la información, por lo cual fue necesario realizar entrevistas a diferentes funcionarios de la UE PAPS y de otras áreas. Tampoco fue posible evaluar la eficacia de los proyectos evaluados, debido a la falta claridad de los datos en cuanto a las solicitudes de cambio por lo cual fue necesario ampliar la información con la UE PAPS, al estar el repositorio incompleto.

## 1.8 Aspectos de la LGCI

En atención a recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República y en aras de cumplir con la legislación vigente, sobre todo con el fin de fortalecer los canales de información entre los titulares subordinados y la Auditoría Interna, se le recuerda a la Administración Activa lo normado en los artículos Nro. 36, 37, 38 y 39 de la LGCI<sup>1</sup>.

## 1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría

Los resultados de la auditoría se expusieron en una conferencia virtual el día 06 de diciembre de 2022, a las 11:00 a.m. Con el oficio AU-2022-001419 del 07 de diciembre de 2022, se le remitió a la Presidencia Ejecutiva y Gerencia General, el informe borrador.

Mediante los oficios GG-2022-04811 de 19 de diciembre de 2022, emitido por la Gerencia General y el PRE-PAPS-2022-04602 de 20 de diciembre de 2022, de la UE PAPS, señalaron que no existían observaciones por parte de esas áreas involucradas al informe.

## 1.10 Acrónimos

<b>AyA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
<b>Aresep</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>JBIC</b>	Banco Japonés para la Cooperación Internacional
<b>BNCR</b>	Banco Nacional de Costa Rica
<b>BPIP</b>	Banco de proyectos de inversión pública
<b>CDP</b>	Comité Dirección de Proyectos
<b>DPE</b>	Dirección de Planificación Estratégica
<b>DGCH</b>	Dirección Gestión de Capital Humano
<b>DGSC</b>	Dirección General de Servicio Civil
<b>DGF PAPS</b>	Dirección Gestión Financiera Programa Agua Potable y Saneamiento
<b>EDT</b>	Estructura Desglose de Trabajo
<b>Fopri</b>	Formulario para Proyectos de Inversión
<b>GG</b>	Gerencia General
<b>Gmifepaya</b>	Guía Metodológica de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Acueducto y Alcantarillado Sanitario.
<b>Guía de PMBOK</b>	Guía de los Fundamentos de Dirección de Proyectos
<b>LGCI</b>	Ley General de Control Interno

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Nro.169 del 4 de setiembre de 2002

<b>LGRA</b>	Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas
<b>Mideplan</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MOF</b>	Manual de la Organización Funcional
<b>Ncisp</b>	Normas de Control Interno para el Sector Público
<b>PAPS</b>	Programa de Agua Potable y Saneamiento
<b>PE</b>	Presidencia Ejecutiva
<b>PGI</b>	Plan Global de Inversión
<b>PMO</b>	Project Management Office
<b>SNIP</b>	Sistema Nacional de Inversión Pública
<b>SCI</b>	Sistema de Control Interno
<b>STAP</b>	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria
<b>UCP</b>	Unidad Coordinadora del Programa
<b>UE</b>	Unidad Ejecutora
<b>UE PAPS</b>	Unidad Ejecutora Programa Agua Potable y Saneamiento

### 1.11 Antecedentes

En la sesión 2019-12 del 28 de febrero 2019, en el Artículo 1, Seguimiento al Informe de la Auditoría Interna “*Cumplimiento funcional de puestos en el AyA*”, memorando AU-2017-395, la Junta Directiva tomó el acuerdo AN-2019-062 que indica:

*“Esta junta directiva acoge la propuesta de la directora Yolanda Acuña y acuerda, de manera inmediata, instruir a la Gerencia General para que se inicie con los términos de referencia para la contratación de una consultoría que permita, en el plazo de 6 meses, contar con la propuesta de reestructuración institucional, considerando los informes de la Auditoría Interna (AU-2017-395), de la Gerencia General (GG-201-478) y el informe Evaluación y fortalecimiento de la estructura organizacional y el proceso de inversión del AyA, 2015. Lo anterior, dentro del marco del decreto N.º 41162-h”.*

La Junta Directiva del AyA aprobó el proceso de reestructuración institucional con el acuerdo AN-2020-0494, que indica:

*“[...] Conformar una comisión para que ésta dé cumplimiento a los acuerdos ya tomados por esta junta directiva desde el año 2015 al 2019, con el fin de fortalecer la estructura funcional del AyA, tomando como insumos el informe AU-2017-395 de la Auditoría Interna, y todos los referidos a la misma temática, así como el informe de la Contraloría General de la República DFOE-AE-IF-00001-2020, el informe del Instituto Centroamericano de Administración Pública elaborado en el año 2015, y el informe Final Etapa*

*1-1, Línea Base (Diagnóstico) Documento Nro. 1 Resumen Ejecutivo del RANC.”*

La actual Junta Directiva con el acuerdo 2022-0380 comunicado el 18 de agosto del 2022, acordó que el proceso de reestructuración institucional será asumido directamente por la Presidencia Ejecutiva.

El AyA mediante la aprobación de la Ley Nro.8559 inició la implementación del Proyecto, mediante un préstamo con el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC). A partir de marzo de 2007, se consolidó la Unidad Ejecutora AyA-JBIC con un equipo profesional asignado para atender el problema de saneamiento urbano en el Área Metropolitana de San José. Posteriormente, con el acuerdo de Junta Directiva AN 2015-548, se aprueba la integración de UE AyA/JBIC y el Programa BID, mediante la Ley Nro. 9167, creándose así la actual Unidad Ejecutora denominada "Programa de Agua Potable y Saneamiento (UE PAPS)".

Es importante señalar que, mediante esta integración, se utilizaría la plataforma administrativa, financiera y legal de la actual UE AyA JBIC, como soporte a la ejecución de los Componentes del Programa BID. Además, se indicó la creación de nuevas unidades y la incorporación de plazas del Programa BID a la estructura integrada en detrimento de los objetivos y planes de ejecución aprobados para ambos programas.

El AyA desde el 2019, ha efectuado la ampliación de los proyectos del programa, en cuanto a tiempo, alcance y costo; lo que ha obligado a la institución solicitar recursos para el financiamiento de los proyectos de obra pública. La actual Junta Directiva y las anteriores han aprobado ampliaciones al programa, tal y como se muestra en la siguiente:

**Figura Nro.1**  
**Cronología de aspectos importantes**



**Fuente:** elaboración propia con datos de la UE PAPS

Los recursos financieros del Programa están distribuidos de la siguiente manera, según la fuente de financiamiento, ver cuadro 1:

**Tabla Nro.1**

**Detalle de Financiamiento para el PAPS**

Componente	Entidad financiera	Monto en USD\$
Componente I	JBCI	134.000,00
Componente I	Banco Nacional de Costa Rica	75.000,00
Componente I \$53.000,00 Componente II \$20.000,00	BID 2493/OC-CR	73.000,00
Componente III	FECASAL	20.000,00
Componente I, II y III.	Contrapartida AyA	19.579,00
<b>TOTAL</b>		<b>321,579.00</b>

**Fuente:** Datos de los informes de evaluaciones de inversión.

Asimismo, mediante el acuerdo de Junta Directiva AN 2022-263, fue necesario someter al Jerarca a la aprobación de actualización del costo del proyecto a un monto de USD\$506.75 millones, así como modificar la línea base de finalización hasta el 2028 e indican que sin posibilidad de prórroga. Para el 2021 no se encontró ningún acuerdo de Junta Directiva que justificara la modificación del tiempo.

A la vez, se instruye a la GG para que en coordinación con la Gerencia de UE PAPS, realicen una propuesta de seguimiento y monitoreo que garantice el cumplimiento del proyecto. Sin embargo, actualmente el programa está con un faltante de financiamiento por USD\$214.55 millones.

## 2 RESULTADOS

### 2.1 Estructura orgánica del AyA y del PAPS

#### 2.1.1 La actual estructura orgánica del PAPS no está conforme la aprobada por la Junta Directiva y no cuenta con la aprobación del rector

El organigrama del AyA, con la última modificación realizada, la cual fue aprobada con el acuerdo de Junta Directiva de AyA AN 2021-373 del 24 de agosto de 2021 y por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), con el oficio MIDEPLAN-DM-OF-0956-2021 del 7 de octubre de 2021 (ver anexo Nro.1) no presenta dentro de su estructura orgánica la UE PAPS, pero en el Manual de la Organización Funcional (MOF) de octubre 2021, se indica que esta unidad *ejecutora* “*depende directamente de la Presidencia Ejecutiva*”, además en el anexo Nro.1 de ese mismo documento, en el organigrama por dependencia, aparece como uno de

los departamentos ubicados debajo de la Presidencia<sup>2</sup> Ejecutiva (PE). (ver anexo Nro.2)

La estructura orgánica de la UE PAPS fue aprobada por parte de la Junta Directiva del AyA con el acuerdo AN 2019-027 del 5 de febrero 2019, pero no por parte de Mideplan. Con el memorando AU-2022-0100 se solicitó a la UE PAPS la estructura organizacional vigente, para lo que indicaron con el memorando Nro.PRE-PAPS-2022-02974 del 29 de agosto de 2022, que el organigrama vigente, no corresponde a lo aprobado por la Junta Directiva, a continuación, se detalla:

El organigrama aprobado por la Junta Directiva presenta, en un primer nivel a la Gerencia del Programa, además, una figura de un Contralor por debajo de esa misma, y en un segundo nivel, se divide en las siguientes direcciones (ver anexo Nro.3):

- Dirección Socioambiental y Comunicación
- Dirección de Gestión Financiera
- Dirección de Ingeniería
- Dirección de Construcción
- Dirección Legal

El organigrama que según la UE PAPS está vigente presenta a la Gerencia del PAPS en un primer nivel y por debajo de esta, está el Contralor y la asistente de administración, debajo de estos en un segundo nivel se establecieron 4 casillas distribuidas en direcciones, las cuales a su vez se dividen en otras direcciones, coordinaciones y puestos varios, los que se detallan a continuación:

- **Dirección Legal:** Dividida en las Direcciones de Preinversión e Inversión.
- **Dirección Socioambiental y Comunicación:** Dividida en las Direcciones de Ambiental, Social y Comunicación.
- **Dirección de Gestión Financiera:** Dividida en las Direcciones de Inversiones y Costos y Presupuestaria y Contable.
- **Dirección de Ingeniería:** Dividida en las Direcciones Presupuesto, Servidumbre y Diseño.
- **Dirección de Construcción:** Esta se divide en 2 coordinaciones Administración de Proyectos 5114 y coordinaciones Administración de Proyectos 5009, estas coordinaciones se dividen en direcciones.
- **Dirección UEN-AP:** se divide en las Direcciones de Obra Nro.1 y Llano de Alajuelita

Además, es importante señalar, que esta estructura también tiene algunos puestos adicionales en la Dirección Administración Saneamiento, que en apariencia no forman

---

<sup>2</sup> PRE-PLA-2022-00534, 23 de septiembre del 2022 y acuerdo Nro. 2010-299.

parte de ninguna dirección del segundo nivel. (ver anexo Nro.4)

Posterior a esto, se envió un correo electrónico a la Directora de Gestión de Capital Humano el 22 de noviembre de 2022 solicitando lo siguiente:

*“[...] Indicar si la Dirección de Gestión de Capital Humano tubo alguna injerencia o aprobación en la estructura organizacional utilizada por la Unidad Ejecutora PAPS.”*

El 23 de noviembre de 2022, la Directora de Gestión de Capital Humano en el correo electrónico de respuesta, no indicó lo siguiente:

*“Esta Dirección conoce la estructura aprobada por el Acuerdo de Junta Directiva adjunto, donde se representa desde Gerente hasta Directores Expertos.*

*Esta Dirección no aprueba estructuras y podría asesorar si así lo solicita la Unidad Ejecutora o la Administración Superior.”*

Además, se adjuntó acuerdo de Junta Directiva AN 2022-432 del 04 de octubre 2022, en el cual se mantiene la misma estructura, pero se modificó lo siguiente:

*“1. Aprobar la eliminación de la estructura funcional de la Unidad Ejecutora AyA-PAPS la plaza 5176 del Contralor”*

Igualmente, se le consultó a la Dirección de Planificación Estratégica (DPE) por correo sobre la participación de esta Dirección en el establecimiento de esa estructura, a lo que nos respondió el 24 de noviembre a las 14:01 horas lo siguiente:

*“Buenas tardes: con instrucciones de la Dirección y en atención a su correo de fecha 22 de noviembre, le informo que la estructura organizativa de la Unidad Ejecutora PAPS fue aprobada por Junta Directiva, pero no se hizo ninguna consulta previa al respecto a la Dirección de Planificación. En este momento lo único que hicimos fue hacer una Actualización del Manual de Organización con la realidad institucional a la fecha, por lo que incluimos la información tal y como lo enviaron las áreas.*

*En virtud de lo anterior es importante dejar claro que la Dirección de Planificación no tuvo injerencia en la organización interna de esa Unidad Ejecutora ni se le pido aprobación.”*

Ahora bien, el Reglamento Operativo del PAPS<sup>3</sup> norma la estructura y las líneas de coordinación, pero no puede obviar que el PAPS forma para de una institución

---

<sup>3</sup> Que “tiene como propósito establecer los términos y condiciones por los que se regirá la ejecución del Programa, para el cumplimiento de los objetivos definidos en el Contrato de Préstamo del BID 2493/OC-CR, aprobado el 26 de setiembre de 2012”

pública, que también está sujeta en cuanto al tema de la estructura, a la normativa que dicte Mideplan y en cuanto a las plazas a lo que norme y dicte la Autoridad Presupuestaria.

Con base en lo anterior esta Auditoría Interna logró evidenciar lo siguiente:

1. En el PRE-PAPS-2018-04752 entregado por el Ing. Marco Fidel Quiroga a la Junta Directiva no se adjunta un estudio técnico que respalde la estructura orgánica propuesta, que justifique la reorganización parcial, donde se evidencie la incapacidad del AyA de proveer el recurso humano que la UE necesita, según el Director.
2. No se tiene el detalle de la estructura, ni de los niveles, ya que llega a nivel de dirección, además es importante señalar, que esta tiene que ir orientada a procesos integrados al trabajo, para la obtención de productos, como lo indica la normativa (político–estratégico, directivo y operativo).
3. No se contó con el criterio técnico de la DPE.

También se establece una Dirección Jurídica, contraponiendo lo que indica la normativa según Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas (LGRA) de Mideplan de enero 2013.

De acuerdo con la LGCI en su artículo Nro.13, ambiente de control, se indica que es responsabilidad del jerarca y los subordinados evaluar el funcionamiento de la estructura organizativa de la institución y tomar las medidas pertinentes y establecer claramente las relaciones de jerarquía.

Además, según el Ministerio de Hacienda en las *“Directrices generales de política presupuestaria, salarial, empleo, inversión y endeudamiento para ministerios, entidades públicas y sus órganos desconcentrados según corresponda cubierto por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria para el 2022”*<sup>4</sup> se indica lo siguiente:

[...]

**Artículo 47.-** (...) Además, la propuesta salarial deberá guardar consistencia con la estructura orgánica y ocupacional, manteniendo la jerarquización de las clases”.

[...]

**Artículo 64.-** La estructura ocupacional de los ministerios, las entidades públicas y sus órganos desconcentrados, debe responder a la estructura organizacional aprobada por el MIDEPLAN”

[...]

**Artículo 66.-** Toda estructura organizacional, así como sus modificaciones, deberá contar con la aprobación del MIDEPLAN, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N.º 26893-MTSS-PLAN”

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo Nro.42909-H, publicado en la Gaceta 59 del 25 de marzo 2021

Según el Reglamento a la Ley Marco para la Transformación Institucional y reformas a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales Nro.26893-MTSS-PLAN, indica lo siguiente:

[...]

**Artículo 2º**-La aprobación de la organización administrativa de órganos, entes y empresas públicas será competencia de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (...)"

**Artículo 3º**-Cada proceso de organización, reorganización, transformación o fusión administrativa de órganos, entes y empresas públicas se fundamentará en un estudio técnico que deberá atender a la misión de la respectiva institución, la normativa que la rige y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. La Oficina de Planificación de cada ente u órgano acompañará durante todo el proceso de la reorganización administrativa a los jefes institucionales para desarrollarla" (El subrayado no es del texto Original)

De acuerdo con el MOF de AyA de octubre 2021, se indica lo siguiente:

**“GERENCIA Y SUBGERENCIA GENERAL**

*Gestionar la evaluación y análisis periódico de la estructura orgánica y funcional y promover las modificaciones o ajustes que correspondan.*

*Velar por el diseño organizativo y funcional del Instituto, así como aprobar lo correspondiente.”*

En los LGRA de enero 2013, se establece:

[...]

3. Toda propuesta de reorganización administrativa debe ser conocida y avalada por la máxima jerarquía institucional. Si una propuesta de reorganización administrativa sufre modificaciones posteriores al aval de la máxima jerarquía, deberá ser nuevamente conocida y avalada por la máxima jerarquía.

b. Las unidades organizacionales se ubicarán dentro de uno de los siguientes niveles: político- estratégico, directivo y operativo. Cada uno de estos niveles deberá contar con las unidades organizacionales que sean necesarias para cumplir con los objetivos organizacionales encomendados, evitando duplicidades y separando funciones excluyentes según la normativa, como control Interno, directrices de la Contraloría General de la República, Normas Internacionales de Contabilidad, entre otras.

**E.5 Lineamientos en el Componente de Gestión**

*Todo proceso de reorganización, integral o parcial deberá tener una orientación hacia procesos integrados de trabajo, con clara secuencia de la gestión y determinar la pertinencia de algunos subprocesos para la obtención de productos específicos, que la sociedad exige de la institución,*

*y no hacia tareas y funciones aisladas, a fin de evitar la excesiva fragmentación y consecuentemente la inflexibilidad de la gestión.*

*Toda institución pública dispondrá de una unidad jurídica y se ubicará en el nivel asesor de la jerarquía de la institución, dado que su función se dirige a asesorar al más alto nivel jerárquico institucional en la toma de decisiones, así como al resto de la organización.”* (El subrayado no pertenece al original).

Según lo indicado por la DPE con el memorando PRE-PLA-2022-00534 del 23 de septiembre de 2022, la UE PAPS está ubicada dentro del organigrama Institucional de esta forma, por acuerdo de la Junta Directiva de AyA AN 2010-0299. El que la estructura del PAPS no esté aprobada por Mideplan, podría tener como causas, el no contar con la asesoría de la DPE.

Es importante aclarar que el acuerdo AN 2015-548 de la Junta Directiva para la “*integración de las unidades ejecutoras del proyecto de mejoramiento ambiental del área metropolitana de san José (UE-AyA-JBIC) y de la unidad coordinadora del programa de agua potable y saneamiento (UCP-BID) en una nueva UE denominada "Programa de agua potable y saneamiento (UEPAPS)"*”, se realizó el 15 de diciembre del 2015, no quedando claro, la razón del por qué, mantener esta unidad bajo esta condición.

Lo anterior evidencia la falta de claridad en el organigrama en cuanto a la ubicación de la UE PAPS, además de las diferencias presentadas con respecto al MOF. Más la UE PAPS confirma inadvertencia con respecto a lo aprobado a través del correo del 15 de noviembre del 2022, de la Gerencia del PAPS, al indicar lo siguiente:

*“El Acuerdo de Junta Directiva No. 2019-027 (adjunto) corresponde a la aprobación de cambio de estructura de la UE PAPS 2019 con base en el informe presentado por la UE PAPS a la Junta mediante oficio PRE-PAPS-2018-04752 (adjunto).”*

La situación existente puede generar riesgos de control interno a nivel de ambiente de control al darse confusiones sobre la posición de la UE PAPS dentro de la organización institucional haciendo incurrir en error no solo en la toma de decisiones de parte de la Administración Superior sino también a los entes externos (Mideplan, Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria y otros), a nivel de políticas nacionales y aprobaciones o eliminaciones de plazas.

Además, trabajar con una estructura que no ha sido aprobada por Mideplan ni por la Junta Directiva, ocasiona que la institución pueda incurrir en gastos importantes por el tamaño de esta, debilitando el SCI al no lograr establecer los principios de eficiencia y eficacia por no tener fundamento en un estudio técnico que garantice el cumplimiento de las metas y objetivos de esa UE.

## 2.2 Estructura funcional actual de la UE PAPS con debilidades

---

De la verificación realizada por esta Auditoría Interna, de la estructura funcional y las plazas especiales de la UE PAPS, se evidencian las siguientes debilidades:

### 2.2.1. Cantidad de plazas vacantes por varios meses

Con memorando de la Auditoría Interna Nro. AU-2022-01128 del 14 de setiembre 2022 para la Dirección Gestión Capital Humano (DGCH), se le solicita información sobre las aprobaciones por parte de la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) y de la Junta Directiva del AyA, sobre las plazas que constituyen la estructura funcional de la UE PAPS, por lo cual la DGCH contestó con memorando Nro.GG-DCH-2022-02505 con fecha del 22 de setiembre de 2022, anexando la última prórroga y aprobación de nuevas plazas dada por la STAP con el oficio Nro.STAP-3014-2020 del 15 de diciembre 2020, indicando los siguiente:

1. Que la solicitud cuenta con el aval de la Junta Directiva, según acuerdo AN 2020-400 del 10 de noviembre de 2020.
2. Se prorroga 136 plazas y se aprueba la creación de 24 plazas nuevas, rigen del 01 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022.
3. También que es responsabilidad de la administración que las plazas estén acordes con la estructura organizacional y ocupacional, así como que las funciones cumplan con el perfil propuesto y sean utilizadas para los fines en los que se justificó su creación. Del mismo modo, sería responsable de que los funcionarios reúnan los requisitos académicos y legales exigidos para desempeñar en forma idónea los puestos y que estos deben estar conforme a los puestos homologados con el Régimen de Servicio Civil.

Esta Auditoría Interna, corroboró lo indicado por la STAP y el acuerdo de Junta Directiva antes citado, el cual justifica las plazas prorrogadas y aprobadas, a continuación, se detalla:

*“(...) la no prórroga de las plazas acarrearía el incumplimiento de los contratos de préstamo adquiridos con organismos internacionales como el BID y JICA, cuyas metas requieren disponer de las plazas necesarias para la ejecución del PAPS (...) Que la implicación por falta de las plazas o de no autorización de todas las justificadas en este informe atentaría contra la puesta en servicio de obras ya construidas con una inversión superior a los \$100 millones de dólares (sin incluir el costo de la PTAR Los Tajos), buena parte de las cuales no entrarían en operación o continuarían operando parcialmente, muy por debajo de su capacidad. Asimismo, se prolongaría aún más la subutilización de la PTAR Los Tajos, con un costo de \$48 millones y que actualmente opera al 17% de su capacidad. Todo esto significaría una*

*afectación al correcto manejo de la inversión de fondos públicos y se malograría la consecución de los objetivos y metas del Programa. (...) las plazas actualmente autorizadas y los adicionales requerimientos se fundamentan en la necesidad de concluir las obras para cumplir con el objetivo del Programa dentro del plazo establecido (...) además de considerar que importantes obras ya finalizadas(...)deben ser complementadas con las obras en ejecución y así está establecido en la Ley que aprobó el proyecto a nivel país.”*

Además, según lo indicado en el Acuerdo de Junta Directiva Nro.2020-400 este se basó en el “**Artículo 5.6-Aval para prórroga de plazas PAPS.** (Ref. GG-DCH-2020-04180) Memorando GG-2020-04647”. Este documento anexa la justificación dada por la UE PAPS, en la cual indica los aspectos negativos en caso de no prorrogar las plazas y la justificación de estas, citando parte de lo que se transcribe en el acuerdo de Junta Directiva mencionado, para la aprobación y prórroga de plazas.

Es importante indicar que en este documento para la justificación de las plazas, se presenta un análisis de actividades ejecutadas por cada dirección y un gráfico donde se presenta la asignación de las actividades y la sobre asignación de éstas, lo que no se establece es como se determina cuáles pueden ser las cargas de trabajo por funcionario y por dirección, para determinar que hay una sobre asignación además, esta estimación se realiza de acuerdo a una herramienta propia de la Unidad ya que la institución no tiene herramientas y procedimientos establecidos, ni ha evaluado estos datos.

De acuerdo con lo indicado, por medio de correo electrónico del 5 de octubre del 2022 de la DGCH, sobre las plazas en servicios especiales se nos indica lo siguiente:

*“(...) para la aprobación de las plazas de servicios especiales, así como para su prórroga la Unidad ejecutora PAPS en este caso realiza un Estudio Técnico que le envía a la jefatura de Capital Humano para que gestione la creación de plazas o como este caso la prórroga de las mismas cabe señalar que Presupuesto Laboral no cuenta con este estudio.”*

Adicional a esto la Auditoría interna, con memorando AU-2022-01000 del 09 de agosto de 2022 a la UE PAPS, solicitó información sobre la cantidad de plazas de servicios especiales que conforman su estructura actual, según respuesta de esa UE con memorando Nro.PRE-PAPS-2022-02974 del 29 de agosto de 2022, nos indican que cuentan con 160 plazas en servicios especiales, aprobadas por la STAP, de las cuales 115 están ocupadas y 45 vacantes, estas se distribuyen en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** de la siguiente forma:

**Tabla Nro.2**  
**Plazas vacantes por dirección**

Direcciones de la UE PAPS	Vacantes	Total, de plazas
Gerencia	3	11
Dirección Legal	4	10
Dirección DSAC (Socio ambiental y comunicación)	3	23
Dirección DGF (Gestión Financiera)	3	14
Dirección Ingeniería	8	23
Dirección Construcción	24	79
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>160</b>

Fuente: Elaboración propia, memorando Nro. PRE-PAPS-2022-02974

En esta misma respuesta de la UE, se adjunta el último informe del Contralor Nro. PRE-PAPS-2021-02214, con fecha del 30 de junio de 2021, dirigido para el Ing. Marco Fidel Vargas Quiroga, anterior Gerente de la UE PAPS, relacionado con la estructura que indica:

“[...]”

**3. Modificación a la Estructura de PAPS.**

*En el informe anterior se dio la recomendación de revisar la estructuración de la UE ya que el plan de ejecución del **programa posiblemente disminuya en su etapa de pre-inversión**, para preparación de paquetes de licitación, adicionalmente los fondos faltantes (crédito en proceso) no ingresaron en el plazo previsto, por lo que se recomienda revisar la estructura vigente y valorar algunos cambios que fortalezcan el proceso de ejecución. Por lo anterior se giró recordatorio sobre esta recomendación mediante correo de 29 de abril del 2021 indicando “tal y como lo hemos comentado en estos días se estará presentando a la Junta Directiva la propuesta para trasladar las actividades socio ambiental a la dirección de construcción y modificar así la estructura de la UE, decisión que considero muy atinada. Por lo anterior le sugiero, aprovechar esta oportunidad para actualizar la estructura de la dirección de ingeniería donde algunas plazas de director ya no se están utilizando y donde posiblemente la estructura para enero 2022 será reducida. Para la dirección Legal recomiendo hacer énfasis en proyectizar la gestión de los abogados, designar formalmente el abogado a cada contrato y que este en forma periódica (trimestral) presente un informe del cumplimiento jurídico del contrato en su integralidad y presente recomendaciones o sugerencias al Gerente de Obra de considerarlo oportuno, con ello mejorar el proceso de control y fiscalización de sus colaboradores.” Con esta revisión adelantamos también un importante paso para tener actualizada la estructura que regirá para el 2022 en el proceso de ampliar las contrataciones de personal. A la fecha está pendiente presentar a Junta Directiva la actualización de la Estructura.” El subrayado no es del texto original*

Lo señalado por el Contralor en su momento no se ha cumplido, ya que se mantiene

la misma estructura de la UE PAPS aprobada por Junta Directiva con el acuerdo AN 2019-027.

Además, sobre las plazas vacantes, con memorando Nro.AU-2022-01022 del 17 de agosto de 2022, se realizó consulta a la DGCH, la cual contestó con el memorando GGDCH-2022-02268 del 24 de agosto del 2022, que 45 plazas están vacantes y de estas 45 plazas 7 están vacantes desde su aprobación por la STAP (ver anexo Nro. 1) distribuyéndose de la siguiente forma por fecha de vacancia:

**Tabla Nro.3**  
**Total de plazas vacantes**

<b>Año</b>	<b>Vacantes</b>
<b>2019</b>	1
<b>2020</b>	5
<b>2021</b>	14
<b>2022</b>	18
<b>DA-STAP</b>	7
<b>Total</b>	<b>45</b>

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de DGCH.

Desde el 2019 se presentan plazas vacantes, además, para el 2022 hay plazas vacantes desde febrero hasta agosto. Las plazas que presentan más vacancia (ver **anexo Nro.5**) son inspector de obras PAPS, vacantes 11, experto PAPS, vacantes 8 y ejecutivo avanzado PAPS, vacantes 4, además las plazas vacantes desde aprobación por el STAP son las siguientes:

**Tabla Nro.4**  
**Plazas vacantes por cargo**

<b>Cargo</b>	<b>Total</b>
INSPECTOR DE OBRAS PAPS	1
EJECUTIVO GENERAL A SISTEMAS DE AGUA	2
EJECUTIVO AVANZADO PAPS	3
GESTOR GENERAL SISTEMAS DE AGUA	1
<b>Total</b>	<b>7</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la UE PAPS.

La mayoría de las vacancias se presentan por la renuncia del funcionario, en este caso (11) y por nombramiento interino, propiedad y acenso (12), estos nombramientos son para ocupar puestos dentro del AyA, pero fuera de la UE.(ver anexo Nro.6)

De acuerdo con consulta realizada por medio de correo electrónico del 4 de octubre de 2022, por parte de la Auditoría Interna, a la UE PAPS, esta unidad ejecutora nos contestó con correo del 5 octubre del 2022, sobre las plazas jornales (Gestor General)

lo siguiente:

*“Se adjunta detalle de las plazas con Modalidad de Jornales Ocasionales las cuales corresponde a un total de 23: con un estado de libres 7 y ocupadas 16.”*

Adicional a esto se consultó a la UE PAPS también sobre las plazas vacantes para los puestos de jornales mediante correo electrónico el 17 de octubre de 2022, para lo cual nos indicaron el 19 de octubre de 2022 lo siguiente:

*“Para este 2022 se tenía como meta la contratación de las plazas vacantes. En el primer trimestre de este 2022 se dio la salida de 3 de las siete plazas en mención, 1 por pensión, 2 por traslado a otras dependencias del AyA, y una 4ta vacante en setiembre pasado también a otra dependencia del AyA. Se inicio con el proceso de contratación de 3 de las plazas, estas solicitudes, fueron remitidas al área de PAPS encargada de gestionar ante Capital Humano la contratación. Actualmente se encuentran en proceso, sin embargo, estos procesos no se han continuado debido a las prioridades establecidas en los procesos de contratación.*

*El personal de topografía como se ha caracterizado hasta la fecha ha asumido el compromiso en la ejecución de las labores de forma que no haya afectación en el cumplimiento de las metas establecidas. Debido a las vacantes, para cumplir las metas se ha realizado una priorización de labores para brindar la mejor atención posible a las obligaciones del área de topografía.”*

Además, se señala que no hay atrasos en los cronogramas y que no se han dado recargo de funciones, situación que evidencia la posibilidad de que las plazas vacantes no sean necesarias, ya que con el personal que tienen se está cumpliendo con los objetivos.

### **2.2.2. Debilidades en la relación entre cargas de trabajo y plazas por servicios especiales que se requiere en la UE PAPS**

Para realizar el análisis sobre las cargas de trabajo en la UE PAPS se determinó como muestra la Dirección Jurídica. En consulta realizada por la Auditoría Interna con memorando Nro. AU-2022-01032 con fecha del 23 de agosto 2022 a la UE, sobre las plazas de la Dirección Jurídica de esa UE, nos indicaron con el memorando Nro. PRE-PAPS-2022-0301, lo siguiente:

*“(…) los funcionarios de la Dirección Legal se han disminuido a 6 funcionarios activos (sin contemplar las plazas vagas), de los cuales 3 de ellos se encargan también de la adquisición de terrenos y servidumbres para los proyectos (…)”*

Además, en este mismo documento en el anexo. Nro.5 se nos informa que 5 abogados

cada uno en los últimos 3 años han atendido aproximadamente una contratación por año (ver anexo Nro. 7). No se nos brindó información sobre 1 abogado.

Es importante señalar que la Dirección Jurídica de la UE PAPS cuenta con 10 plazas, de estas, 4 están vacantes, de acuerdo con correo del 5 octubre de 2022, presentan las siguientes fechas de inicio de la vacancia en la figura .2 siguiente:

### **Figura Nro.2**

#### **Fechas de inicio de vacancia de plazas.**

Plaza	Fecha
5185	01/08/2022
5487	30/09/2020
5183	31/01/2022
5488	01/05/2021

Fuente: Datos institucionales de la UE PAPS.

También se le consultó por medio de correo electrónico del 13 de octubre 2022 a la Dirección Jurídica Institucional, acerca de las cargas de trabajo, para hacer una relación de la Dirección Jurídica del PAPS con la Institucional. A continuación, se detalla:

*[...]*

*¿Cuántos abogados, están asignados al área de contratación?*

*En la actualidad son 6 abogados trabajando en contratación administrativa, además de mi persona como Jefe de la Asesoría.*

*¿Aproximadamente cuantas contrataciones atiende un abogado al año?*

*Es importante aclarar desde ahora que por "contrataciones" estaríamos entendiendo procedimientos de licitación pública, licitación pública internacional y licitaciones abreviadas, que como Usted mismo señala la cantidad es aproximada, pues, depende de las solicitudes de contratación que presenten a la Dirección de Proveeduría Institucional las unidades solicitantes. Aproximadamente son unas 40 o 45 Licitaciones al año, también es importante señalar que el abogado no solamente participa en el proceso de contratación una sola vez y solamente en ese momento participa en el proceso de contratación administrativa, sino que el abogado de contratación administrativa participa en varios momentos en ese proceso y hace diferentes análisis y emite criterios legales, así podemos decir que los profesionales de la Asesoría de Contratación Administrativa participan indispensablemente en 5 momentos durante el proceso de contratación a saber:*

- 1.- Análisis del cartel.*
- 2.- Discusión del Cartel en Comisión*
- 3. Análisis de ofertas*
- 4.- Análisis de Subsanaciones*
- 5.- Discusión de estudios Legales, técnicos y financieros en la Comisión 6.-*

*Atención de recursos de revocatoria y apelación*

*Lo que nos lleva a que aproximadamente se hacen 270 análisis en lo que corresponde a los procesos de contratación propiamente dichos, por lo que podría indicarle que, durante el año cada colaborador formula al menos 45 estudios o análisis relativos a procedimientos de licitación, esto además de la atención de la fase de ejecución que como se verá genera también la atención de otra serie de procesos dentro de la contratación administrativa. Así es también muy relevante destacar que, un porcentaje importante de contrataciones no inician y finalizan en un mismo año, muchas son por tres o cuatro años, por ejemplo, las que implican suministros periódicos o bien servicios periódicos como las de vigilancia o limpieza o bien licitaciones por demanda, por ejemplo. Estas licitaciones también generan mucho trabajo para la Asesoría mi cargo, en temas como prorrogas de plazo, modificaciones contractuales, procedimientos administrativos, suspensiones de plazo contractual, atención de reclamos administrativos, respuestas a recursos de revocatoria y apelación ante respuestas de la Administración a gestiones de los contratistas.”*

De acuerdo con lo mencionado, son seis (6) abogados en el área de contratación administrativa institucional para toda el AyA, además que se formulan 45 estudios o análisis referentes a procedimientos de licitación por año, obteniendo un aproximado de 7.5 proyectos por año por abogado.

Es importante señalar que, en el mismo correo del 4 de octubre de 2022, nos indican que en el caso de topografía se ha logrado con 16 funcionarios realizar el trabajo de 23, sin haber tenido ningún tipo de afectación.

**2.2.3. Ausencia de procedimientos y herramientas institucionales para establecer la cantidad razonables de plazas en servicios especiales**

En consulta realizada por la Auditoría Interna con el memorando Nro. AU-2022-01032 con fecha 23 de agosto 2022, a la UE PAPS, el cual contesta con memorando Nro. PRE-PAPS2022-03014 del 31 de agosto de 2022, nos indican lo siguiente:

“(…)

- a) *Los controles para medir el desempeño de los funcionarios se aplican a través de la herramienta establecida según las políticas de la institución.*
- b) *Un estudio de cargas de trabajo por parte de la UE PAPS no se ha realizado, lo que se hizo por parte de la DGCH Sede en el 2018, responde a un análisis de puestos que básicamente es un estudio de funciones”.*

A través de correo electrónico del 26 de octubre del 2022, la Directora de la DGF PAPS, nos menciona la falta de personal en algunas áreas, indicando:

*“(...) hay procesos de parte de la DGF que no se han podido realizar por falta de personal, uno de ellos es la revisión de los costos indirectos de todas las obras ejecutadas por esta Unidad Ejecutora (componente I, II y III).*

*Según análisis realizado por mi persona, el incremento en volumen de trabajo en todos los procesos de previo a las actividades de al pago, capitalización, análisis y solicitud de apertura de las OC, los procesos de solicitudes de pedidos, procesos análisis de proyecciones, análisis para solicitar desembolsos y la solicitudes de desembolso, participación en la elaboración de carteles y revisión de ofertas, en otros, han afectado seriamente los procesos normales que debe de atender la Dirección de Gestión Financiera PAPS.*

*Es importante resaltar que desde que se realizó la fusión de la Unidad Coordinadora del préstamo BID con la unidad Ejecutora JICA en esta fusión nace la UE PAPS para el año 2014. Desde ese momento esta Dirección viene incrementado el volumen de trabajo, lo que ocasiona la necesidad de más personal para el cumplimiento de metas y Objetivo que debe presentar la Dirección a mi cargo.”*

Adicional a esto en el mismo correo se adjunta documentación con la solicitud de personal realizada, con las justificaciones del caso, evidenciando la falta de un procedimiento y la herramienta para poder sustentar dicha necesidad.

Además, la Auditoría Interna con memorando Nro. AU-2022-01128 del 14 de setiembre del 2022 para la DGCH, solicita los contratos de trabajo por plazas especiales para el 2019, 2021 y 2020, de la UE PAPS, esta contesta con memorando Nro. GG-DCH2022-02505 con fecha del 22 de setiembre del 2022 lo siguiente:

*“[...] 2. La Unidad Ejecutora no cuenta con los contratos de trabajo del 2019 y 2020, debido a que este requerimiento no se solicitaba en esos años.”*

De acuerdo con lo anterior se realizó consulta por medio de correo electrónico a la UE PAPS, los cuales indicaron lo siguiente:

*“[...] La UE PAPS no cuentan con los contratos de trabajo del 2019 y 2020, debido a que este requerimiento no se solicitaba por parte la Dirección de Gestión de Capital Humano para esos años, según lo que se informa cuando recibí el puesto.*

*Para el 2021, con respecto a los contratos considerando el alto volumen de inconformidades presentadas por el personal que conforma la UE PAPS y bajo el aval del Gerente del Programa se procedió a remitir varios oficios a la DGCH Sede para ampliar lo sucedido en que desde abril 2021 y hasta noviembre 2021 se dieron a conocer las disconformidades, siendo que a mediados de noviembre 2021 no había respuesta de parte de la DGCH Sede*

de manera formal, se giró la instrucción que, los contratos se aplicarían a los nuevos nombramientos mientras se resolvían las disconformidades para los que nunca habían firmado un contrato de trabajo, es decir representaba la mayoría del personal, donde la DGCH Sede procedió a elevar las disconformidades a la Dirección Jurídica para la revisión y espera de la versión Final del Contrato por lo que, bajo ese entendido los contratos de trabajo se firmaron en este año para los nuevos nombramientos y de aquellos funcionarios que se les solicitó ampliación durante el 2021. Para diciembre 2021 por requerimiento de ampliaciones del 2022 se procede a completar los contratos de trabajo del personal” (el subrayado no es del original)

Como se evidencia, para el 2021 los contratos los firmaron los funcionarios nuevos que ingresaron y para este 2022 se procedió a completarlos.

Es importante señalar lo indicado en el memorando PRE-PAPS-2022-03314 del 22 de setiembre de 2022 que cita:

*[...]  
En el caso de las solicitudes de aprobación de plazas ante la STAP, no existe un estudio técnico como tal para determinar si los requerimientos cambian o hay nuevos requerimientos, sino más bien son herramientas que cada Dirección utiliza para analizar la Asignación de recursos. Además, se detalla la herramienta utilizada para determinar la necesidad de una plaza.”*

También sobre la consulta “7- Considera Usted que la estructura actual de la Unidad Ejecutora PAPS, responde a los requerimientos para cumplir con el objetivo del Programa” nos indican lo siguiente:

*[...]  
La unidad ejecutora PAPS cuenta con una estructura organizacional robusta que incluye las áreas operativas y de apoyo que se requieren para ejecutar adecuadamente cada proyecto y así cumplir los objetivos del proyecto. Sin embargo, es importante mencionar, que adicional a las tareas propias que conlleva la ejecución de cada una de las obras, surge la necesidad de atender una serie de requerimientos que no necesariamente están incluidos dentro de la gestión propia de ejecución de cada proyecto (auditorías externas, solicitudes de información de instituciones externas como ARESEP, Municipalidades, atención de denuncias, etc), para estas necesidades, en ocasiones, el recurso humano instalado en la UE PAPS, no es suficiente para la atención simultanea de estas necesidades y el trabajo que demanda el día a día de las obras, por lo tanto, cuando se dan estas situaciones, se debe priorizar las gestiones a atender. Además, es importante mencionar, que debido a la alta rotación de personal que emigra desde la UE PAPS hacia diferentes dependencias del AyA, nos condiciona a tener el equipo humano completo, por lo tanto, a pesar de que se tenga una estructura organizacional que incluya todas las áreas de apoyo necesarias, normalmente esta estructura está incompleta, y esto si condiciona el cumplimiento de todos los objetivos.”*

En respuesta PRE-UCI-2022-00133, mencionan que uno de los riesgos presentados para la UE PAPS es el “RSG\_0000002: Falta de integración de los equipos de trabajo (técnicos y operativos) e inadecuada definición de responsabilidades y liderazgo” y la medida de control que se señala es la siguiente “Medida de control CTRL\_0000023: Cargas de trabajo versus Plan de Ejecución del Programa (PEP)”.

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Nro. 8131) norma los principios:

“[...]

**Artículo 5.- Principios presupuestarios**

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

**b) Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la Ley.

**e) Principio de programación.** Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.” El resaltado no pertenece al original.

También la LGCI en su artículo 8 define el Sistema de Control Interno (SCI) y los objetivos que debe cumplir la Administración Activa. Por su parte, las Normas de Control Interno para el Sector Público (Ncisp), norman respecto las actividades de control interno:

“[...]

4.1 Actividades de control. El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar, como parte del SCI, las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad.

Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación”

De acuerdo con el MOF de AyA 2021 la DGCH debe:

### **“DIRECCIÓN GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO**

#### **Funciones y Responsabilidades:**

- a) 2. *Elaborar, actualizar, proponer, difundir, implementar políticas, procedimientos y estándares para una adecuada gestión y Desarrollo del Capital Humano” El resaltado no pertenece al original.*

Se determinó que existe inadvertencia y falta de una gestión administrativa necesaria (eficiente) de parte de UE PAPS y la DGCH para establecer las necesidades reales de las plazas vacantes y la importancia de llenar estas plazas, además para definir de manera eficiente y eficaz las cargas de trabajo, con el consecuente aumento de los costos.

Además, existe falta de una visión corporativa institucional que afecta la UE PAPS y la DGCH, en cuanto a la integración de los procesos necesarios para poder establecer herramientas y mecanismos que orienten en aspectos relacionados con el capital humano, en este caso cargas de trabajo, plazas y el establecimiento de las necesidades de servicios especiales (estructura de la UE PAPS).

Al presupuestar para plazas vacantes, se continuará afectando el presupuesto institucional al incluir montos de plazas que no están siendo utilizadas, además la falta de estudios técnicos tanto para cargas de trabajo como para el establecimiento de las necesidades en servicios especiales también pueden llevar a que la estructura de la UE no se ajuste a los objetivos estratégicos de esa unidad. Cabe indicar que la fuga de capital intelectual siempre afecta la operación del negocio a futuro por la interrupción de las actividades que se necesitan desarrollar para el cumplimiento de los objetivos.

De seguir la situación con respecto a la ausencia de contratos, el AyA al no delimitar los alcances de la relación laboral puede ser sujeto de demandas debilitando aún más el SCI en el componente funcional de ambiente de control.

### **2.3 Subejecución del presupuesto planilla UE PAPS**

---

De acuerdo con la verificación realizada por esta Auditoría Interna, el gasto por planilla de la UE PAPS para el año 2020 fue de ₡3.427.265.478, se ejecutó un 78.69% del presupuesto. Para el 2021 fue de ₡ 2.969.439.188 ejecutándose un 81.21% además, para agosto de 2022 ha sido de ₡1.617.073.742 ejecutándose a la fecha un 50.90%.

Según lo anterior a nivel presupuestario, lo proyectado para pagos por remuneraciones de planilla, en algunas de las partidas que componen este rubro, presentan ejecuciones con porcentajes menores al 50%, como son jornales, tiempo extraordinario y diferencias por pagos de vacaciones.

Llama la atención de esta Auditoría Interna, que se estén presupuestando partidas

cuyas ejecuciones reales son inferiores, denotando que existe una subejecución presupuestaria. A continuación, se detalla:

**Tabla Nro.5**  
**Resumen ejecución presupuestaria por año**

Posición Financiera	Ejecución Presupuestaria								
	Presupuesto periodo 2020			Presupuesto periodo 2021			Presupuesto periodo 2022 (agosto)		
Descripción	Presupuesto.	Gasto real	% Ejecución	Presupuesto.	Gasto real	% Ejecución	Presupuesto.	Gasto real	% Ejecución
Jornales	206.588.774,00	95,354,672,00	46.16%	93.857.800,19	86.374.600,00	92.03%	85.832.855,39	38.657.736,00	45.04%
Servicios Especiales	2.588.504.542,38	2.280.571.335,12	88.10%	2.176.419.627,62	1.923.664.661,77	88.39%	2.010.411.914,00	1.072.435.240,40	53.34%
Tiempo Extraordinario	15.753.608,00	5.304.243,47	33.67%	8.082.684,00	3.714.910,63	62.03%	6.269.487,91	2.148.496,86	34.27%
Diferencia Pago de vacaciones	660.058,64	0	0	382.528,78	165.434,00	43.25%	388.266,70	6.722,00	1.73%
Decimotercer Mes	253.038.200,87	190.316.226,10	75.21%	246.476.528,41	174.619.693,35	70.85%	189.312.395,04	1.360.048,00	0.72%
Cont. Pat. S.S. CCSS	280.865.202,94	219.708.300,74	78.23%	274.636.616,62	206.330.773,74	75.13%	213.220.846,93	116.900.612,56	61.67%

Fuente: Datos del memorando Nro. No.GG-DCH-2022-02268, del 24 de agosto del 2022.

En el anexo Nro.8 se puede observar el presupuesto con las subpartidas mencionadas con datos en miles de colones. Es importante mencionar que en los años 2021 y 2022 no se incluyen algunas partidas producto de no haberlas ejecutado en años anteriores.

La afectación en subejecución al presupuesto ya fue mencionada en el punto anterior, cuando se mencionó sobre la afectación de este en plazas vacantes.

La Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Público norma en su artículo 5, el principio de gestión financiera y el de programación. (

Existe falta de una gestión administrativa que contemple los principios de economía, eficacia y eficiencia, al no tomar medidas año con año para determinar las necesidades reales con respecto a las subejecuciones.

De permanecer la situación evidenciada, no solo se estarán dejando de asignar recursos en partidas que puedan requerirlo sino también se estará debilitando el SCI en su componente funcional de actividades de control.

**2.4 Debilidades en el cumplimiento del Reglamento Interno de Teletrabajo, ausencia de un procedimiento y herramientas de control sobre el teletrabajo.**

Por medio de cuestionario aplicado y consultas hechas a los funcionarios encargados del control, los procedimientos y las herramientas correspondientes al teletrabajo, se lograron determinar las siguientes debilidades:

### 2.4.1 Debilidades en el cumplimiento del Reglamento Interno de Teletrabajo

1. Se han realizados algunos talleres para ver temas relacionados con el teletrabajo, pero no se ha elaborado campañas para fomentar el teletrabajo.

2. No se tiene criterios de medición, control y evaluación previamente señalados en el contrato. No obstante, lo anterior el actual contrato norma en su cláusula siete:

*[...]*

*7 La Jefatura, en el marco del teletrabajo, será responsable y deberá:*

*7.1 Llevar un estricto control de la gestión y producción realizada por la Persona Funcionaria en teletrabajo.*

*7.2 Establecer las metas de producción para el teletrabajador, que incluya los objetivos por cumplir tanto cualitativa como cuantitativamente, para procurar siempre que existan estándares de calidad y cantidad que no podrán ser diferentes a los establecidos para la evaluación de desempeño”*

3. Para los funcionarios en teletrabajo no se ha establecido un perfil que ayude a determinar las aptitudes, conocimientos, destrezas y habilidades, que la persona empleadora ha demostrado de previo, para poder desempeñar sus labores.

4. Los puestos o plazas que pueden realizar teletrabajo los determinan cada jefatura, no se tiene establecido para todas las unidades un procedimiento estandarizado.

5. Para el análisis de la selección de los funcionarios en teletrabajo no se elabora el análisis técnico de la Comisión Institucional de Teletrabajo.

6. Dentro de las actividades indicadas en el Reglamento Interno de Teletrabajo (RIT), aprobado por la Junta Directiva mediante acuerdo Nro. 2019-389, que debe de realizar la DGCH, no se están realizando de la actividad Nro. 2 a la 8. En el caso de la Comisión para el teletrabajo (CT) y del Coordinador de la Comisión, las funciones establecidas en dicho reglamento, no se están cumpliendo en su totalidad, lo anterior ya que el actual reglamento no está actualizado de acuerdo con la realidad de AyA en el tema de teletrabajo.

7. No se están cumpliendo los requisitos para ingresar al programa de teletrabajo según reglamento de AyA del Nro. 2 al 6, esto porque ya no es un programa, es una modalidad ordinaria, de acuerdo con Directriz N° 002-MTSS-MIDEPLAN publicada el 14 de junio de 2022.

8. La evaluación, rendimiento y cumplimiento de resultados de los funcionarios, no se está realizando con la periodicidad establecida (semanal).

9. No se realizan solicitudes de puestos teletrabajables.

10. La Confección, aval y suscripción de la adenda al contrato de trabajo por la DGCH, sujeta al análisis técnico, no se está realizando.
11. No se elaboran los informes estadísticos y financieros establecidos en la normativa.

Con respecto a la pregunta realizada por la Auditoría Interna con AU-2022-01128 del 14 de setiembre de 2022, sobre la condición de teletrabajo de los funcionarios de la UE PAPS, la DGCH con memorando GG-DCH-2022-02505 indica:

*“[...]  
(...)en donde se identifican 95 funcionarios trabajando bajo la modalidad de teletrabajo, donde se tiene archivado 87 contratos de teletrabajo (adjunto) y los faltantes han sido solicitados al enlace de Capital Humano de la Unidad Ejecutora PAPS”.*

#### **2.4.2 Falta de procedimiento formalizados y herramientas para el control**

No se cuenta con controles estandarizados ni procedimientos para:

1. La medición, control y evaluación de los funcionarios en teletrabajo no está formalizada, de tal forma que permita a la jefatura cumplir con lo norma el actual contrato de teletrabajo respecto al control de la gestión y las metas de producción realizada por el funcionario público en el teletrabajo.
2. Los casos en que por algún motivo particular (suspensión eléctrica. internet...) se vea afectado el teletrabajo, el reglamento solo indica el tiempo para poder informar al superior sobre lo acontecido.
3. Establecer el perfil de los funcionarios en teletrabajo.
4. Determinar qué puestos o plazas pueden optar por el teletrabajo.
5. El cumplimiento de la jornada laboral.
6. En el caso de realizar un estudio o análisis técnico (psicológico de la persona) para establecer los funcionarios que puede realizar teletrabajo.
7. Las actividades realizadas por la DGCH, la Comisión para el teletrabajo y el Coordinador de esta Comisión, no se cuenta con un procedimiento donde se describan las actividades y se establezca detalles de estas.
8. Medir los resultados y rendimiento de los funcionarios en teletrabajo, con la periodicidad indicada (semanal).

9. Medir la gestión en la modalidad de teletrabajo.
10. Determinar el incumplimiento del teletrabajador y de la jefatura.

En consulta realizada por esta Auditoría Interna con el memorando Nro. AU-2022-01128 el 14 de setiembre de 2022 a la DGCH, la cual fue contestada con memorando Nro. GG-DCH-2022-02505 del 22 de setiembre de 2022, se indica:

*[...]*  
*Referente a los controles utilizados en la aplicación de esta modalidad, es importante mencionar que las jefaturas son las responsables de identificar los puestos con las actividades de teletrabajables, donde estén asociadas a objetivos claros y metas específicas que permitan su planificación, control y seguimiento, esto bajo una supervisión indirecta y evaluación por resultados. Por lo tanto, es cada jefatura la cual debe mantener documentada y evaluada toda actividad teletrabajable conforme a los indicadores previamente aprobados y las herramientas de control de su preferencia, que permitan determinar el rendimiento individual del trabajador y de la gestión de la dependencia (art. 24 y 21 Reglamento de Teletrabajo Institucional). Es importante mencionar que la Comisión de Teletrabajo desde el mes de agosto 2022, está realizando la actualización del reglamento de teletrabajo institucional para la actualización de la normativa de un programa a una modalidad ordinaria de trabajo; y la DGCH recibió por parte de la Gerencia General el oficio PRE-PAPS-2022-02574, en donde se identifican 95 funcionarios trabajando bajo la modalidad de teletrabajo, donde se tiene archivado 87 contratos de teletrabajo (adjunto) y los faltantes han sido solicitados al enlace de Capital Humano de la Unidad Ejecutora PAPS.” El resaltado no pertenece al original*

Así las cosas, queda claro que la responsabilidad de los controles del teletrabajo está recayendo en las jefaturas así tal cual lo menciona el artículo Nro. 8 del Contrato, y se están realizando actualizaciones al Reglamento de teletrabajo, ya que, el anterior reglamento se enfocaba en un programa y no como una modalidad ordinaria. Es importante recordar la responsabilidad de la DGCH establecida en el Reglamento de Teletrabajo de AyA:

*[...]*  
*Artículo 10.-Sistemas de control y evaluación: Las Comisiones Institucionales de Teletrabajo, deberán desarrollar sistemas de control, medición y evaluación de los diferentes programas impulsados, conforme a los criterios previamente establecidos, siendo obligación de las instituciones remitir los resultados al equipo de Coordinación Técnica en los plazos y por los medios que ésta establezca.”*

Además, se consultó a la UE PAPS a través del memorando Nro. AU-2022-1032, con fecha del 23 de agosto de 2022 con respecto al desempeño, y esa UE contestó con

memorando Nro. PRE-PAPS-2022-03014 del 31 de agosto de 2022 lo siguiente:

*[...]*

*Con respecto al tema de desempeño de la UE PAPS, está se realiza de conformidad con la Política de Evaluación del Desempeño establecida por parte de la Junta Directiva, aplicable a nivel Institucional, el cual adjunto para mayor detalle y se basa en la herramienta Institucional para la Evaluación del Desempeño por Competencias, establecida a través del Sistema Integrado para la Gestión del Capital Humano, "STAR\*H". Con respecto al tema de funciones (descripción) estas se encuentran debidamente definidas en el Manual Auxiliar de Puestos PAPS (adjunto vigente) con base en la codificación de cada clase según el Organigrama vigente, siendo que, de acuerdo con la formación académica, experiencia y requisitos legales así se asignan las funciones con base en las necesidades de recurso en la UE PAPS, manteniendo el grado de responsabilidad de cada clase alineado al puesto. De acuerdo con la dinámica de la UE PAPS, entendería que algunas funciones específicas que son del conocimiento de cada jefatura y asignadas por esta, podrían variar bajo el entendido que deben estar de acuerdo con el grado de responsabilidad y rango de la clase como está nombrado el funcionario según el detalle de la clase en el Manual Auxiliar de Puestos."*

Lo anterior indica que la evaluación del desempeño establecida en la institución es la utilizada por la UE, situación que evidencia que esa evaluación no está enfocada en los requerimientos establecidos en la Ley para Regular el Teletrabajo en Costa Rica (Nro.9738)<sup>5</sup> y el Reglamento de teletrabajo de AyA.

También, se consultó por medio de correo electrónico del 21 de octubre de 2022 al Área de Salud Ocupacional, con respecto a la implicación del teletrabajo en la salud de los funcionarios, lo cual fue contestado también mediante correo electrónico del 28 de octubre 2022, en el que indica:

*[...]*

*De acuerdo con la información solicitada refiero lista de los casos atendidos en el 2021 y 2022.*

*Área de Fisioterapia.*

- 1. Un paciente con SDT SÍNDROME TENSIONAL, algia bilateral de antebrazo, x exceso de trabajo de digital*
- 2. Un paciente con lumbalgia postural secundaria a las largas horas de permanecer sentado*

*A estos se les brindo atención clínica, se facilitó un teclado ergonómico, recomendaciones de gimnasia terapéutica para el hogar y se les indicó pausas activas.*

*Los casos corresponden a un funcionario de Auditoria y otro de la Dirección financiera.*

*Cabe indicar que a la fecha en la atención médica no se han presentado*

<sup>5</sup> Publicada en La Gaceta Nro.184, del 30 de setiembre de 2019

*casos y en lo que corresponde a reportes INS por afectaciones laborales tampoco se han referido casos.”*

Adicional a esto, la Auditoría Interna con memorando Nro. AU-2022-01277 del 26 de octubre de 2022, solicitó a la Dirección Sistemas de Información lo siguiente:

*[...]*

*Con respecto al teletrabajo por favor indicarnos si la Dirección de Sistemas de Información diseñó algún sistema a nivel institucional para poder llevar los controles correspondientes a esta modalidad. ¿Si este se diseñó informarnos si fue incluida la Unidad Ejecutora PAPS? ¿Se involucraron en el diseño de ese sistema a los responsables del control?”*

Con el memorando GG-DSI-2022-00923 del 31 de octubre de 2022, la Dirección Sistemas de Información nos indicaron:

*[...]*

*La propuesta de solución denominada: Flujo de gestión de tareas (imagen adjunta) se plantea como una iniciativa de mejora por parte de la Dirección de Sistemas de Información al producto señalado en la primera consulta, cuyo alcance está orientado al registro de procesos, tareas y actividades, registro de evidencias del cumplimiento o no de las labores asignadas al colaborador/a, definición de categorías asociadas a las diferentes tareas, definición a un plan de trabajo mediante el registro de la planificación y ejecución de tarea, entre otras funcionalidades que permitan a las diferentes jefaturas medir el respectivo rendimiento y cumplimiento. Al ser un flujo automatizado pensado en primera instancia para la DSI, se estableció un diseño básico que permitiera el fácil uso y adaptación a su alcance, estando abierto a futuros ajustes que obedezcan a un enfoque institucional, por lo anterior no fue incluida la Unidad Ejecutora PAPS. El subrayado no pertenece al original.*

Además, se aclara que esta iniciativa era parte de los controles internos promovidos en la Dirección de Sistemas de información, se planteó iniciar con un modelo automatizado, la herramienta cuyo alcance inicial fue utilizarla a nivel de DSI, se ajustó y se inicia un proceso para adecuarla para que la utilicen otras dependencias.

Al ser el flujo automatizado pensado para uso de la DSI, y luego dado el surgimiento del teletrabajo, se adoptó como un prototipo y se pone en marcha un plan piloto en donde se incluye, además de personal de la Dirección de Sistemas de Información, la Auditoría Interna, y personal de la GAM para presentar las bondades que ofrece la solución.

Adicional a esto, la Auditoría Interna envió un correo electrónico el 22 de noviembre de 2022 a las Jefaturas de la UE PAPS, consultando lo siguiente:

[...]

*¿Cuáles son los controles y herramientas, aplicados a los funcionarios que Usted tiene a cargo, en teletrabajo y presencial, ¿para el cumplimiento de la jornada laboral y de las actividades, metas y objetivos?”*

Sobre lo consultado varias de las jefaturas respondieron explicando los procedimientos aplicados al personal a cargo, lo que evidencia la existencia de controles por parte de estos, sin embargo, estos no están estandarizados.

Según la Ley para Regular el Teletrabajo en Costa Rica norma en su artículo 4 lo relacionado con el fomento del teletrabajo y el 6° establece las reglas generales para el mismo; y el 8° y 9° las obligaciones:

*“ARTÍCULO 6- Reglas generales*

*(...)*

*d) Los criterios de medición, evaluación y control de la persona teletrabajadora serán previamente determinados en el acuerdo o adenda a suscribir, y deberán ser proporcionales a los aplicados en su centro de trabajo.*

*[...]*

*ARTÍCULO 8- Obligaciones de las personas empleadoras*

*[...]*

*d) Coordinar la forma de restablecer las funciones de la persona teletrabajadora, ante situaciones en las que no pueda realizar sus labores (...)*

*ARTÍCULO 9- Obligaciones de las personas teletrabajadoras*

*Cumplir con los criterios de medición, evaluación y control determinados en el contrato o adenda*

*(...)*

*Informar en un plazo no mayor a veinticuatro horas su situación y coordinar con la persona empleadora la forma como se reestablecerán sus funciones*

*(...)*

*d) La persona teletrabajadora debe cumplir con el horario establecido (...)*

De acuerdo con el Reglamento para regular el teletrabajo (Nro.42083-MP-MTSS-MIDEPLAN/MICITT)<sup>6</sup>:

*[...]*

*Artículo 2. Definiciones. Para los efectos del presente Decreto Ejecutivo, y la implementación de la Ley para Regular el Teletrabajo, se entenderá por: Perfil de la persona teletrabajadora: conjunto de aptitudes, conocimientos, destrezas y habilidades, que la persona empleadora ha determinado de previo, que debe poseer una persona trabajadora para poder desempeñar sus labores de manera remota.*

<sup>6</sup> Publicado en La Gaceta Nro. 243, del 20 de diciembre de 2019.

*Artículo 3. Obligaciones de la persona empleadora previas a la implementación del teletrabajo. Determinar los puestos de trabajo aptos para la modalidad del teletrabajo” Artículo 6. Deberes de las personas teletrabajadoras.*

*Mantenerse localizable durante toda la jornada laboral (...)*

*Las demás obligaciones contenidas en el contrato o adenda de teletrabajo.”*

Además, en el Reglamento Interno de Teletrabajo de AyA <sup>7</sup>indica los aspectos más importantes con respecto al teletrabajo en los siguientes artículos: artículo 9º- Selección de teletrabajadores, artículo 13.-Actividades de la Dirección Gestión Capital Humano, artículo 16.-Funciones de la Comisión Institucional de Teletrabajo, artículo 17.-Funciones del coordinador de la Comisión Institucional de Teletrabajo, artículo 20.-Requisitos para el ingreso al Programa de Teletrabajo, artículo 24.-Evaluación de resultados, Artículo 24.-Evaluación de resultados, artículo 25.-Rendimiento del teletrabajador, artículo 30.-Jornada laboral, artículo 41.-Cumplimiento de cuota laboral establecida artículo 46.-Medición de la gestión, artículo 47.-Incumplimiento de rendimiento del teletrabajador, artículo 49.-Incumplimiento de la jefatura, artículo 58.- Confección, aval y suscripción de la adenda al contrato de trabajo, artículo 63.- Informes estadísticos y artículo 60.-Informes financieros.

También, es importante mencionar lo establecido en el MOF de AyA de 2021, para la DGCH, que cita:

*[...]*

*Funciones y Responsabilidades:*

- 1. Definir y administrar las estrategias, planes, programas y proyectos de gestión y Desarrollo del Capital Humano alineados con la visión y objetivos estratégicos de la Institución.*
- 2. Elaborar, actualizar, proponer, difundir, implementar políticas, procedimientos y estándares para una adecuada gestión y Desarrollo del Capital Humano.*
- 3. Desarrollar e implementar procesos, sistemas y controles para la detección de requerimientos de personal, con el fin de asegurar el oportuno reclutamiento, selección, contratación y ubicación del personal idóneo.*
- 4. Mantener y evaluar permanentemente el sistema integral de administración de los puestos que incorpore clasificación, valoración, evaluación del desempeño, salarios, beneficios e incentivos de acuerdo con el mercado y la realidad institucional.*
- 5. Definir, proponer, ejecutar y evaluar los programas y proyectos para el Desarrollo de las capacidades organizacionales (administración del conocimiento, estilos de dirección, cultura, relaciones socio laborales y administración del cambio entre otras) requeridas por la Institución para su Desarrollo.”*

Es evidente que el AyA implementó la figura de teletrabajo por el decreto de

<sup>7</sup> Publicado en La Gaceta Nro.225 del 26 de noviembre de 2019

emergencia por la pandemia de Covid-19, sin que existiera una preparación previa para asegurar que existieran todas las actividades de control necesarias para su puesta en funcionamiento, incluyendo a la UE PAPS.

Esta situación denota falta de una gestión administrativa más diligente para establecer las herramientas necesarias de control del teletrabajo y del cumplimiento de lo establecido tanto en la Ley como en el Reglamento, y demás normativa referente a este tema, ya que no se ha establecido los mecanismos necesarios para la sana gestión de la modalidad de teletrabajo, generándose el riesgo de no poder evaluar la eficiencia y eficacia de cada una de las actividades que ejecutan los colaboradores, situación que seguirá debilitando el control interno en su componente funcional.

## **2.5 Plazas en clases de jefatura sin personal a cargo**

---

Al comparar la auditoría interna las plazas operativas y administrativas de la UE PAPS, según la información suministrada por la UE, entre los años 2019 al 2020, se determina que había 47 plazas más de operativas que administrativas, siendo prácticamente el doble, además, para el 2021 y 2022 esta tendencia se mantuvo, siendo la diferencia 46 plazas. La designación de estas corresponde a la necesidad planteada y aprobada según la estructura.

Se logró observar la debilidad en cuanto a las plazas que deben según la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) tener supervisión, lo que afecta a la institución en este caso a la UE PAPS específicamente con los puestos de Ejecutivo Experto.

Para poder determinar con respecto a estas plazas cuales corresponden de acuerdo con la homologación con la DGSC a los cargos de jefatura, para lo cual entre sus requisitos está tener personal a cargo, se realizó la consulta a la DGCH con el memorando Nro.AU-2022-01278 del 26 de octubre de 2022, en donde se le solicitó lo siguiente:

*“[...]”*

- 1. Indicar de acuerdo con lo que establece el Servicio Civil, cual es la homologación de puestos de la Unidad Ejecutora PAPS por cargo y clase.*
- 2. De acuerdo con la homologación con el servicio civil indicar cuales cargos y clases de la Unidad Ejecutora PAPS, deben de tener personal a cargo y si no tienen que medidas se están tomando.”*

Con el memorando Nro. No.GG-DCH-2022-02988 del 31 de octubre de 2022, dicha Dirección señala en su respuesta lo siguiente:

*“[...]”*

*Conforme el Manual Auxiliar PAPS vigente y según la homologación del Servicio Civil, las clases que deben tener personal a cargo son los*

siguiente:

Clase PAPS	Homologación conforme Servicio Civil
Gerente de Proyecto	Gerente General (Nivel IV) STAP
Director Unidad Técnica	Gerente Servicio Civil 3
Contralor Unidad Ejecutora	Gerente Servicio Civil 3
Ingeniero Coordinador	Gerente Servicio Civil 2
Ingeniero Experto	Gerente Servicio Civil 1
Profesional Experto (PAPS)	Gerente Servicio Civil 1
Experto (PAPS)	Profesional Jefe Servicio Civil 3
Ejecutivo Especialista (PAPS)	Profesional Jefe Servicio Civil 2

Es importante indicar que la única excepción contemplada dentro del factor de experiencia es en el cargo de Ejecutivo Especialista (PAPS), el cual indica: "...un año de experiencia en labores de dirección de equipos de trabajo a nivel profesional, técnico y operativo, cuando el cargo así lo requiera..."

Asimismo, esta Auditoría Interna le consultó a la UE PAPS por medio de correo electrónico del 3 de noviembre de 2022 lo siguiente: "De acuerdo con la lista de funcionarios adjunta, indicar si tienen personal a cargo y si no tuvieran la razón por la cual no tienen.", dicha UE indicó mediante correo electrónico del 09 de noviembre del 2022, mediante una tabla dinámica (formato de Excel) señalando los nombres de los funcionarios que cuentan con personal a cargo y la justificación de los que no tienen personal a cargo.

Se realizó comparación de la información brindada por la DGCH y la UE PAPS, para determinar si hay diferencias entre lo indicado por el DGSC, acerca de las plazas que deben contar con personal a cargo y la realidad de la UE, por lo que se detalla a continuación:

**Tabla Nro.6**  
**Funcionarios sin personal a cargo Unidad Ejecutora PAPS**

Cargo	Funcionarios sin personal	Homologación
Ejecutivo especialista PAPS	13	Profesional jefe servicio civil 2
Ejecutivo especialista sistemas de agua	1	
Experto PAPS	37	Profesional jefe servicio civil 3

<b>Total</b>	<b>51</b>
--------------	-----------

Fuente: Elaboración propia, memorando. No.GG-DCH-202202988 y correo de la Gerencia del PAPS

Según lo anterior, en la UE PAPS se cuenta con 51 funcionarios que no tienen personal a cargo, sin embargo, de acuerdo con lo establecido por el DGSC estos

puestos por ser considerados de jefaturas deberían tenerlo.

En el STAP-0946-2020 del 28 de abril de 2020 se indica lo siguiente:

*“[...]”*

*El Decreto Ejecutivo No. 38916-H y sus reformas “Procedimientos de las Directrices Generales de Política Presupuestaria, Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria” define la homologación como:*

*Equiparar la clasificación de las clases de puestos de un sistema de clasificación y valoración, diferente al que se utiliza en el Régimen de Servicio Civil, adquiriendo para todos los efectos posteriores una referencia específica con las clases anchas y genéricas de ese Régimen, debiendo ajustar el proceso para que coincida en cuanto a valoración y orientación general de requisitos académicos, legales y demás factores de clasificación.” El subrayado no pertenece al original.*

Además, en el Decreto Ejecutivo Nro. 41617 y su reforma, correspondiente a las Directrices Generales de Política Presupuestaria Salarial, Empleo, Inversión y Endeudamiento para Entidades Públicas, Ministerios y Órganos Desconcentrados, según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, para el año 2020 se establece lo siguiente con respecto a la homologación:

*“[...]”*

*Artículo 45.-Las entidades públicas homologadas no podrán apartarse del sistema de clasificación y valoración de puestos del Régimen de Servicio Civil vigente”.*

Igualmente, con relación a los puestos por servicios especiales, se estipula lo siguiente:

*“[...]”*

*Artículo 49.-A los puestos de servicios especiales se les aplicará el mismo sistema de clasificación y valoración utilizado para los de cargos fijos, siempre y cuando dichos puestos sean similares en naturaleza, funciones y demás factores de clasificación.”*

Además, es importante señalar lo indicado por la DGCH en la respuesta antes citada en este texto, en la que indica que: “Conforme el Manual Auxiliar PAPS vigente y según la homologación del DGSC, las clases que deben tener personal a cargo son las siguientes”:

*“[...]”*

*Conforme el Manual Auxiliar PAPS vigente y según la homologación del Servicio Civil, las clases que deben tener personal a cargo son las siguientes:*

Clase PAPS	Homologación conforme Servicio Civil
Gerente de Proyecto	Gerente General (Nivel IV) STAP
Director Unidad Técnica	Gerente Servicio Civil 3
Contralor Unidad Ejecutora	Gerente Servicio Civil 3
Ingeniero Coordinador	Gerente Servicio Civil 2
Ingeniero Experto	Gerente Servicio Civil 1
Profesional Experto (PAPS)	Gerente Servicio Civil 1
Experto (PAPS)	Profesional Jefe Servicio Civil 3
Ejecutivo Especialista (PAPS)	Profesional Jefe Servicio Civil 2

En relación con lo anterior, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, indica:

[...]

*Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:*

- 2) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.**

Según lo indicado por la UE PAPS estos funcionarios “no desarrollan labores de jefatura formal, sino que es responsable de un proceso particular dentro de la Dirección para la cual labora con base en las competencias establecidas en el Manual Auxiliar de Puestos PAPS vigente.”, situación que evidencia la inadvertencia por parte de la UE PAPS y la DGCH ante lo establecido y normado, situación que ya fue mencionada por la Secretaría Técnica en el STAP-0946-2020 del 28 de abril 2020.

De seguir esta situación será aumentado el impacto a nivel institucional acrecentando el gasto proveniente de salarios al pagar puestos por servicios especiales que no están cumpliendo con lo establecido según Servicio Civil, al cual se encuentra homologada la institución.

## **2.6 Procedimientos para el desempeño del personal**

De acuerdo con la consulta realizada por esta Auditoría Interna a la UE PAPS con el memorando Nro. AU-2022-01032 del 23 de agosto de 2022 acerca de: “2- Cuáles procedimientos utilizan para determinar el desempeño del personal de la UE PAPS y para la asignación de funciones o el cambio de estas” la UE mediante el memorando Nro. PRE-PAPS-2022-03014 señaló lo siguiente:

[...]

Con respecto al tema de desempeño de la UE PAPS, está se realiza de conformidad con la Política de Evaluación del Desempeño establecida por parte de la Junta Directiva, aplicable a nivel Institucional, el cual adjunto para mayor detalle y se basa en la herramienta Institucional para la Evaluación del Desempeño por Competencias, establecida a través del Sistema Integrado para la Gestión del Capital Humano, “STAR\*H”.

*Con respecto al tema de funciones (descripción) estas se encuentran debidamente definidas en el Manual Auxiliar de Puestos PAPS (adjunto vigente) con base en la codificación de cada clase según el Organigrama vigente, siendo que, de acuerdo con la formación académica, experiencia y requisitos legales así se asignan las funciones con base en las necesidades de recurso en la UE PAPS, manteniendo el grado de responsabilidad de cada clase alineado al puesto.*

*De acuerdo con la dinámica de la UE PAPS, entendería que algunas funciones específicas que son del conocimiento de cada jefatura y asignadas por esta, podrían variar bajo el entendido que deben estar de acuerdo con el grado de responsabilidad y rango de la clase como está nombrado el funcionario según el detalle de la clase en el Manual Auxiliar de Puestos.” (El subrayado no es del documento original).*

Según lo anterior, no se realiza ninguna evaluación de desempeño adicional a la indicada por las políticas para la evaluación de desempeño del AyA.

También se realizó consulta a la DGCH con memorando Nro.AU-2022-01128, del 14 de setiembre de 2022, sobre “*La evaluación de desempeño de los funcionarios del PAPS de los años 2019, 2020 y 2021.*”, esta contestó con el memorando Nro.GG-DCH-2022-02505 del 22 de setiembre de 2022, en la que se adjuntó en el punto Nro.5 las notas de las últimas 3 evaluaciones de desempeño realizadas. En esta se evidenció que para el año 2021 se había realizado evaluación de desempeño a 140 funcionarios de la Unidad Ejecutora PAPS con notas desde los 70.60 hasta 100.

Además, esta Auditoría Interna comparó los “*Lineamientos Generales de Gestión de Desempeño de las Personas Servidoras Públicas Nro.42087-MP-PLAN*”, las políticas de AyA firmadas por la funcionaria Karen Naranjo Ruiz de la Junta Directiva el 4 de abril de 2021 y lo que se está realizando en la UE PAPS en los años 2021-2022. Para esto se consultó de forma puntual sobre lo indicado en las políticas y lineamientos, vía Teams a los funcionarios involucrados en el proceso de desempeño de la UE PAPS, los cuales indican que esta está cumpliendo con todos los lineamientos y políticas, además, en las observaciones se justifica y se citan documentos que lo respaldan.

Para corroborar lo anterior, esta Auditoría Interna mediante correo electrónico del 24 de octubre de 2022, le solicitó a la UE PAPS los expedientes con la información de la evaluación de desempeño de los funcionarios, de los cuales se tomó como muestra algunos de los recibidos hasta el 01 de noviembre de 2022, en la cual se evidencian las siguientes debilidades por dirección:

Unidad	Puesto/cédula de identidad	Observación
Gerencia PAPS	6460 y 5346	Los expedientes contienen la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, además está incluido dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la DGCH. Para el 2021 y hasta el 24 de octubre del 2022, no hay evidencia del seguimiento por etapa para el año, además no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado, por su buen desempeño
	1-1722-0377 y 1-1609-0425	<b>Expedientes 2021</b> Contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, además este está incluido dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la Dirección de Gestión de Capital Humano, pero no hay evidencia del seguimiento por etapa para el año, además no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado. En el caso del tercer funcionario no tiene nota de la evaluación de desempeño, pero es importante aclarar que este se fue del PAPS.  <b>Expedientes 2022</b> Este no cuenta con información ya que los funcionarios no se encuentran en el PAPS.
	1-1012-0104 y 1-1414-0720	<b>Expedientes 2021</b> Contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública además está incluido dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la DGAH, pero no hay evidencia del seguimiento, por etapa para el año, además no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado, además no se evidencia la nota que obtuvo para este año.  <b>Expedientes 2022</b> No presenta información al 24 de octubre de 2022
	5444 y 5505	<b>Expedientes 2021</b> No presenta información. Está incluida dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la Dirección de Gestión de Capital Humano.  <b>Expedientes 2022</b> Presenta la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública y está incluida dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la Dirección de Gestión de Capital Humano. No hay evidencia del seguimiento hasta el 24 de octubre de 2022.
	5436	<b>Expedientes 2021</b> Los expedientes contienen la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, además está incluido dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la Dirección de Gestión de Capital Humano, pero no hay evidencia del seguimiento por etapa, además no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario selecciono el estímulo acordado. <b>Expedientes 2022</b> Hay evidencia del seguimiento, pero no hay evidencia de los estímulos seleccionado por el funcionario.
Dirección Socio Ambiental y Comunicaciones	4985, 5342 y 1-0727-0057	<b>Expedientes 2021 y 2022</b> Los expedientes contienen la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, también el funcionario está en la matriz consolidada de indicadores de desempeño establecida por la Dirección de Gestión de Capital Humano, además cuentan con seguimiento. Para el 2021 y hasta el 24 de octubre de 2022, no hay evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario selecciono el estímulo acordado.
	5034	<b>Expedientes 2021</b>

Unidad	Puesto/cédula de identidad	Observación
		En este expediente no presenta nada, el funcionario está incluido dentro de la matriz consolidada de indicadores de desempeño. <b>Expedientes 2022</b> El expediente contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario y está incluida en la matriz de indicadores, pero no presenta seguimiento hasta el 24 de octubre de 2022.
	1-1218-918 y 4-0194-0931	<b>Expedientes 2021</b> El expediente contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario y está incluida en la matriz de indicadores, pero no hay evidencia del seguimiento por etapa, además no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado. <b>Expedientes 2022</b> De la revisión y las pruebas de auditoria efectuadas, no se encontró alguna situación que deba ser necesario reportar a la administración
Dirección Legal	4984	<b>Expedientes 2021</b> El expediente contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, no se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario selecciono el estímulo acordado. <b>Expedientes 2022</b> El expediente contiene la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario y seguimiento
	5184 y 5339	<b>Expedientes 2022</b> No se presenta evidencia de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado.
Dirección Ingeniería	5835, 5836, 5446, 5492, 5472, 5043, 5493, 5001 y 5497	<b>Expediente 2021</b> Únicamente presenta el documento de evaluación de indicadores en algunos de los casos en otros no presentan nada. <b>Expediente 2022</b> Únicamente presenta la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, pero no hay evidencia del seguimiento por etapa, de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado.
	5482	<b>Expediente 2021</b> Este no presenta las recomendaciones de mejora, que se enlazaran con el siguiente ciclo de evaluación. <b>Expediente 2022</b> Únicamente presenta la comunicación de objetivos y metas individuales a la persona servidora pública con la aceptación por parte del funcionario, pero no hay evidencia del seguimiento por etapa, de los estímulos dados al funcionario por la nota recibida y si el funcionario seleccionó el estímulo acordado

Se detalla de acuerdo con el número de plaza, en los casos que no se logró determinar este número se indica por el número de cédula del funcionario.

De acuerdo con lo anterior se presentan expedientes donde se señala puntualmente diferentes debilidades, entre ellas las más recurrentes son las siguientes: no presentan seguimiento y evidencia de los estímulos recibidos, no presentan la aceptación de los indicadores por parte del funcionario para el 2021 y otros para el 2022. Es importante señalar que uno de los funcionarios de acuerdo con su nota no presenta el seguimiento dado ni la continuación con la evaluación de desempeño para el 2022.

Según lo señalado en los “*Lineamientos generales de gestión de desempeño de las personas servidoras públicas Nro.42087-MP-PLAN*”<sup>8</sup>, los roles de cada actor que participa en la evaluación de desempeño son los siguientes:

[...]

**Artículo 4º-Roles de los actores participantes en la evaluación del desempeño.**

(...)

d) **Jefaturas:** son responsables de establecer las metas y objetivos en participación con las personas servidoras públicas a su cargo y realizar la evaluación de su desempeño anualmente, bajo los parámetros previamente definidos.

También les corresponde registrar en un expediente todos los documentos relacionados con cada una de las etapas de la evaluación del desempeño.

**Artículo 7º-La planificación de la evaluación del desempeño.** *Consta de la definición y programación de metas y objetivos por parte de la jefatura y su comunicación a la persona servidora pública. La planificación de la evaluación del desempeño, así como la asignación de las metas y objetivos iniciará en el último trimestre de cada año; con el fin de que los objetivos y metas pactados se asignen a las personas servidoras públicas, a más tardar, en el primer trimestre de cada año. En este proceso, la jefatura deberá coordinar y acordar con la persona servidora pública considerando las funciones y responsabilidades a su cargo y el manual de puestos, favoreciendo la alineación de objetivos y metas institucionales con las actividades de la persona servidora pública.*

(...)

Durante la etapa de planificación, la persona servidora pública seleccionará el estímulo a la productividad que recibirá, si obtiene la calificación igual o superior a "Muy Bueno". El subrayado no es del texto original

**Artículo 8º-El seguimiento de la evaluación del desempeño** El seguimiento se realizará al menos una vez al año, por parte de la jefatura inmediata. En caso de presentarse situaciones justificadas que

<sup>8</sup> Publicado en La Gaceta: Nro. 235 del 10 de diciembre 2019

*comprometan el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, se realizarán los ajustes correspondientes. Artículo 9º-La **evaluación del desempeño**.*

*En la primera quincena del mes de junio de cada año se reconocerá que la persona servidora pública tiene derecho a una nueva anualidad en virtud de la calificación obtenida en la evaluación del desempeño(...)*

*Artículo 10.-**La realimentación a la persona servidora pública.***

*En aquellos otros casos, cuando la persona servidora pública obtenga una calificación igual o inferior a "Insuficiente", se procederá a elaborar un Plan de Seguimiento y Mejora de Desempeño, que contenga un conjunto de medidas para mejorar la calificación del periodo vigente o del periodo siguiente, ya sea que se trate de la etapa de seguimiento o de la etapa de evaluación, respectivamente (...)* El resaltado pertenece al original.

Además, según las “Política Evaluación del Desempeño del AyA”, indican:

“[...]

**Lineamiento 6**

***El seguimiento de la evaluación del desempeño.** Es la valoración que evidencia el avance del desempeño de las personas servidoras, respecto del cumplimiento de las metas y objetivos que le fueron asignadas, con la finalidad de reforzar los comportamientos positivos e identificar aspectos de mejora y contingencias para favorecer el logro de los objetivos y metas, así como fortalecer el Desarrollo de sus competencias.”* El resaltado pertenece al original.

Es importante señalar la Directriz No.GG-DCH-2022-01611 del 23 de junio de 2022, por la DGCH, en la que recuerda y establece la certificación para el seguimiento en la evaluación de desempeño de los funcionarios.

La inadvertencia en lo establecido según “*Lineamientos Generales de Gestión de Desempeño de las Personas Servidoras Públicas Nro. 42087-MP-PLAN*” y las políticas establecidas por la DGCH, es causa en las debilidades indicadas por este Ente Fiscalizador.

Si la UE PAPS continúa con las debilidades antes mencionadas se incrementará el riesgo de que, para las próximas evaluaciones a realizar a los colaboradores, la aplicación de la evaluación de desempeño se realice sin los parámetros adecuados y de manera correcta, situación que seguirá debilitando el SCI en su componente funcional de ambiente de control.

## **2.7 Falta de un perfil institucional para el nombramiento de los Líderes de proyectos Unidad Ejecutora PAPS**

---

Esta Auditoría Interna mediante correo electrónico del jueves 3 de noviembre de 2022 consultó a la UE PAPS, sobre los procedimientos para escoger a los líderes o

Encargado<sup>9</sup> de proyectos, también sobre el perfil de estos y los requerimientos, a lo que contestaron con correo del 4 de noviembre de 2022 indicando lo siguiente:

[...]

-¿Que procedimiento se lleva a cabo para escoger un líder de proyecto?  
No existe un procedimiento como tal para este perfil, el procedimiento lo designa en nuestro caso el gerente de la UE, normalmente dependiendo de la etapa en la que está el proyecto.

-¿Se cuenta con algún perfil para definir al líder del proyecto? Por lo general, son profesionales en Ingeniería.

-¿Qué requerimientos debe cumplir un funcionario para ser líder de proyectos? Igual que la anterior”

Además, se consultó por medio de memorando Nro. AU-2022-01032 del 23 de agosto de 2022 a la Unidad Ejecutora PAPS lo siguiente:

[...]

4. ¿Cuántos líderes de proyectos y cuántos encargados de contratos tiene el PAPS? Por favor indicarlo por proyecto.”

En su respuesta la UE indicó con el memorando Nro. PRE-PAPS-2022-03014, del 31 de agosto de 2022 lo siguiente:

[...]

Se aclara que existe un único Líder para cada proyecto, que se cambia de acuerdo con la fase en que se encuentra el proyecto, de manera que cuando está en diseño el Líder será del equipo de diseño y durante la ejecución será el Gerente de Obra.”

De lo anterior se evidencia que no se tiene un perfil para ser líder de proyecto.

Según el Procedimiento: “Gestión de proyectos Código: CEG-10-01-P”, indica::

[...]

#### **5. Responsables**

**Líder de proyecto:** persona asignada por la organización para liderar al equipo responsable de alcanzar los objetivos del proyecto y cumplir las expectativas de los stakeholders.

**7.1.1.4. Llena acta constitutiva** Se debe indicar el formulario que dio necesidad a este proyecto, el nombre del patrocinador del proyecto, líder de proyecto, cliente interno del proyecto (stakeholder que recibe el proyecto), a su vez el cargo y la Dependencia al que pertenecen. Aprobaciones del patrocinador, el líder de proyecto y el representante de

<sup>9</sup> Mideplan define el Encargado de Proyecto como “es el responsable de liderar al equipo de proyecto para alcanzar los objetivos establecidos, para ello debe gestionar eficazmente el ciclo de vida del proyecto; además, de satisfacer las necesidades de tareas, del equipo y las individuales”

*la PMO (Gerente General), se puede firmar digital o imprimirse para firma física. El acta constitutiva una vez firmada no se puede modificar.* El subrayado no es del texto original.

Además, en la Guía Metodológica para la Planificación de la Etapa de Ejecución de Proyectos de Inversión Pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública de octubre 2021, se indica:

*[...]*

Glosario

*Encargado de proyecto: es el responsable de liderar al equipo de proyecto para alcanzar los objetivos establecidos, para ello debe gestionar eficazmente el ciclo de vida del proyecto; además, de satisfacer las necesidades de tareas, del equipo y las individuales.*

1.5 Acta Constitutiva

*Acorde a los autores Mondelo & Siles (2015), el acta constitutiva “(...) ofrece una visión preliminar de los roles y las responsabilidades de los principales involucrados y define la autoridad (...) del proyecto.”*

*Las responsabilidades, desde el punto de vista de gerencia del proyecto y acorde a Mondelo y Siles (2015, p. 97), se pueden dividir en las siguientes categorías, cada una acompañada de una sigla que se utilizará en la matriz:*

*Responsable de la ejecución (R): tiene a su cargo velar por el cumplimiento del entregable o el producto, ya sea que lo produzca por sí mismo o tenga a su cargo dirigir la ejecución de este.”* El subrayado y la negrita no es del texto original.

Los Lineamientos Metodológicos para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), respecto a la gobernanza norman que deben formalizar en un documento los “*roles y responsabilidades establecidas*”:

*“Estos roles tienen en común la necesidad de definir los cargos o puestos con los requerimientos específicos y competencias para gestionar el portafolio y sus componentes, así como el desarrollo de procesos, procedimientos, instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías que la entidad aplica para el ciclo de vida del portafolio, los programas y proyectos, incluyendo los planes de gestión respectivos”*

*[...]*

*Los Encargados de proyectos tendrán relación directa con los Encargados de programas o el Encargado del portafolio, todo dependerá si gestionan proyectos incluidos dentro de un programa o de manera independiente y deberá rendir cuentas por la generación de bienes y servicios que le dieron origen al proyecto.*

*Las responsabilidades específicas de dichos roles deberán ser definidas por las entidades, en el momento en que el portafolio y sus componentes son aprobados.*

*La entidad deberá definir si los Encargados de programas y los Encargados de proyectos serán designados ya sea para la fase de preinversión y para la fase de inversión o si se designarán encargados y equipos de trabajo diferentes, según la fase del ciclo de vida, estableciendo los entregables de una fase a otra.”*

Lo anterior se presenta ya que en el procedimiento CEG-10-01-P establecido por la PMO es ese momento, para la gestión de proyectos, no se incluyó el perfil necesario para el líder, además, del incumplimiento sobre lo indicado en el procedimiento antes citado, en cuanto a la indicación de que el funcionario designado como líder debe gestionar eficazmente el ciclo de vida del proyecto. A su vez, el AyA presenta debilidades en el cumplimiento de formalizar las actas constitutivas, que incluye el nombre del encargado, líder o director del proyecto

Al no contar la UE con un perfil ni procedimiento para la selección de los líderes de los proyectos, la institución carece de certeza razonable para garantizar que los líderes sean personas idóneas para poder cumplir el rol que corresponde de acuerdo con las responsabilidades normadas para este.

Si esto persiste se seguirá debilitando el SCI, en su componente funcional de ambiente de control pudiendo afectar de manera negativa en el cumplimiento de los objetivos y la programación de los proyectos.

## **2.8 Debilidades en los procedimientos**

---

De acuerdo con el análisis de los procedimientos relacionados con la ejecución de proyectos, en las diferentes unidades ejecutoras de la Institución, en específico de la UE PAPS, se evidencian debilidades en los siguientes procedimientos:

**Tabla Nro.7**  
**Detalle de los procedimientos evaluados**

<b>Código</b>	<b>Detalle</b>
CEG-10-01-P	Gestión de proyectos
CEG-10-04-P	Gestión de programas y proyectos (Auditoría de proyectos)
EST-01-02-P	Formulación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico, EST 01-02-F
DIN-31-01-P	Perfil del proyecto

**Fuente:** Elaboración propia con datos brindados por la administración.

En el anexo Nro.9 se detallan las debilidades encontradas en cada procedimiento analizado.

Con respecto al punto Nro. 4.6 de esos mismos procedimientos se indica lo siguiente:

[...]

**Oficina de Gestión de Proyectos (PMO):** estructura de gestión que estandariza los procesos de gobernanza relacionados con el proyecto y facilita el intercambio de recursos, metodologías, herramientas y técnicas.”

La PMO ubicada en la GG, no está contemplada dentro de la estructura de AyA, esta unidad no fue aprobada por Mideplan, situación que ya fue señalada en el estudio de la Auditoría Interna Nro. ICI-2022-004, por lo cual esta Auditoría Interna considera que de acuerdo con el rol encomendado a esa unidad dentro del procedimiento CEG-10-01-P, es necesario definir el rumbo con respecto a las funciones mencionadas para esa área al ser estas claves para la sana gestión, particularmente en los proyectos asumidos por la UE PAPS, de acuerdo con la normativa de Mideplan.

Igualmente, con el informe ICI-2022-004 de determinaron debilidades en alguna de la normativa interna relacionada con los controles para la gestión de proyectos de inversión pública institucional (hallazgo 2.5). Las debilidades encontradas están descritas en el anexo Nro.9.

De acuerdo, con lo señalado en LGCI, se indica lo siguiente:

*“Artículo 15. —Actividades de control. Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:*

- 4) *Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional y la prevención de todo aspecto que conlleve a desviar los objetivos y las metas trazados por la institución en el desempeño de sus funciones.”*

Las Ncisp normas los requisitos de las actividades de control en la norma 4.2 y los Lineamientos Metodológicos para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP, respecto a la gobernanza norma:

[...]

*“(...) un documento que contenga como mínimo los procesos y procedimientos necesarios para la gestión del portafolio, considerando los componentes identificados, los criterios de priorización definidos, así como los roles y responsabilidades establecidas, los instrumentos, técnicas, herramientas o metodologías asociadas. Algunos de los elementos adicionales a tomar en consideración son: la gestión de riesgo y de las comunicaciones.*

*Al respecto, la Contraloría General de la República acota que el portafolio, los programas y los proyectos deben operar dentro de una serie de límites impuestos por la organización, a través de su estructura y de su marco de gobernanza; marco que se expresa en un conjunto estandarizado de conceptos, prácticas y criterios que sirven de referencia para enfocar la*

*gestión organizacional y que, para el caso concreto de la administración pública, deriva en políticas, normas, procedimientos, sistemas y procesos organizacionales debidamente aprobados”.*

Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el MOF del 2021, que señala:

*[...]*

**GERENCIA Y SUBGERENCIA GENERAL**

*31. Proponer, aprobar o participar en el establecimiento, mantenimiento, mejoramiento y evaluación del sistema de control interno de la dependencia y realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, en concordancia con la Ley General de Control Interno.”*

Según la “Guía para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de Inversión Pública en las entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública” octubre 2021, en su introducción indica, que el objetivo de esta guía metodológica es orientar a las instituciones para la preparación de la etapa de pre-ejecución y ejecución y de los proyectos de inversión pública. Con esta herramienta se espera reducir contratiempos y sobre costos, los cuales se generan producto de la falta de claridad en la gobernanza del proyecto o en los instrumentos necesarios para la gestión, monitoreo y evaluación de la ejecución de los proyectos. Esto mediante, la construcción de herramientas, compilación de documentación y construcción de líneas base, necesarias para que la transición de la preinversión a la ejecución se realice de manera efectiva.

Entre las causas que se señalan, están los procedimientos incompletos, con falencias en su contenido que omiten datos relevantes para la sana gestión de los proyectos. Además de la falta de detalle para la guía de cada uno de estos.

Esto puede generar que los funcionarios al aplicar estos procedimientos puedan incurrir en errores, además es importante señalar que al faltar la inclusión de tiempos prudenciales y al haber ambigüedad en los procedimientos se afecta la efectividad de estos, persistiendo en el debilitamiento del SCI.

## **2.9 Normativa Control de Cambios desactualizada**

---

En la revisión de la normativa para control de cambios, se localizó la metodología denominada “Instrucción de trabajo: control de cambios al Proyecto” la cual está compuesta por 4 versiones, de las cuales solo uno está vigente, es aplicada a la gestión de controles de cambio por parte de los líderes a partir de 2020.

Antes de 2020, pese a que existía “Guía General de Documentación en la Administración de los Proyectos de Inversión en AyA”, encontrándose vigente desde mayo de 2011, esta no ha sido utilizada por los líderes de proyecto, al no ser implementada por la GG de ese entonces, por lo tanto, antes de 2020 no se localizó

una metodología validada y aprobada con criterios y formularios estandarizados para hacer el control de cambios a los proyectos de inversión pública.

Según lo señalado en el acuerdo de Junta Directiva Nro.2011-025 de 18 de mayo de 2011, se aprobó el Manual de Gestión de Proyectos de Inversión en AyA que señala:

*[...]*

*Esta Junta Directiva conoce y aprueba la versión No. 2 del Manual de Gestión de Proyectos de Inversión en AYA e instruye a la Gerencia General para que proceda con su implementación a través de todo el proceso de gestión Institucional que corresponda.*

*Asimismo, se ordena su envío a la Contraloría General de la República.”*

Lo anterior, evidencia la inadvertencia de la GG en cuanto al control y seguimiento, para implementar la metodología necesaria para los años anteriores al 2020, solo fue implementada a partir de ese mismo año una metodología institucional estandarizada para la gestión de los controles de cambio de los proyectos. Además, la Dirección de Planificación Estratégica siendo la responsable de actualizar las metodologías a seguir en las diferentes etapas del proceso de Gestión de Proyectos no lo hizo.

En consecuencia, la institución estuvo siendo expuesta al desconocimiento del costo real de los proyectos, lo que puede afectar la capitalización por las posibles desviaciones de la línea base (tiempo, costo y alcance) de los proyectos, así como la confiabilidad y seguridad razonable de los datos.

## **2.10 Comité de Dirección de Proyectos sin actividad desde el 2020**

---

La normativa “Instrucción de trabajo: control de cambios al Proyecto” que rigió después del 2020, cuenta con cuatro versiones (3 obsoletas y 1 vigente) según se mencionó en el hallazgo 1. En esa normativa señalan un Comité de Dirección de Proyectos (CDP), sin embargo, este no se encuentra activo desde el 2020. Pese a que se le asigna la responsabilidad de aprobar o rechazar los controles de cambio propuestos para los proyectos, este Comité desde el 2020 no sesiona, además, las minutas localizadas de las sesiones que realizaron no contienen las firmas de los miembros que formaban parte y que asistieron a dicho Comité, por lo cual considera esta Auditoría Interna, dichas minutas carecen de la formalidad requerida para dar seguridad razonable. Tampoco se localizó dentro de las solicitudes de cambio evaluadas por la Auditoría Interna la autorización de dicho Comité.

Además, la Auditoría Interna mediante el memorando AU-2022-01282 del 27 de octubre de 2022, le realizó varias consultas a la Dirección Jurídica con el oficio PRE-J-2022-04314 de 31 de octubre del 2022, en su respuesta nos indicaron:

*[...]*

4. *¿Existe alguna norma que habilita la creación de Comités o Comisiones Institucionales formalmente?*

*Respuesta:*

*Nuevamente por ser un tema de estructura organizativa esta dirección no tiene el conocimiento absoluto para determinar si existe una norma, directriz, lineamiento entre otros que regule la creación de Comités Institucionales.*

*Sin embargo, si es importante resaltar lo establecido en el artículo 12 inciso a) de la Ley Constitutiva del AyA, y artículo 36 del Reglamento de la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Órgano Gerencial de AYA, los cuales establecen dentro de las atribuciones del Gerente, la siguiente:*

*“a) Formular el plan de organización interna y funcional del Instituto, lo mismo que los programas de trabajo, para presentarlos a la consideración de la Junta, y dirigir la ejecución de los mismos;”*

*Por lo tanto, si esos comités o comisiones forman parte del plan de organización interna y funcional del Instituto, se entendería dentro de las potestades de la Gerencia para presentarlos ante la Junta Directiva.” El subrayado no pertenece al original.*

Con respecto al Comité, también se le consultó mediante el memorando AU-2022-01203 de 06 de octubre de 2022, a la Presidencia Ejecutiva, con el oficio PRE-2022-01021 de octubre de 2022 este responde:

*[...]*

*4- Usted tiene conocimiento de la existencia de un Comité de Dirección de Proyectos, señalado desde el 2020 en la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, CEG- 10-04-I1, la cual fue elaborada por la Gerencia General y aprobada por el Sistema de Calidad, desde la versión 1, 2, en donde 3 están obsoletas y la versión 4, actualmente vigente, en la cual dicho Comité funge como responsable de la aprobación o rechazo de las solicitudes de cambio (según criterio señalado en la misma norma).*

*Según la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto Código: CEG-10-01-I1, en su cuarta versión, el Paso 6.3, indica:*

***Paso 6.3: Aprueba o rechaza por el Comité de Dirección de Proyectos***

*El Comité de Dirección de Proyectos (CDP en adelante), una vez analizada la solicitud en la sesión correspondiente y definida la recomendación a seguir, comunica a Gerencia General la minuta con el acuerdo de aprobación o rechazo al formulario CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio.*

*La Gerencia General comunica la aprobación o rechazo del CEG-10-01-F15.*

*Solicitud de Cambio a los interesados según el paso 6.1.*

*El oficio AU-2022-01203 indica que esta instrucción data del año 2020, previo al ingreso de la presente administración, por lo que el proceso de aprobación de cambios a través del Comité de Dirección de Proyectos resulta un mecanismo consolidado anteriormente.*

**5- ¿Ha autorizado esa Presidencia Ejecutiva la existencia y prevalencia del Comité de Dirección de Proyectos? En caso de respuesta afirmativa indicar: ¿Quién lo conforma y cuáles son las funciones designadas?**  
Como se indicó en el punto anterior de este documento, el establecimiento del Comité de Dirección de Proyectos como entidad para la aprobación de los cambios de proyectos es previo al ingreso de la presente administración, por lo que la misma no ha sido sometida a autorización de esta Presidencia Ejecutiva hasta la fecha.” El resaltado pertenece al original.

Lo señalado en el memorando GG-2022-03985 de 13 de octubre de 2022 de la GG con respecto al CDP, en respuesta al oficio de Auditoría AU-2022-01204 cita:

“[...]

**4- De acuerdo con la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, CEG-10-04-I1, desde la versión 1, 2, 3 y 4, actualmente vigente, elaborada y aprobada por el Sistema de Calidad, se señala en las cuatro versiones, un Comité de Dirección de Proyectos al cual se le asigna la responsabilidad, mediante criterios indicados en la misma instrucción, para aprobar o rechazar órdenes de cambio de proyectos de inversión pública. Por lo anterior, favor indicarnos, lo siguiente:**

**a. ¿Cómo se aprobó y formalizó dicho Comité?**

No se cuenta con información al respecto, salvo el acuerdo de Junta Directiva No. 2013-113 en el cual se solicitó a la Presidencia Ejecutiva presentar una propuesta para la conformación del Comité Permanente de Proyectos, se recomienda consultar a la Dirección de Planificación o a la Junta Directiva sobre este asunto.

**b. ¿Quién es o era el responsable de presidirlo?**

Este Comité era presidido por la Presidenta Ejecutiva hasta el 2021, el año pasado el Presidente se lo cedió a la Gerencia General (ver GG-2021-00704 del 24 de febrero del 2021).

**c. ¿En qué documento se autorizaron y formalizaron las funciones y responsabilidades de este?**

Respuesta en el punto a.

**d. ¿Quiénes son los miembros y cuales las funciones asignadas?**

Actualmente se está retomando la reactivación de dicho Comité, se trabajó en una propuesta de integración y funciones que será sometida a conocimiento de la Junta Directiva en los próximos días.” El resaltado pertenece al original.

Lo anterior, llama la atención de este Órgano Fiscalizador, ya que, siendo la GG quién elabora y valida las cuatro versiones de la Instrucción de trabajo: Control de Cambios al Proyecto, en las cuales se indican competencias para este Comité, esas funciones han sido asumidas por la GG, ya que este se encuentra inactivo en la realidad, pero en la normativa está vigente.

Lo anterior contraviene lo señalado en la Instrucción de Trabajo: Control de cambios al proyecto versión Nro.4 vigente, aprobado con el GG-2022-01673 del 04 de mayo 2022, que indica:

*[...]*

*Paso 6.3: Aprueba o rechaza por el Comité de Dirección de Proyectos El Comité de Dirección de Proyectos (CDP en adelante), una vez analizada la solicitud en la sesión correspondiente y definida la recomendación a seguir, comunica a Gerencia General la minuta con el acuerdo de aprobación o rechazo al formulario CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio.*

*La Gerencia General comunica la aprobación o rechazo del CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio a los interesados según el paso 6.1.”*

También las Ncisp, en el ítem 4.5.2 Gestión de proyectos, que señala lo siguiente:

*[...]*

*El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda (...)*

Los Lineamientos Metodológicos para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP, respecto a la gobernanza norma:

*[...]*

- El Encargado del portafolio tiene la responsabilidad de coordinar y realizar el seguimiento de los componentes del portafolio, además de informar al jerarca el rendimiento y avances de cada componente.*
- Los Encargados de programas deberán rendir cuentas al Encargado del portafolio por la eficiencia y efectividad del programa para el logro de los beneficios y coordinar con los Encargados de proyectos, el cumplimiento de los beneficios esperados.*
- Los Encargados de proyectos tendrán relación directa con los Encargados de programas o el Encargado del portafolio, todo dependerá si gestionan proyectos incluidos dentro de un programa o de manera independiente y deberá rendir cuentas por la generación de bienes y servicios que le dieron origen al proyecto.”*

Esos mismo Lineamientos Metodológicos para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP, respecto a la gestión del portafolio y los controles de cambio norman:

*[...]*

*Además, el Encargado del portafolio y su equipo, en coordinación con los involucrados deben realizar la designación del (de los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s) y sus respectivos equipos; los cuales pueden estar conformados por funcionarios de la entidad y/o*

*contratados; todo dependerá de cómo se gestionan las Unidades Ejecutoras de los componentes del portafolio. Una vez aprobados los componentes, así como designado (s) el (los) Encargado (s) de programa (s) y Encargado (s) de proyecto (s) y sus respectivos equipos, los programas y proyectos deben seguir el ciclo de vida correspondiente (secciones 2.4.1 y 2.4.2).*

[...]

*La gestión de proyectos se centra en la entrega a satisfacción de los productos, bienes o servicios que dieron su origen, los cuales contribuyen al cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos, por tanto, cada decisión que se toma a nivel de proyectos incide en el estado de situación del portafolio y es un insumo para el quehacer del Encargado de portafolio.*

*Su ciclo de vida está conformado por las fases de: preinversión, inversión y post-inversión (sección 1.3.3)*

*La ejecución del programa comprende las fases de preinversión e inversión de los proyectos que lo conforman, de acuerdo con la clasificación según la variable tipo aprobada a nivel del portafolio, por lo que, sus entregables podrían ser estudios de preinversión, bienes o productos. También, comprende el control de cambios en el alcance del programa producto de la inclusión o exclusión de proyectos o bien modificaciones en el alcance de los mismos.*

*Las solicitudes de cambio deben ser enviadas al Encargado del portafolio, justificar técnicamente la modificación y ajustar el último documento de preinversión que sirvió para justificar el programa o proyecto, así como la actualización de la contribución de cada acción realizada para el cumplimiento de los beneficios esperados del programa y posibles riesgos”.*

Son claros los lineamientos de Mideplan que los controles de cambios deben ser aprobados por el Encargado del Portafolio, el cual según la definición dada por Mideplan “es la persona responsable de la gestión y la toma de decisiones respecto A los proyectos y programas, que permitan cumplir con los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación. Las funciones y los procesos de la gestión del portafolio generalmente abarcan toda la entidad.”

Con el informe ICI-2022-004, emitido el 6 de julio del 2022, la Auditoría Interna recomendó a la Junta Directiva que se formalizara en un mes un plan de acción que permitiera conocer los acciones, responsables y fecha de inicio y final, para la actualización de la estructura organizacional con los roles debidamente formalizados (encargado del portafolio, encargados de programas y encargados de proyecto) y lógicamente sus responsabilidades.

Modelos de sanas prácticas como la Guía de Administración de Proyectos (PMBOK) en cuanto a las indicaciones con respecto al control de cambios.

Siendo la GG la que emitió la Instrucción de trabajo, en la cual se señalan funciones y responsabilidades tanto para ella misma como para dicho Comité, mediante la PMO, ha asumido las decisiones de rechazar o aprobar los cambios de los proyectos, pese a que es sabido por esta y por la DPE que el Comité que se indica en la normativa, está inactivo y, por consiguiente, ambas áreas no están aprobando ni rechazando nada, no habiéndose manifestado al respecto.

Además, al haberse asignado funciones a este Comité, se están diluyendo las responsabilidades en cuanto a la aprobación de las solicitudes de cambios millonarias y con empréstitos que implicaría una posible desviación de las responsabilidades sobre el desempeño del proyecto, sin la vinculación adecuada de los funcionarios a partir del nivel de supervisión que tienen.

Esto genera el riesgo de dar funciones y responsabilidades sobre toma de decisiones a un Comité que no está formalizado ni se reúne, además de asignarle la aprobación de solicitudes de cambio de un proyecto de inversión pública, lo cual genera un riesgo financiero al no tener control sobre las variaciones de este en tiempo, costo y alcance además de las necesidades de financiamiento.

## **2.11 Control de cambios y Líneas base (tiempo, costo y alcance) Componente I de los proyectos financiados por el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)**

---

El Componente I, proyecto Nro. 0000043, está conformado por 17 subproyectos o entregables de los cuales se analizaron tres en etapa de ejecución del crédito por \$75.000.000 con el BNCR a saber: Construcción y Mejoras de Colectores y Subcolectores Cuencas Rivera, Torres, Ma Aguilar y Tiribí (Comeco) y Servidumbres, y en el caso de Colector Tiribí, también cuenta con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En cuanto al análisis de estos tres subproyectos se determinó lo siguiente:

### **2.11.1 Construcción y Mejoras de Colectores y Subcolectores Cuencas Rivera, Torres, María Aguilar y Tiribí (Comeco)**

El financiamiento de este subproyecto es por un monto de USD\$45,314,670 (datos de marzo 2022 brindados por el Gerente del Programa).

Por otra parte, según lo señalado en la Estructura Desglose de Trabajo (EDT) del proyecto Nro.000043, la cual según nos indicó la GG en el memorando GG-2022-03985 de 13 de octubre de 2022, está ubicada en el “*sitio oficial de Expediente de proyectos*”. Este subproyecto debía iniciar el 18 de setiembre de 2019, sin embargo, según la solicitud de cambio Nro.2021-032 del 15 de abril de 2021, solicitada por el Encargado del contrato, enero de 2021, señala que el refrendo es denegado por la Contraloría General de la República, ya que no contaba con todo el contenido presupuestario para el pago del anticipo, más los pagos de estimación de la obra en ese periodo, por lo cual fue necesario una modificación al presupuesto extraordinario

por un monto de ₡3,945,000,000.00, iniciando el 19 de abril de 2021 y modificándose la línea base casi 4 meses después.

El préstamo del BNCR fue aprobado en el 2012, sin embargo, hasta el 2019 se aprobó una adenda que modificó el Plan de Inversión, es decir 7 años después, debido a que, según nos indicaron, los recursos del BNCR no se estaban desembolsando tanto, por la urgencia de acelerar los desembolsos del préstamo JICA, el cual estaba por vencer su plazo, por lo cual se redistribuyeron los recursos en el nuevo plan de Inversión, solo para la Rehabilitación de colectores y subcolectores, según Plan Global de Inversión (PGI), se le asignó el 60,4% (USD\$45,314,670.13) de los USD\$75,000,000.00, pese a que se aprobaron los recursos desde el 2012. La contratación para el proyecto Comeco inició hasta abril de 2021.

Se realizó una entrevista con los funcionarios de la UE PAPS el 05 de octubre de 2022, en la cual nos indicaron que para este proyecto no había solicitudes de cambio, sin embargo, se localizó la solicitud Nro.2021-032 la cual fue aprobada. Además, esta requería aprobación de una modificación presupuestaria (Presupuesto Extraordinario Nro.1). Esta no se encontró en el expediente.

De acuerdo con lo anterior, el subproyecto tuvo una desviación de tiempo de su línea base, según la solicitud de cambio.

Es importante aclarar lo señalado por el encargado del Contrato, que indicó:

*[...]  
“En el caso del proyecto COMECO como contrato, a la fecha no se ha realizado ninguna solicitud de cambio, ni orden de cambio, el alcance del contrato en tiempo, costo y plazo se mantiene según lo fue firmado en el contrato original” El resaltado no pertenece al original.*

Lo anterior, evidencia que es necesario estandarizar el concepto de lo que es una solicitud de cambio al proyecto (tiempo, alcance y costo) y lo que es la orden de cambio que afecta el procedimiento de contratación administrativa a cargo de un Administrador del contrato, según lo señalado en el artículo 59 del Reglamento de Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA.

En la entrevista, nos señalaron también, que la contratación con la empresa SADE no ha tenido variaciones, ya que está iniciando, sin embargo, en el proyecto BPIP 000043 como tal, como proyecto completo, si se han presentado desviaciones en tiempo y costos, en cuanto a alcance no, porque la línea base del alcance se mantiene igual. El subproyecto esta dividido en dos líneas, la primera con un avance del 21.08% a 32 meses y la segunda 30.49% a 30 meses, estos datos al I semestre del 2022.

### 2.11.2 Desvío Colector Tiribí

El subproyecto Desvío Colector Tiribí según la EDT iniciaba el 03 de marzo de 2017

y finaliza el 13 de marzo de 2024, y de acuerdo con la entrevista realizada el 07 de octubre de 2022, nos indicaron los responsables, que, conforme a las fechas contractuales, la finalización se extendió del 13 de marzo al 13 de mayo 2023. Para el Desvío Colector Tiribí se encontraron cinco solicitudes de cambio (2018-017, 000043-PRE-PAPS-2021-089, 000043-PRE-PAPS-2022-004, 000043-PRE-PAPS-2022-009 y 000043-PRE-PAPS-2022-010). Estas solicitudes de cambio fueron realizadas antes del 17 de febrero de 2020, fecha en que se aprobó la versión 1: Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, ya que no había una implementación de normativa para las solicitudes de cambio.

Se detalla a continuación lo encontrado según solicitudes de cambio:

1. En la solicitud de cambio Nro.2018-017, se indica en la descripción del cambio, que se traslada el financiamiento BID de las obras del Componente III (estas pasaban a ser financiadas por contrapartida) por un monto de USD\$11,764,536 al Componente I para la ejecución de la obra Colector Desvío Tiribí, ya que se estimaba firmar el contrato de ejecución de dicho Colector con el Contratista en enero de 2019, para cumplir con el compromiso adquirido con los representante del BID, además, señalan que el financiamiento sería mediante una sola fuente que era BID.

Pese a lo señalado en la solicitud de cambio, actualmente se está financiado con fondos del BID y de BNCR. Además, no se localizó la no objeción del BID.

2. Con la solicitud 000043-PRE-PAPS-2021-089, se realizó un aumento de USD\$505.000.00 millones, sin embargo, en el expediente del proyecto no se localizaron los documentos de actualización del Plan de Gestión del Proyecto, tampoco el correo electrónico al que se tuvo acceso emitido por el líder del proyecto, que indica el instructivo, no se encontró la no objeción del BID como el ente que financió el proyecto al igual que el BNCR. No se logró observar el registro documental de movimientos presupuestarios ni la aprobación o rechazos de la Dirección de Planificación Estratégica, por lo cual se le consultó al administrador del Contrato mediante correo electrónico, para lo cual nos remitió una resolución de GG en la cual se daba aprobación a esta gestión, además, nos remitió las adendas al contrato, es decir, no hay un registro documental de esta información, por lo que si se requiere verificar algún dato de cada proyecto, dicha información se debe solicitar a los funcionarios.

Para este cambio se aplicó la Versión 2 Instrucción de trabajo: Solicitud de cambio, que rigió del 01/02/2020 al 28/02/2021, esto fue aprobado por la GG por estar en el rubro de mayor a 100 y menor o igual a 500 millones de colones, este no fue autorizado por el Gerente, si no por PMO. No se localizó la certificación de los recursos requeridos que indica la norma.

*[...]*

*Cualquier cambio en la línea base de los proyectos de un programa de*

*inversión financiado con recursos externos, debe aportar la justificación con un rebalanceo de los presupuestos de los restantes proyectos del programa.”*

Con respecto a lo anterior, mediante el memorando AU-2022-01204 se le consultó a la GG lo siguiente: 2- ¿Quién autorizó, a que funcionarios de la PMO realizaran la función de aprobar o rechazar las solicitudes de cambio de los proyectos de inversión pública? Con el oficio GG-2022-03985 de 13 de octubre de 2022, nos indicaron:

*[...]*

*Las solicitudes de cambio que ingresan para autorización de la Gerencia General las ha firmado el Gerente o Subgerente, el año pasado en la PMO había un coordinador, entonces la Gerencia autorizó verbalmente que un representante de la PMO firmara los cambios, ya que hubo temas de volumen de trabajo, urgencias, rotación de jefaturas, incapacidades, permisos por reglamento. Cabe señalar que esto fue una medida temporal.”*

3. En la solicitud de cambio Nro.000043-PRE-PAPS-2022-004 de 16 de marzo de 2022, el cambio impacta al cronograma de la obra en 2 meses, siendo que la fecha prevista de terminación se trasladó del 10 de marzo de 2023 al 9 de mayo 2023, en la justificación del cambio, nuevamente se *indica "Las consideraciones del trazo del diseño original y que se requiere una optimización del diseño"*. Por lo anterior, el entregable presenta una variación y esto debido a los diseños del subproyecto. La no objeción del Banco O-CID/CCR-618/2022, San José, 22-Jun-2022, fue solicitada al Administrador del contrato, ya que no se encuentra en los documentos que respaldan el cambio.

Mediante correo electrónico el Encargado del Contrato de este subproyecto, nos remitió la resolución de GG GG-R-2022-0377 y la no objeción del BID, sin embargo, en esta información no están los documentos que respaldan la solicitud de cambio.

Según la justificación del cambio de la solicitud 000043-PRE-PAPS-2022-010, se afecta costo ya que se requiere aumentar en el centro gestor 0203070502, posición financiera 5.02.07.2 para el periodo 2022 los recursos de BID por un monto de ¢3.647.000 miles, debido a que para la elaboración en junio 2021 del anteproyecto correspondiente al periodo 2022, según las proyecciones que se tenían en ese monto, se solicitó la suma de ¢8,448,418.43 miles para el préstamo BID correspondiente al componente I, cuyo presupuesto en la actualidad está siendo insuficiente para continuar ejecutando las obras: a) Desvío Tiribi, b) Obras adicionales Redes Zona Sur, c) Construcción de Alcantarillado Redes Zona Sur y Desvío María Aguilar y Extensión Aserrí. Es importante mencionar que las dos últimas obras estaban para concluir en 2022, las otras dos continúan en el año 2023.

Este cambio inicialmente fue rechazado (000043-PRE-PAPS-2022-009 por la GG el 11 de agosto de 2022. Se cumplió con el procedimiento de un nuevo número de solicitud, además, se pidieron criterios a entes externos, cita: *“no existe ningún*

*impedimento con la meta establecida para el año 2022 en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se confirma con la respuesta por MIDEPLAN mediante oficio MIDEPLAN-DM-OF-0886-2022 del 10/08/2022”.*

Por lo anterior, también se requirió la información presupuestaria como evidencia de las gestiones realizadas, pese a que la solicitud de cambio está firmada por la DGF PAPS, tal y como lo indica la Instrucción de trabajo: Control de cambios, versión Nro.4 en la página 23 en el punto D. Impacto en el presupuesto del proyecto, no se localizó la información soporte. A pesar de que con el memorando GG-2022-03309 de 19 de agosto de 2022 se da la aprobación, no se indica el análisis y la documentación que respalde esta.

A pesar de que con las solicitudes de cambio señalan modificaciones en tiempo y costos, en este caso no afectó alcance y debido a que falta información en la plantilla de solicitud de cambio para poder darle trazabilidad a la gestión del proyecto, esto no fue posible mediante las solicitudes para poder determinar desviaciones. Por otra parte, los datos en cuanto a la línea base de inicio del proyecto se localiza en la EDT del proyecto 000043, sin embargo, los cambios en la fecha de finalización del proyecto no son claros con respecto al plan de ejecución (PEP).

### **2.11.3 Servidumbres**

El subproyecto Servidumbres se está financiando con el BNCR en un 77% y 23% Contrapartida AyA<sup>10</sup>. Según la EDT la línea base iniciaba el 14 de febrero de 2012 y finaliza el 22 de diciembre de 2023, sin embargo, en el plan de ejecución, este inicia 28 de febrero de 2007 y finaliza 16 de diciembre de 2023.

Por otra parte, es necesario indicar lo que evidencia el informe del Contralor PRE-PAPS-2018-02217, quien indicó que para el 2018 el subproyecto de Servidumbres tenía un avance del 76,1% siendo lo correcto que, para diciembre de 2018, debía estar al 100% finalizado, ya que había sido comunicado a la Junta Directiva en el Plan de Acción que se cumpliría.

Además, en la entrevista realizada de fecha 11 de octubre de 2022, nos indicaron que eran tres solicitudes de cambio, sin embargo, había una cuarta con afectación a la ejecución presupuestaria.

A continuación de detalla:

1. Con respecto a la solicitud de cambio Nro.2018-033 de 10 de setiembre 2018, se afectó la línea base de tiempo, ya que el inicio era el 02 de setiembre de 2015 y la finalización el 27 de marzo de 2019, por lo cual se solicitó modificar la fecha de finalización para el 22 de junio de 2022 e indican que afectaría línea base de costo

---

<sup>10</sup> Entrevista remitida 11 de octubre 2011, responsables del entregable.

en ₡323.084.782.17, esto debido a que solo existía una línea de servidumbres, la cual no refleja los procesos para la adquisición de servidumbres, proponiendo la inclusión de 4 líneas adicionales con fechas de finalización diferentes, esto se vio reflejado en el plan de ejecución y en la EDT. En la solicitud de cambio no se incluyó el costo total del entregable por lo cual no es posible la trazabilidad mediante las solicitudes de cambio.

2. En el caso de la solicitud de cambio Nro.2019-051 de 04 de diciembre de 2019 fue aprobada hasta el 06 de febrero de 2020, más de dos meses después, pese que se estaría afectando el cronograma, costos del proyecto y la ejecución presupuestaria del período.
3. Con respecto al cronograma, se adjuntó una EDT con fecha de línea base de inicio de 15 de febrero de 2012, la cual no coincide por un día (14 de febrero de 2012) con la línea base dada en la entrevista del 11 de octubre de 2022. En esta solicitud de cambio la EDT indicaba fecha de finalización 22 de junio de 2022. Es importante señalar que la aprobación de la solicitud de cambio Nro. 2019-051, entró a partir del 17 de febrero de 2020 con la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto Versión Nro.1, del Sistema de Calidad y elaborada por la GG.

**Figura Nro.3**  
**Estructura Desglose de Trabajo**

EDT	Nombre de tarea	Comienzo	Fin
<b>2.29</b>	<b>Servidumbres</b>	<b>15/02/12</b>	<b>22/06/22</b>
2.29.1	Formalización de servidumbres para el proceso constructivo (juicios, invasiones, movimientos catastrales y registrales)	02/09/15	30/06/20
2.29.2	Servidumbres en procesos judiciales, invasiones.	02/09/15	31/12/20
2.29.3	Servidumbres nuevas por cambios o revisión de diseños.	15/02/12	30/06/20
2.29.4	Proyecto de digitalización de expedientes de servidumbres (Programa Felino)	02/04/18	30/06/20
2.29.5	Servidumbres formalizadas con problemas para su uso en la ejecución del PMA	07/04/14	22/06/22

Fuente: EDT según solicitud de cambio Nro. 2019-051.

En las observaciones se indica que: “Con respecto al presupuesto 2020 se cuenta con un monto de  $\$601,185,312$  con fondos del préstamo BNCR”. Para completar el presupuesto requerido según este cambio se tendría que hacer las modificaciones presupuestarias necesarias para dar contenido y continuar con el pago de las servidumbres, ya que el monto presupuestado en el 2020 equivale al saldo de la categoría de servidumbres del préstamo del BNCR. No se logró evidenciar con claridad en la información si se realizaron estas gestiones, ya que la solicitud solo se aprueba con datos de la documentación de cada solicitud. No se nos entregó esta información soporte sobre la aprobación.

4. Según lo indicado con la solicitud de cambio Nro.2020-065, hay una afectación a la ejecución presupuestaria, ya que el proyecto RANC-EE le hizo un préstamo a la UE PAPS, para poder continuar con los pagos y dicho préstamo iba a ser devuelto mediante una modificación ordinaria, en donde se devolvería lo solicitado, sin

embargo, no se localizó información y autorización de la Dirección de Planificación Estratégica para esto.

Se procede a hacer los cambios por concepto de "Dispute Board" mediante un aumento de ¢8,775,000.00 en la partida 1.04.02 correspondiente a la contratación Nro.2020CD-000046-0021400001, esto para reasignar los recursos al centro gestor correcto 0103070500 contrapartida BID. En el memorando PRE-PAPS-2021-02619 se indica: *“En respuesta a su solicitud de cambios al Plan de Ejecución del Programa (PEP) número 2020-065, Programa Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José, Servidumbre. Se requiere hacer un movimiento presupuestario para cubrir un faltante en el presupuesto de la contratación 2020CD-000080-0021400001: Servicio de Publicaciones en Medio de Prensa Escritos desarrollada en Componente I, el cual corresponde a los fondos de Contrapartida AyA. El mismo no refleja variación anual en cuanto alcance, tiempo, costo en el proyecto, y se realiza mediante el traslado #25 con la disminución de los recursos de RANC-EE, donde el emisor es el centro gestor 01031100 y el receptor es el centro gestor 01030701 de Componente I por la suma de ¢1,200,000.00.”*

Tal y como lo señala la DGF PAPS en la solicitud de cambio Nro.2020-065, debe haber una modificación presupuestaria vinculada a este cambio.

*[...]*

*En lo que respecta al presupuesto, la RANC-EE nos hizo un préstamo para poder continuar con los pagos, el cual en la próxima modificación ordinaria se les devolverá el presupuesto solicitado.”*

5. En la solicitud de cambio Nro. 000043-PRE-PAPS-2021-050 del 11 de agosto de 2021, se indicó que se afectó la línea base de tiempo, cronograma, sin embargo, no se afectó la ruta crítica, se señala que el proceso de adquisición de servidumbres se extenderá del 22 de junio 2022 (fecha señalada en la solicitud de cambio 2019-051) al 23 de octubre de 2023, con una variación de 488 días, este dato nuevamente presenta una diferencia de un día con los datos de la EDT de la entrevista cuya línea base 14 de diciembre de 2012 y señala como fin de línea base 22 de diciembre de 2023.

La EDT de la solicitud de cambio Nro.000043-PRE-PAPS-2021-050 de 11 de agosto de 2021, señala:

**Figura Nro.4**  
**Estructura Desglose de Trabajo**

EDT	Nombre de tarea	Comienzo	Fin (OC#51-19)	Fin (Propuesta)
2.32	Servidumbres	15/02/2012	22/06/2022	26/10/2023
2.32.1.1	Formalización de servidumbres para el proceso constructivo (Proceso Administrativo). Dirección Ingeniería	02/09/2015	30/06/2020	30/11/2021
2.32.1.2	Formalización de servidumbres para el proceso constructivo (Proceso Administrativo). Dirección Legal	02/09/2015	30/06/2020	31/05/2022
2.32.2.1	Servidumbres en procesos judiciales, puestas en posesión. (Proceso Judicial). Dirección de Ingeniería.	02/09/2015	31/12/2020	31/03/2021
2.32.2.2	Servidumbres en procesos judiciales, puestas en posesión. (Proceso Judicial). Dirección Legal.	02/09/2015	31/12/2020	26/10/2022
2.32.3	Servidumbres nuevas por cambios o revisión de diseños. Dirección de Ingeniería.	15/02/2012	30/06/2020	30/11/2021
2.32.4	Proyecto de digitalización de expedientes de servidumbres (Programa Felino). Dirección de Ingeniería.	02/04/2018	30/06/2020	31/03/2022
2.32.5	Servidumbres con problemas técnicos en la ejecución, procesos judiciales hasta sentencia (después de puestas en posesión, recursos de apelación e inscripción registral) y acompañamiento técnico. Dirección Legal y Dirección Construcción	07/04/2014	22/06/2022	26/10/2023

Fuente: EDT según solicitud de cambio Nro.000043-PRE-PAPS-2021-050.

Con respecto a lo indicado en la versión Nro.2 de “*Instrucción de trabajo: Control de cambios*”, esta fue aprobada por la GG con el GG-2021-02867 del 17 de agosto de 2021, más no se adjuntó documento de análisis por parte de la PMO, además, no fue firmada por el GG sino por una funcionaria de la PMO, nuevamente se señala en el memorando GG-2022-03985 del 13 de octubre de 2022, donde se indica que no existía autorización escrita de la GG para que un funcionario de la PMO, oficina que ya en reiteradas ocasiones se ha señalado que no fue aprobada, sin embargo, dicho funcionario autorizó solicitudes de cambio a un proyecto de inversión pública.

Por otra parte, en la “*plantilla de solicitud de cambio*” se observó que estaba firmada por el líder del proyecto, con el VB de la DGF PAPS, sin embargo, en el memorando PRE-PAPS-2020-03392 se señala que la Gerencia (PAPS) aprueba, lo cual no queda claro con respecto quién era el responsable en ese momento de autorizar el cambio.

En la plantilla se indica que el monto total del costo de adquisición de las servidumbres es de ₡ 793.830.400,00. Se aplica el tipo de cambio del BCCR del 22 de julio de 2021 (620.18 ₡/\$).

La justificación del cambio a la línea base de tiempo, fue la solicitud de una ampliación en el periodo de tiempo necesario para regularizar el estado de 79 servidumbres de un total de 1118, con una variación a la línea base de 488 días con el objetivo de constituir 34 expedientes en el 2021, un segundo grupo de 35 se adquirirá en el 2022 (servidumbres con procesos judiciales) y un último grupo pequeño de 10 servidumbres hasta el 2023 (servidumbres con problemas técnicos y procesos judiciales), según esa solicitud de cambio son 1118 servidumbres, pero la información suministrada por los encargados nos indican que varió de 1117 a 1134 a setiembre de 2022. No se observó esta solicitud de cambio pese a la posible afectación a la línea base (tiempo, costo o alcance). Además, señalaron que “*Esta cantidad que se indica se da sin perjuicio de que pueda ser necesario un aumento en nuevas servidumbres que durante la ejecución de las obras o actualización de los diseños se determine deban constituirse.*”

En la entrevista se consultó lo siguiente:

[...]  
*¿Cuál es el monto total del subproyecto adquisición de servidumbres de acuerdo con la planificado?  
¿En cuánto ha aumentado el costo del proyecto, de acuerdo con la planificación inicial?*

Para lo cual se nos indicó:

[...]  
*A) El costo total para la adquisición de servidumbres es de \$10,932,132.25.  
B) No ha aumentado el costo del subproyecto.”*

Señalan también en la entrevista en la respuesta Nro.8 lo siguiente:

[...]  
*1) El PAPS requirió de la regularización de 470 servidumbres del sistema existentes que no estaban inscritas en las propiedades dentro de la influencia del proyecto, sumando en total 1117 servidumbres.  
2) A la fecha, dicha cantidad ha sido modificada de 1117 a 1134 servidumbres, es decir 17 adicionales, que han sido requeridas por aspectos no previsibles y que se atienden durante la ejecución de las obras.  
[...]  
4) Se dan cambios de línea, rediseños, invasiones y otras circunstancias que modifican los planos de servidumbres, esto genera expedientes nuevos, que aumenta el número de casos por tramitar.*

*COSTO: (\$10,932,132.25). No ha aumentado el costo del subproyecto.  
ALCANCE: La Línea base inicial: sistema nuevo (647 servidumbres). Se modificó línea base a = 1117 al sumar servidumbres del sistema existente (470).” El resaltado no pertenece al original*

De la información proporcionada sobre el subproyecto de Servidumbres, se determinó que sí existió desviación en la línea base de tiempo, ya que el plazo para regularizar las servidumbres y la cantidad de estas aumentó, en más del 50%. Por otra parte, de las tres solicitudes de cambio (2018-033, 2019-051 y 000043-PRE-PAPS-2021-050) señaladas en la entrevista, ninguna indica que existió una modificación al alcance, pese a que en la solicitud de cambio Nro. 2018-033, indicaron que se aumentaron las líneas y tenían fecha de finalización diferente cada línea, el plazo para finalizar el subproyecto era el 22 de junio de 2022, modificándose esta fecha con la solicitud de cambio Nro.2021-050, con el memorando de la GG GG-2021-02867, e indica que esto fue analizado por la PMO, no se localiza el criterio técnico de esta.

Así las cosas, se puede evidenciar la falta de información en lo referente a las solicitudes de cambio, los memorandos de aprobación, modificaciones

presupuestarias, objeciones de los bancos, resoluciones de GG, análisis jurídicos y técnicos entre otros, los cuales son necesarios para justificar los cambios en la ejecución del proyecto y soporte de las gestiones. Esta información hace que se pueda determinar si el proyecto puede verse afectado o impactado en su línea base en cuánto a cambios en el alcance, ampliación en el plazo y/o aumentos en el costo del proyecto, sin embargo, solo se logra observar la solicitud de cambio y con la aprobación.

Además, falta claridad en la línea base de los entregables del Componente I, ya que en algunas solicitudes no se indica la EDT y el monto total del subproyecto, así como la modificación aprobada versus el costo total modificado.

Lo señalado en el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública Nro.34694-PLAN-H, que indica:

[...]

*Artículo 27. —De las modificaciones a los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión que cuenten con su respectivo código del Banco de Proyectos y opinión técnica favorable que durante las etapas de preinversión posteriores a su registro sean modificados en su naturaleza, la institución responsable debe informar y presentar a la Rectoría la documentación que fundamente los cambios a realizar en el proyecto.”*

Además, los Lineamientos Metodológicos para la definición y gestión del portafolio de Inversión Pública de las entidades del SNIP, respecto a la gestión del portafolio y los controles de cambio señala:

*“Las solicitudes de cambio deben ser enviadas al Encargado del portafolio, justificar técnicamente la modificación y ajustar el último documento de preinversión que sirvió para justificar el programa o proyecto, así como la actualización de la contribución de cada acción realizada para el cumplimiento de los beneficios esperados del programa y posibles riesgos”.*

A pesar de que el Procedimiento: Gestión de portafolio de inversiones, código: EST-02-02-P, no está en función con lo que norma Mideplan, estaba vigente a esa fecha y normaba:

[...]

**“7.21 Solicita cambios, modificación presupuestaria y actualiza el PIIP.**

*El Área encargada de la administración del proyecto, como parte de su gestión, plantea cambios en los proyectos en alcance, tiempo, costo y modificación presupuestaria, de acuerdo con el procedimiento de Control de Cambio en los Proyectos.*

*Los Cambios que aprueban a nivel de Subgerencia Técnica, se remite copia a la GG y DPE, mientras que los cambios mayor afectación en el proyecto son sometidos a la Gerencia General, para su aprobación*

**7.22 Analiza, aprueba o rechaza el cambio y actualiza control de cambios.**

La Gerencia General analiza el cambio en el proyecto propuesto en el alcance, tiempo, costo y la modificación presupuestaria del proyecto, tomando en cuenta el impacto del proyecto en la prestación del servicio, calidad, información, y determina si procede o no.

Una vez tomada la decisión con respecto al cambio, procede a informar a las Áreas involucradas.

**7.23 Incorpora ajustes y solicita de nuevo el cambio.**

El Área administradora del proyecto, si el cambio es rechazado y es posible de actualizar la información, lo realiza y vuelve a solicitar de nuevo el cambio.

**7.24 Archiva solicitud de cambio y comunica a interesados.**

En el caso de que el cambio sea rechazado y no es por ajuste de información, si no por estrategia Institucional o porque no procede el cambio, actualiza el control de cambios y archiva la solicitud.

**7.25 Actualiza la planificación del proyecto, actualiza el PIIP y solicita actualización del BPIP.**

Si el cambio es aprobado el mismo no está ligado a la solicitud de aprobación de financiamiento del proyecto, el Área administradora procede actualizar el Plan de Gestión del Proyecto, el PIIP, de ser necesario la planificación trimestral, de proceder, solicita a la DPE modificación presupuestaria del proyecto y solicita actualización del BPIP.

**7.26 Analiza información en el PIIP, documentación, valida, incorpora en BPIP y realiza trámites.**

La DPE mediante el Área PFyCP, analiza la información en el PIIP, documentación y valida la información del proyecto, si ésta no cumple los requerimientos se solicita el ajuste respectivo; si cumple se procede a preparar el oficio para la Presidencia Ejecutiva, con el fin de solicitar la actualización del proyecto.” El resaltado pertenece al original.

También las Ncisp, en 4.5.2 Gestión de proyectos, señala las competencias de la Junta Directiva y los titulares en “vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda”

La Guía PMBOK (sexta edición) respecto a controles, señala:

[...]

**Grupo de Procesos de Monitoreo y Control.** Procesos requeridos para hacer seguimiento, analizar y regular el progreso y el desempeño del proyecto, para identificar áreas en las que el plan requiera cambios y para iniciar los cambios correspondientes.” El resaltado pertenece al original.

Existe un cronograma general para todo el proyecto en el cual se incluyen todos los entregables. Sin embargo, no se cuenta con uno específico para cada subproyecto lo cual no permite la trazabilidad de los documentos que sustentan a cabalidad cada uno de los cambios realizados. Además de una débil gestión para poder elaborar

diseños que se adapten a la realidad y realizar los procesos licitatorios de manera expedita y eficaz junto con la falta de profundidad en los estudios preliminares y factibilidad de los proyectos, y las variaciones en trabajos por ajustes de diseño o de metodología constructiva.

La institución está siendo expuesta a incertidumbre para poder determinar con certeza razonable los cambios autorizados a las líneas base de estos subproyectos y la afectación que han tenido en cuanto al tiempo, costo y alcance. Además y de acuerdo con lo señalado en el informe OF-0424-IA-2020 de 25 de mayo de 2020 emitido por la Aresep, esto ha generado la desviación de la línea base y una subestimación importante del costo y tiempo del proyecto y por consiguiente los entregables, generando riesgos en las finanzas por la subejecución de los proyectos, disminuyendo los ingresos por no capitalización de obras, también gastos por administración del proyecto con déficit actual para poder finalizar algunos de los entregables del Componente I y el consecuente riesgo de imagen, al ser un proyecto país.

## **2.12 Documentación para el control de las solicitudes de cambios**

Con el memorando PRE-2020-00200 del 24 de febrero de 2020, la PE emite una Directriz, señalando que fue resultado del acuerdo tomado del CDP del 13 de febrero de 2020, donde comunica el uso del instructivo CEG-10-04-I1 referente al control de cambios a proyectos institucionales, el cual pertenece al proceso de Gestión de Proyectos del Sistema de Gestión de Calidad, e indica que actualiza cualquier procedimiento o manual existente referente a control de cambios de proyectos.

De acuerdo con las solicitudes de cambio analizadas del Componente I, se pudo determinar que en la información del expediente del proyecto BPIP 000043 remitida por la UE PAPS, solo se localizaron las plantillas de solicitud de cambio y los memorandos de aprobación de la UE y aprobaciones de la GG, en cuanto a los controles de cambio falta información que respalde las gestiones realizadas.

La GG en el memorando GG-202-03985 de 13 de octubre de 2022 señala: *“El registro de los cambios aprobados para la UE PAPS se encuentra registrados en el Banco ubicado en el sitio oficial de Expediente de proyectos en SharePoint”*, sin embargo, solo se localizaron solicitudes de cambio a partir del 2021, pese a que la normativa de instrucción fue aprobada desde el 17 de febrero de 2020 y en su primera versión señalaba sobre la importancia de documentar. Solo se encontró en el expediente oficial, la plantilla en tabla dinámica y PDF de la solicitud de cambio y el memorando de aprobación de la UE y de GG, según correspondía.

Por lo anterior, en cuanto a la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, en sus 4 versiones (ver anexo Nro.10), se detalla lo que los cambios deben documentar y para efectos de este estudio los documentos que no se observaron:

**1. Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, Versión 1, rige del 17 de febrero 2020 a 28 de febrero 2021.**

- La documentación del cambio debe generar una nota en la actividad del cronograma que se vea afectada, no se localizó.
- El líder debe actualizar el plan de Gestión del proyecto (no se indica “cómo y quién revisa” si se hizo esa actualización).
- No se localizaron correos de comunicación de los cambios efectuados, en los cuales estén comunicados los Stakeholders.

**2. En la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, versión 2, rige del 01 de marzo 2021 a 28 de octubre 2021:**

- En caso de cambio en el costo que necesite variar el presupuesto institucional, el líder, antes de la solicitud formal, debe verificar la viabilidad presupuestaria, no se encontraron.
- Se indica que las aprobaciones por parte del CDP, sin embargo, en el procedimiento no indica cómo aprueba dicho comité ni las responsabilidades que se asumen, correspondiente a un cargo específico.
- No se localizaron memorandos de la GG dirigidos a DPE, para agendar con el CDP, tampoco oficios o minutas de este, con recomendaciones de aprobar o rechazar dirigidas a la GG.
- No se encontró tampoco, la justificación con rebalanceo de los presupuestos, cuando es un programa con financiamiento externo, tal y como UE PAPS.
- En el Paso 4: Registrar el cambio. (...) señala que se debía generar una nota en la actividad del cronograma que se vea afectada y su justificación, tampoco se localizó.
- En Paso 5: acerca de Documentar el cambio, y cuya responsabilidad le corresponde al líder en cuanto a: (...) Actualizar el Portafolio Institucional de Inversión Pública y adjuntar el formulario de cambio aprobado a FOPRI, lo cual no fue posible localizar, además, en cuanto actualizar el plan de Gestión del proyecto, en el procedimiento no se indica: cómo y quién revisa el cumplimiento de este punto.
- En caso de modificación presupuestaria, informar al área de presupuesto para el procedimiento”, con la información documentada para cada cambio, no se tiene certeza de cómo se aprueba una solicitud de cambios, cuando en la información no se encuentra el cambio presupuestario, el dato de la reserva, modificación presupuestaria, reprogramación, y otros.

### 3. Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, versión 3, rige del 29 de octubre 2021 a 04 de mayo 2022

- Paso 5.3, se indica que el CDP, comunica a la GG la minuta, sin embargo, no se localizaron todas las minutas y las existentes no tenían las firmas de los participantes.
- Paso 7, el líder: Actualiza el control de cambios en el expediente del sitio del Sistema de Gestión de Proyectos, en el caso de la UE PAPS, quién lleva el control de los cambios es el funcionario responsable de Programación y Control.
- Cuando el cambio afecte costo y presupuesto, se tramita el movimiento presupuestario EST-01-04-P, no se localizó la información.
- La Solicitud de cambio aprobada, que afecte alcance, tiempo o costo, se debe presentarse a la DPE, para: actualizar, cerrar, suspender o excluir del BPIP, según el procedimiento EST-02-02-P, no se localizó esto.

### 4. Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto, versión 4, rige del 05 de mayo de 2022

Para esta versión 4, se incorpora lo señalado en las *“Normas Técnicas de Inversión Pública y aval Técnico para los proyectos”*, según el Reglamento para el funcionamiento del SNIP, para cambio en el tiempo, si afecta cronograma o ruta crítica, cuando el proyecto modifique su programación física o financiera, no se especifican los artículos en referencia a lo señalado.

Cambio en el costo se deben considerar los costos directos e indirectos (000043-PRE-PAPS-2022-010), se debe tomar en cuenta los recursos ejecutados y por ejecutar, es decir el costo total del proyecto, no hay señalan los costos indirectos de las solicitudes de cambio.

Falta claridad en cuanto a lo que es una orden de cambio a contratos: Tal y como lo señala el instructivo *“Para gestionar órdenes de cambio contractuales de proyectos es indispensable que se adjunte el formulario CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio aprobado a dicha Resolución para su trámite correspondiente”*.

Se indica al igual que las versiones anteriores, que la *“Oficina de Gestión de Proyectos”* con las competencias para aprobar o rechazar, sin embargo, en los memorandos de aprobación de la GG, no se indica cuál fue el criterio legal o técnico, o el que se requiera para justificar un cambio al proyecto, que respalde la decisión.

Además, de la revisión efectuada a las “*solicitudes de cambio*”, tampoco se localizó la viabilidad presupuestaria como evidencia que justifique la aprobación o rechazo del cambio, y en caso de requerir modificación presupuestaria, número de reserva, cuadro de reprogramación física y financiera, según indicó la Dirección de Planificación Estratégica y conforme a lo señalado en el Procedimiento: Formulación, control, seguimiento y evaluación de Planes y Presupuesto (Código: EST-01-04-P) el cual rige a partir de: 12 de febrero de 2021, el cual se indica el instructivo.

En las solicitudes de cambio realizadas antes de 2019, no se localizó la información de la numeración que identifica el o los entregables en la EDT del cronograma del proyecto, la cual se estaba viendo afectada, por lo cual, no se puede ver la trazabilidad de algunos proyectos.

Sin embargo, a partir del 17 de febrero de 2020, los controles de cambio realizados por las dependencias ejecutoras de proyectos debían realizarse conforme a lo establecido en la Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto (3 versiones obsoletas y 1 vigente), elaboradas y aprobadas por la GG, excepto la última versión Nro. 4, en la cual participan funcionarios de la DPE. En estas, aun con variaciones, se mantiene y fortalece lo señalado acerca de documentar el cambio; dentro de estas gestiones se señalada la de “*actualizar el Plan de Gestión del Proyecto*” y, además, enviar notificaciones a la DPE y áreas involucradas, lo cual no se localizó en el expediente del proyecto, ni en la información remitida por la UE PAPS.

Es importante señalar que antes de 2022, las plantillas en tabla dinámica utilizadas como formulario para realizar la solicitud de cambio, carecían de la información antes mencionada, lo cual no permitía dar trazabilidad a la línea base de tiempo, costo y alcance. Actualmente se incluyen datos de la línea base y costo total del proyecto o subproyecto.

Mediante el MIDEPLAN-AINV-OF-2018-2021 de 18 de noviembre de 2021, la Gerencia del Área de Inversiones de Mideplan, le comunica a las Unidades de Planificación Institucional acerca del transitorio hasta el 04 de mayo de 2022 de realizar ajustes para la implementación de la normativa para fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Según el Decreto Ejecutivo 43.251-PLAN del Mideplan, señala:

[...]

- 4) *Artículo 15. —Funciones de las Unidades de Planificación Institucional. Las Unidades de Planificación Institucional tendrán las siguientes funciones: Vigilar por la correcta aplicación de las Normas Técnicas de Inversión Pública.”*

Las Normas Técnicas de Inversión Pública<sup>11</sup> citan:

[...]

1.18. *Planificación y seguimiento de la etapa de ejecución de los proyectos de inversión pública registrados en el BPIP*

*Las entidades con proyectos que se encuentren en etapa de ejecución registrados en el BPIP deben acatar los siguientes lineamientos relativos al seguimiento:*

- *Elaborar el Plan de Gestión de la Ejecución, conforme a la guía vigente de Mideplan, la cual aporta insumos para la ejecución, control y seguimiento de los proyectos. Las instituciones tienen la potestad de proponer sus propias herramientas siempre que cumplan con los requisitos mínimos de la guía según la variable tipo.*
- *El registro en el BPIP del avance físico y financiero de los proyectos de inversión es responsabilidad de los funcionarios designados para tal fin con los roles de registrador y autorizador en el BPIP.*
- *La información que se incorpora en el BPIP debe ser consistente con la reportada al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, caso contrario se debe certificar a qué corresponden las diferencias.*
- *Cuando se realicen cambios en la información registrada en el BPIP deben estar respaldados con la actualización respectiva de los instrumentos que componen el Plan de Gestión de la Ejecución aprobado para el proyecto.* El resaltado no pertenece al original.

El Decreto Ejecutivo 43.251-PLAN de Mideplan, señala:

[...]

*iv Pre-ejecución: Esta etapa comprende todas aquellas actividades requeridas antes de iniciar la etapa de ejecución, entre ellas: realización de las expropiaciones, relocalización de servicios públicos, la conformación de la Unidad Ejecutora cuando se requiera, inclusión de recursos en los presupuestos, cumplimiento de requisitos para primer desembolso en caso de endeudamiento y permisos de construcción. Además, se puede incluir la revisión del diseño del proyecto y su actualización, en el caso que el tiempo transcurrido entre la finalización del diseño y la obtención de financiamiento para su ejecución implique cambios en las condiciones del proyecto. En algunos casos, dependiendo de la planificación y tipo de proyecto, los procesos de expropiación y relocalización de servicios públicos pueden formar parte de la etapa de ejecución". El resaltado no pertenece al original.*

Los "Lineamientos Generales dirigidos a Unidades Ejecutoras y Coordinadoras de Programas y Proyectos de Inversión Pública financiados mediante endeudamiento público", respecto al archivo se establece que:

[...]

<sup>11</sup> que rigen a partir del 5 de mayo de 2022

#### *4. Archivo de la Documentación.*

*Los documentos deberán archivar de acuerdo con el área, asunto o materia a la que pertenecen u otras secciones en función de los requerimientos específicos de cada programa/proyecto, tales como: Contable, Financiera, Administrativa (incluyendo respaldo de la información sobre contratación de personal), Adquisición de bienes y servicios, Legal, Tramitación y Contratación del Crédito Público u otras que la UE/UCP considere importante incluir. Por otra parte, posterior a la fecha de cierre del Programa/Proyecto la documentación deberá conservarse física y electrónicamente, esto último hasta donde sea posible.*

*Importante destacar, que la UE/UCP deberá considerar el procedimiento establecido por el Archivo Central Institucional para garantizar la custodia de los documentos generados durante la ejecución.”*

Existe una débil gestión administrativa desde la etapa de preinversión, en cuanto a justificaciones de desvío de la línea base desde el inicio del programa de manera razonable y precisa, por falta de una metodología institucional para la gestión de solicitudes de cambio de los proyectos y una metodología actual que debe ser integral incorporando los roles y responsabilidades de la gestión financiera y presupuestaria del cambio.

Además, existe inadvertencia con respecto a la solicitud de cambio al proyecto, lo que afecta la EDT no solo impactando la estructura del proyecto en sí, sino también el proceso licitatorio y por ende la ejecución de este.

Las dificultades presentadas en cuanto a la trazabilidad de los cambios que afectan las líneas base, por la falta de documentos que ayuden a ubicar con claridad la ruta de cada subproyecto, generan un riesgo que puede estarse materializando en su componente funcional de actividades de control, ya que al no tener la información precisa y suficiente que justifique con claridad los cambios realizados a los subproyectos, estos podrían no mostrar su costo real, afectando no solamente su proceso de capitalización sino también las proyecciones en cuanto a la base tarifaria.

### **2.13 Solicitudes de cambios de todo el Componente I**

---

Se revisaron 90 solicitudes de cambio para el Componente I, desde el 2016 al 2022 (fecha del estudio) se determinó que, pese a que se había aprobado un Manual presentado por la DPE a la Junta Directiva y esta asignó su implementación a la GG, esto no se realizó.

A partir de febrero 2020, la GG mediante el Sistema de Calidad y la PMO ponen a regir para los encargados de proyecto la “Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto” versión 1, a la fecha está vigente la versión 4. Sin embargo, la Unidad Ejecutora utilizó una plantilla y un memorando de la misma unidad para la aprobación.

En las solicitudes de cambio de 2016 al 2019 se pudo determinar de manera general (anexo Nro.11) que faltan algunas firmas del Gerente del Programa (2016-001, 2020-040, 2020-005 y 2020-006), de la Directora Financiera (2020-005 y 2020-006), y en un caso solo firmó la Directora Financiera (2020-040), faltan formularios, en la solicitudes de cambio firmadas no se identificaron los nombres de los firmantes, no se señalaban las líneas base, se indicaban reuniones con unidades en las cuales no se indicaban los acrónimos, tampoco hay minutas adjuntas de estas reuniones, en los datos no se indican fechas de programación inicial y las fechas con la reprogramación, además no se ven reflejados los cambios de tiempo sobre la línea base. En algunos casos, existía la firma del Gerente del Programa en el memorando de aprobación, mas no así en la solicitud de cambio.

Por otra parte, a partir de la aplicación en febrero 2020 de la *“Instrucción de trabajo: Control de cambios al proyecto”*, se identificó que, en las solicitudes de cambio, se debe adjuntar la EDT, así como la descripción de los puntos de esta que se estaría afectando, sin embargo, en algunas no se adjuntaron y no se pudo verificar el cambio e impacto sobre la línea base. Por otra parte, no se señala el costo total de subproyecto, ni se indica la fecha anterior ni la fecha propuesta, por lo cual se dificulta la trazabilidad para determinar desviación en plazos. Al menos una de las solicitudes de cambio (Nro.2020-057) presentó una fecha de solicitud que era de 28 de noviembre de 2019, esta se aprobó por la GG hasta el 24 de febrero de 2020, casi tres meses después.

La versión vigente de la Instrucción es la 4, sigue incluyendo al CDP, el cual sigue participando del proceso de aprobación o rechazo de algunas solicitudes de cambio, sin embargo, en la versión 1 estaba claro el rol, mientras que en las 2, 3 y 4 señala que: *(...) la Gerencia General por medio de la Oficina de Proyectos analiza la solicitud y valora remitir a revisión del Comité de Dirección de Proyectos si lo considera procedente* sin especificar cuál es el criterio para realizar esa remisión.

En los instructivos no se indica al respecto, tampoco queda claro el rol de dicho Comité, además es importante señalar que actualmente la PMO, no existe, por lo cual, las funciones señaladas en la *“Instrucción de trabajo: Control de cambios”*, según el GG-2022-03985 de 13 de octubre de 2022, citan: *“Actualmente las solicitudes de cambio las firma el Gerente General o Subgerente General”*.

Sobre este tema en el informe parcial Nro.ICI-2021-11, de esta Auditoría Interna, se informó acerca de la *“Falta de claridad y uniformidad en los roles y responsabilidades de Encargado de Portafolio, Encargado de Proyecto y Patrocinador”*, en cuanto a solicitudes de cambio en tanto estas *“deben ser enviadas al Encargado del portafolio, justificar técnicamente la modificación y ajustar el último documento de preinversión que sirvió para justificar el programa o proyecto, así como la actualización de la contribución de cada acción realizada para el cumplimiento de los beneficios esperados del programa y posibles riesgos.”*

Lo anterior, reitera la necesidad institucional de definir los roles, además, de la responsabilidad y la toma de decisiones del Encargado del portafolio institucional. Tal y como lo señala Mideplan, es “la persona responsable de la gestión y la toma de decisiones respecto a los proyectos y programas, que permitan cumplir con los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación. Las funciones y los procesos de la gestión del portafolio generalmente abarcan toda la entidad”.

Además, el rol y responsabilidad del Encargado de programa y su equipo de trabajo según Mideplan “deben darles seguimiento a las líneas base definidas en términos de alcance, tiempo, costo, calidad u otras, a través de las herramientas e indicadores establecidos, a partir del momento en que se haya avanzado con la ejecución de algún proyecto del programa”. Al igual que el Encargado del Programa, el Encargado del Proyecto o Líder, como se le denomina en AyA, también junto a su equipo de trabajo “deben darles seguimiento a las líneas base del proyecto en términos de alcance, tiempo, costo, calidad u otra que respaldan el avance según el ciclo de vida y rendir los informes correspondientes, según se detalla en la sección 2.4.2.1.”

Por otra parte, también le corresponde al Encargado del Proyecto o Líder, lo siguiente:

*“[...] En esta fase también se pueden presentar modificaciones al alcance del proyecto, siendo necesario proceder conforme lo señalado en la sección 2.4.2.1, lo cual implica la actualización del estado del proyecto en el portafolio, así como la actualización del plan de gestión, tomando en consideración los efectos sobre las líneas base del proyecto, revisión de la prioridad, riesgos y rentabilidad”*.

En las solicitudes de cambio, en el espacio para indicar el nombre del patrocinador, pese a que es un solo proyecto Nro.00043, las solicitudes de cambio de los subproyectos indicaban diferentes nombres variando los patrocinadores tales como: GG, Subgerente de Sistemas Gran Área Metropolitana y Presidentes Ejecutivos, por lo cual mediante el memorando PRE-PAPS-2022 del 13 de octubre de 2022, se lo consultó al el Gerente del Programa de la UE PAPS, sobre quién es el patrocinador, para lo cual nos indicó que le corresponde al Gerente del Programa.

Según memorando GG-2022-03985 de 13 de octubre de 2022 de la GG, los controles de cambio se ubican en el “sitio oficial de Expediente de proyectos” Esta Auditoría Interna no encontró dichos documentos a la fecha del examen, solamente los del 2021 al 2022, por lo cual fue necesario solicitarlas a la UE PAPS.

Los Lineamientos Metodológico para la definición y gestión del portafolio de inversión pública de las entidades del SNIP, en cuanto a los roles.

*“[...]”*

#### **2.4.1.2. Ejecución del Programa de Inversión Pública**

La ejecución del programa comprende las fases de preinversión e inversión de los proyectos que lo conforman, de acuerdo con la clasificación según la variable tipo aprobada a nivel del portafolio, por lo que, sus entregables podrían ser estudios de preinversión, bienes o productos. También, comprende el control de cambios en el alcance del programa producto de la inclusión o exclusión de proyectos o bien modificaciones en el alcance de los mismos.

Las solicitudes de cambio deben ser enviadas al Encargado del portafolio, justificar técnicamente la modificación y ajustar el último documento de preinversión que sirvió para justificar el programa o proyecto, así como la actualización de la contribución de cada acción realizada para el cumplimiento de los beneficios esperados del programa y posibles riesgos.

Por eso, ello implica la actualización permanente del estado de los proyectos (sección 1.3.3), del plan de gestión del programa, de la gestión de riesgos y de las comunicaciones. Por tal razón, se deben considerar los indicadores que reflejen el presupuesto anual, el tiempo y la calidad de los bienes o productos para cada proyecto; así como aquellos que muestren el avance completo del ciclo de vida del programa. El Encargado de programa y su equipo deben darles seguimiento a las líneas base definidas en términos de alcance, tiempo, costo, calidad u otras, a través de las herramientas e indicadores establecidos, a partir del momento en que se haya avanzado con la ejecución de algún proyecto del programa.” El resaltado no pertenece al original.

Lo señalado, en el MOF vigente, que señala:

“[...]

25. (...) y realizar la inspección que estime conveniente para comprobar que las obras se realizan de acuerdo con los planes aprobados.” El resaltado no pertenece al original..

Lo señalado en las Ncisp, en lo cual se cita:

“[...]

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

Las actividades de control que se adopten para tales efectos deben contemplar al menos los siguientes asuntos:

c. La planificación, la supervisión y el control de avance del proyecto, considerando los costos financieros y los recursos utilizados, de lo cual

*debe informarse en los reportes periódicos correspondientes. Asimismo, la definición de las consecuencias de eventuales desviaciones, y la ejecución de las acciones pertinentes.”*

Asimismo, lo que indica la “Guía fundamentos para la Dirección de Proyectos, Guía del PMBOK, sexta edición”, que señala:

[...]

**4.6 REALIZAR EL CONTROL INTEGRADO DE CAMBIOS**

*Realizar el Control Integrado de Cambios es el proceso de revisar todas las solicitudes de cambio; aprobar y gestionar cambios a entregables, documentos del proyecto y al plan para la dirección del proyecto; y comunicar las decisiones.*

*Este proceso revisa todas las solicitudes de cambio a documentos del proyecto, entregables o plan para la dirección del proyecto y determina la resolución de las solicitudes de cambio. El beneficio clave de este proceso es que permite que los cambios documentados dentro del proyecto sean considerados de una manera integrada y simultáneamente aborda el riesgo general del proyecto, el cual a menudo surge de cambios realizados sin tener en cuenta los objetivos o planes generales del proyecto. Este proceso se lleva a cabo a lo largo de todo el proyecto. El Gráfico 4-12 ilustra las entradas, herramientas y técnicas, y salidas del proceso. El Gráfico 4-13 ilustra el diagrama de flujo de datos para el proceso.” El resaltado pertenece al original.*

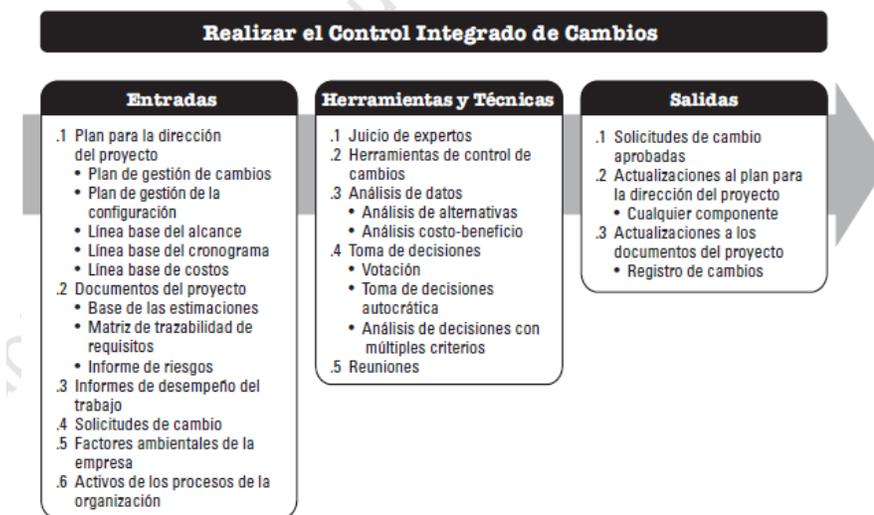


Gráfico 4-12. Realizar el Control Integrado de Cambios: Entradas, Herramientas y Técnicas, y Salidas

[...]

**4.6.1.4 SOLICITUDES DE CAMBIO**

*Muchos procesos generan solicitudes de cambio como salidas. Las solicitudes de cambio (descritas en la Sección 4.3.3.4) pueden incluir acciones correctivas, acciones preventivas, reparaciones de defectos, así como actualizaciones a documentos o entregables formalmente controlados para reflejar ideas o contenido modificado o adicional.*

*Los cambios pueden impactar o no las líneas base del proyecto—en ocasiones sólo se ve afectado el desempeño frente a la línea base. Las decisiones sobre dichos cambios normalmente son tomadas por el director del proyecto.*

*Las solicitudes de cambio que impactan las líneas base del proyecto normalmente deberían incluir información sobre el costo de implementar el cambio, las modificaciones de las fechas programadas, los requisitos de recursos y los riesgos.” El resaltado pertenece al original.*

Existe una débil gestión en el control de la información sobre solicitudes de cambio, la cual ha producido que durante algunos años no se aplicara la normativa para gestionar los controles de cambio. Posterior al 2020 se han emitido 4 versiones diferentes, lo cual ha generado falta de claridad en los roles, inclusive conformación de un comité y áreas sin una aprobación formal, quienes asumen responsabilidades de aprobar o rechazar un cambio en el tiempo, costo y alcance, impactando así los resultados de los proyectos, sin quedar claro los aspectos técnicos, financieros y/o ambientales tomados en cuenta para esto.

La institución queda expuesta no solo al incumplimiento de la normativa sino a la materialización de riesgos ya mencionados al no poder llevar un control eficiente y un seguimiento efectivo en la gestión de los proyectos, debilitando aún más el SCI de la UE PAPS en su componente funcional de actividades de control.

#### **2.14 Gestión y línea base del Componente I (BPIP 000043)**

Del análisis realizado a la información emitida por diferentes entes, esta Auditoría Interna determinó debilidades que considera importante mencionar del proyecto BPIP 000043:

Conforme a lo señalado en la Ley Nro. 8559 “Aprobación del Contrato de Préstamo Externo N° CR-P, suscrito por el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC) para financiar el proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José”, el proyecto estaba proyectado para finalizar en el 2013, sin embargo, antes del 2019 se realizaron cambios en tiempo a la línea base, no se localizaron acuerdos de Junta Directiva que evidenciaran esas afectaciones en tiempo y costo por la ampliación en el plazo que va de 2013 a 2019. También, se solicitaron dichos acuerdos al encargado de Programación y Control del PAPS, este señaló que solo había tres acuerdos que corresponden a los años: 2019, 2020 y 2022.

Según la Ley Nro. 8559, en la sección 3. Finalización del Proyecto, que cita:

*[...]*

*Programa 1*

*Descripción del Proyecto*

*Sección 3. Finalización del Proyecto*

*Se espera que el Proyecto esté finalizado para el 31 de julio, 2013”.*

El resaltado no pertenece al original.

Si bien es cierto la Junta Directiva aprobó la afectación a la línea base de tiempo y costo para la UE PAPS, esta Auditoría Interna no pudo identificar los estudios técnicos que justifiquen los cambios realizados en el 2019 y 2020. Se observaron informes de la UE con justificaciones sobre las variaciones en costo y plazos, más no así un estudio técnico. Para el 2022 se presentó un estudio de factibilidad del proyecto, situación que nos llama la atención del porqué se presenta este estudio en etapa de ejecución 15 años después de haberse iniciado el programa. Señala el acuerdo Nro.2022-263:

*“[...] Por las razones indicadas en el documento “Justificación de variaciones del PMAAMSJ” remitido a través del oficio PRE-PAPS-2022-01546, el Proyecto ha sufrido variaciones en plazo y costos, la fecha final se traslada del año 2024 al 2028 y el costo está aumentando de USD\$502.22 a USD\$506.75 millones.”*

Con respecto a lo anterior, en la revisión de los acuerdos de Junta Directiva, se determinó que con el acuerdo Nro. 2019-027 ya se había modificado la línea base de tiempo del proyecto de noviembre 2022 a octubre 2023, señalando: *“De acuerdo con la revisión del cronograma general del Programa, la fecha de término en el Plan de Ejecución del Programa pasa de noviembre 2022 a octubre 2023, sin considerar el tratamiento secundario de la PTAR Los Tajos, que finalizará en julio 2024.”* El acuerdo señala que solo se revisó el cronograma.

Mediante el Acuerdo AN 2020-52, es decir un año después, se había solicitado una actualización de los costos del proyecto mediante un financiamiento por \$140 millones, lo cual estaría totalizando un monto de USD\$502.22 millones, sin embargo, en este no se indica nada de la línea base de tiempo, por lo cual y basados en el acuerdo anterior, la finalización del proyecto era para el 2023.

Para el 01 de junio de 2022, con el acuerdo AN. 2022-263 *“3.2-Estudio de factibilidad del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (Ref.PRE-PAPS-2022-01546) Memorando PRE-2022-00481”*, nuevamente se presenta a la Junta Directiva una propuesta de modificación, la cual es aprobada, en cuanto a tiempo y se varía la línea base pasando de octubre 2023 a 2028, sin embargo, en el acuerdo se indica que la fecha anterior era 2024, no se localizó el que modificó ese plazo, asimismo, con el acuerdo se aprobó la modificación de la línea base en costo de USD\$502.22 a USD\$506.75 millones, aumentando nuevamente el costo total del proyecto en USD\$4.53 millones.

Llama la atención que mediante acuerdo solicitan aumentar USD\$4.53 millones, lo requerido para financiar lo que resta del proyecto, aun cuando nos indicaron mediante correo electrónico del 16 de noviembre de 2022, la DGF PAPS lo siguiente:

*“[...] Del sobrante del préstamo del BNCR se asignaron USD\$2,500,000.00 al*

*paquete A (sin licitar) y el resto (estos USD\$2,524,371.82) se dejaron como “montos por imprevistos” por si COMECO o alguna otra obra del componente I, requiere recursos adicionales.”*

Además, en el acuerdo AN.2022-263, se indica que existe para Servidumbres un faltante de 0,50% del total USDD\$214.55 millones de dólares, requerido para cubrir el faltante de financiamiento del proyecto, lo cual llama una vez más la atención, ya que el entregable Servidumbres se está financiando con el préstamo del BNCR, y según la entrevista del 11 de octubre de 2022 con los encargados, indicaron que el final de los entregables está para el 22 de diciembre de 2023, distribuyéndose de la siguiente manera: “El BNCR y AyA (contrapartida) financian la adquisición de servidumbres, BNCR 77% y AyA 23%”, además, señalan que: “El costo total para la adquisición de servidumbres es de \$10,932,132.25” y también señalaron que “Es factible que, al término de subproyecto, el costo sea menor al monto estimado inicialmente”, no quedando claro para esta Auditoría Interna, si faltan o sobran recursos, ya que se considera que ese faltante se puede cubrir con el monto señalado anteriormente por la DF del PAPS.

Según lo señalado mediante el correo electrónico del 16 de noviembre de 2022, se puede trasladar, esta cita:

*[...] El préstamo permite financiar todo el Componente I(...)”*

Es imperante señalar, que los fondos del BNCR son contrapartida de AyA, según se acordó en la Ley Nro. 8559, pero cabe recordar que, aunque el Contrato no tiene ciertos pagos por comisiones, es una deuda a la cual se le deben cancelar intereses por lo cual la administración de estos recursos debe ser utilizado bajo el principio de gestión financiera, es decir con eficacia y eficiencia.

Por otra parte, las gestiones del nuevo financiamiento iniciaron en el 2019, según lo indica el acuerdo, ya que se realizó una actualización del costo del proyecto, esto fue señalado también en el informe OF-0424-IA-2020 emitido por la Aresop del 25 de mayo de 2020, se indicó que el costo total del Proyecto era USD\$570.4 millones de dólares.

### **Figura Nro.5** **Costo actualizado del proyecto**

#### **3. Actualización de costo del proyecto.**

Como se mencionó anteriormente, producto de la subestimación de obras y la no consideración de aspectos relevantes del proyecto, se ha requerido actualizar el costo del proyecto, con la siguiente evolución de estimaciones de costo del proyecto:

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	
Proyecto de Alc. Sanitario del Área Metropolitana	
Evolución costo estimado (millones de US\$)	
Estimación inicial (base conceptual) - 2004	250,0
Costo original contratos (línea base) - 2014	308,6
Estimación actual contratos - 2019	484,3
<b>Costo total con gestión de AyA - 2019</b>	<b>570,4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos brindados por la UE PAPS.

En los informes de Seguimiento de la Unidad Ejecutora del I semestre 2020 se indica que el avance es de 74.7%. Para el I semestre de 2021 es de 75.7%, para el II semestre 2021 es de 76.6% y para el I semestre de 2022 es de un 77, 28%, lo cual evidencia una ejecución de menos de un 2% entre un período y otro.

Está claro que mediante acuerdo de Junta Directiva AN.2022-263 del 01 de junio de 2022, el Jerarca autorizó un nuevo plazo de finalización del programa, es decir, basados en el dato de avance del I semestre de 2022, estaría faltando un 22,72% para terminar el proyecto, lo cual significa que el máximo jerarca del AyA autorizó un plazo de 6 años para ejecutar solo un 22.72%, teniendo una ejecución anual de un 3.78%.

Al modificar la fecha de finalización del proyecto este estaría costando más del 50% y el aumento en tiempo a lo planificado según la Ley Nro.8559, sería de 15 años más, es decir que el Componente I sería un proyecto de 21 años.

Con respecto a estos sobrecostos, en el informe de la Aresep, se señaló con el informe OF-0424-IA-2020 en el punto *“3. Actualización de costo del proyecto. Como se mencionó anteriormente, producto de la subestimación de obras y la no consideración de aspectos relevantes del proyecto, se ha requerido actualizar el costo del proyecto.”*. Además, concluyó con lo siguiente:

[...]

*“A. De acuerdo con lo informado por AyA, existió falta de profundidad en los estudios preliminares y factibilidad por parte de la empresa consultora del Proyecto de Saneamiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, esto incidió en una subestimación importante del costo del proyecto y un atraso en la ejecución del mismo.”*

Lo anterior, evidencia debilidades en la fase de preinversión y una débil planificación del proyecto, así como problemas de ejecución, eso se evidenció también en la verificación de tres de los entregables analizados (Comeco, Colector Desvío Tiribí y Servidumbres) financiados con el contrato del préstamo mercantil del BNCR, los cuáles han presentado problemas en la ejecución, tal cual lo señaló Aresep en el OF-0424-IA-2020. Para el caso de colectores indicó *“Avance efectivo físico en extensiones (colectores): 8%”* y en cuanto a servidumbres citó: *“Tampoco se incluyó por parte de la empresa consultora las servidumbres”*, también en los informes de seguimiento elaborados por la UE PAPS, se evidencia.

Además, señaló deficiencias en cuanto al avance físico y financiero, deficiencias y problemas de ejecución debido a los diseños, el aumento de más del 50% del costo total del proyecto a lo estimado inicialmente, lo cual ha repercutido en atrasos en la ejecución y consecuentemente en la capitalización de las obras, lo que no han permitido nuevos servicios, afectando así, el rédito de desarrollo para presentar el pliego tarifario.

Dentro de las debilidades señaladas por el Contralor de la UE PAPS de ese momento, existían problemas de ejecución y señala de manera constante las debilidades y oportunidades de mejora que se presentaban, el tema de servidumbres fue señalado como crítico, y efectivamente esto ha tenido un alto impacto en la ejecución del programa, ya que aumenta a casi el 50% de las servidumbres e incluso señala que en algunos casos existen servidumbres pagadas y no utilizadas por rediseño. Es importante resaltar, que señala asiduamente que los problemas que se presentan en la ejecución del programa son por los diseños, además, que debieron señalarse las causas y responsabilidades de la empresa consultora.

En cuanto al cronograma, menciona cambios constantes en este, sin embargo, para años anteriores al 2016, no se localizaron solicitudes de cambio de la Unidad Ejecutora, con los cuales se pudiera determinar si esos cambios fueron autorizados mediante las respectivas solicitudes de cambio.

Al igual que el informe de la Aresep, el Contralor señaló que desde el 2017 existieron subestimaciones, omisiones e imprevistos que ocasionaron un aumento del presupuesto original del proyecto, señalando como debilidades errores u omisiones en el diseño del proyecto. En las conclusiones de la Aresep, se señala que existió falta de profundidad en los estudios preliminares y factibilidad por parte de la empresa consultora del Proyecto, que no se tiene el financiamiento para finalizar todas las obras, no se había logrado integrar nuevas conexiones al sistema de recolección.

De acuerdo con el avance señalado en los informes de evaluación del Plan de Inversiones de la DPE del 2018 al I semestre del 2022, se evidencia que, en cuanto al avance financiero de este proyecto, no ha sido superior al 70%, excepto durante el 2020 cuyo avance fue del 74,03% (Tabla Nro. 7).

Además, en la Tabla Nro. 7, con respecto al avance del proyecto de los últimos 5 años, tal y como se puede evidenciar en los datos del porcentaje de avance anual, del 2018 al 2019, aumentó 1.56%, de 2019 a 2020, registra el mayor aumento que es de un 5,9%, del 2020 al 2021, fue de 1.06% teniendo una disminución con respecto al año anterior, y para I semestre de 2022, solo registraba un 0,69%.

**Tabla Nro.8**  
**Evaluaciones al Plan de Inversión (Componente I)**

2018		2019		2020		2021		2022 30 de junio 2022	
% avance financiero	% avance de proyecto	% avance financiero	% avance de proyecto	% avance financiero	% avance de proyecto	% avance financiero	% avance de proyecto	% avance financiero (% de ejecución)	% avance de proyecto
56, 6%	68,04%	67,79%	69,60%	74, 03%	75,5%	69.37%	76.59%	51.09%	77.28%

**Fuente:** Elaboración propia de la Auditoría con información tomada del Plan de Inversión brindada por la DPE.

Por otra parte, llama la atención de este Órgano Fiscalizador, que en el informe PRE-PAPS-2019-03948 del 24 de octubre de 2019, el Gerente del Proyecto de ese entonces, le indicó a la Aresep, lo siguiente:

*[...]*

*No obstante, a criterio de AyA se presentaron algunos errores de diseño que solamente se hicieron evidentes durante el proceso constructivo. Estos errores u omisiones han sido corregidos y se tomaron acciones administrativas respecto del consorcio consultor NJS SOGEAH, incluyendo un proceso, actualmente en curso, para establecer fehacientemente la responsabilidad de la firma y ejecutar las acciones necesarias para el respectivo cobro indemnizatorio.”*

Según se le consultó a una funcionaria de la DF del PAPS al respecto, nos indicó que se había cancelado al Consorcio NJS-SOGEAH todo lo respectivo al contrato, sin mencionar ninguna acción realizada, tal cual mencionó el Director que se realizaría.

En los datos brindados por la DGF PAPS, con respecto a los costos de ejecución del Componente I, se evidencia el costo por año para los tres años 2019, 2020 y 2021 sumando un monto de ₡15,313,584.757.01, de los cuales el porcentaje mayor corresponde a las partidas de remuneraciones e intereses y comisiones, lo cual representa un gasto administrativo significativo con respecto a lo ejecutado.

**Tabla Nro.9**

<b>GASTOS UNIDAD EJECUTORA-COMPONENTE 1</b> (Expresado en colones)				
<b>AÑO/ EJECUCIÓN</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>TOTAL</b>
Total Ejecutado	4,975,444,417.80	5,384,671,047.85	4,953,469,291.36	<b>15,313,584,757.01</b>

**Fuente:** Elaboración propia de la Auditoría con información brindada por la UE PAPS.

Otra evidencia de las debilidades en la gestión del proyecto BPIP 000043, fue lo señalado en el Informe de desempeño de proyectos, elaborado en la GG, en el cual se señaló que el Índice de Desempeño de Programación (SPI) en enero, febrero y marzo de 2021, fue menor a 0.65%, además, se indicó que el proyecto se encontraba atrasado con respecto a la programación del cronograma y el desempeño en tiempo, con una tendencia a la baja.

Es necesario señalar, que como un aspecto positivo de la Gerencia de la UE PAPS durante el 2018 y debido a la necesidad de fortalecer el seguimiento y control del rezago que tenía el programa, crearon un Comité de Proyectos, conformado por el Gerente PAPS, el Contralor, el Director de Construcción y el Encargado de Programación y Control, en pro del seguimiento de las obras, esto de acuerdo con lo señalado por el Contralor en su momento; es importante indicar que en la entrevista

del 25 de octubre de 2022, con los funcionarios de la DGF PAPS, nos indicaron que el área financiera también participa.

Dada la condición anterior, la Ley de Administración Financiera de La República y Presupuestos Públicos, indica:

[...]

*Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:*

*Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia.”*

*ARTÍCULO 110.- Hechos generadores de responsabilidad administrativa Además de los previstos en otras leyes y reglamentaciones propias de la relación de servicio, serán hechos generadores de responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que puedan dar lugar, los mencionados a continuación:*

*(...)*

*j) El incumplimiento total o parcial, gravemente injustificado, de las metas señaladas en los correspondientes proyectos, programas y presupuestos...”*

El Artículo 5°- Principios presupuestarios se norma el principio de gestión financiera.

También, la Ley General de la Administración Pública Nro. 50, que establece el deber de asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación de los servicios que se suministran a la población para satisfacer sus necesidades, motivado en actos ajustados a las reglas unívocas de la ciencia y la técnica.

En complemento de lo anterior, las Ncisp en 4.5.2 Gestión de proyectos, señalan el deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias de establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

Las Normas Técnicas de Inversión Pública lo relacionado con *la Planificación y seguimiento de la etapa de ejecución de los proyectos de inversión pública registrados en el BPIP (norma 1.18).*

Al respecto en los *“Lineamientos Generales dirigidos a Unidades Ejecutoras y Coordinadoras de Programas y Proyectos de Inversión Pública financiados mediante endeudamiento público”* elaborados por el Ministerio de Hacienda, Crédito Público, se establece que:

4. *“1. Mecanismos de Seguimiento de los programas/proyectos a implementar por la UE/UCP. La UE/UCP debe dar seguimiento continuo a la ejecución física y financiera del Programa/Proyecto y al*

avance o progreso de éste con respecto a las metas, objetivos y resultados propuestos. Siendo fundamental que el Gerente, Coordinador o Director del Proyecto, a través de una adecuada gestión del mismo, incluya una clara definición y planificación de las actividades que lo conforman, y mediante el monitoreo y seguimiento de la ejecución del Programa/Proyecto, sea capaz de identificar las acciones específicas a ser realizadas para elaborar u obtener los entregables o productos del proyecto, por componente y/o categoría de inversión, de forma alineada con el plan de inversiones desglosado con sus fuentes de financiamiento". El resaltado no pertenece al original.

También en el punto Nro.1. Mecanismos de Seguimiento de los programas/proyectos a implementar por la UE/UCP, se indica:

*"[...] Asimismo, debe guardar historia de lo originalmente planificado, de tal forma que en el seguimiento continuo se puedan realizar comparaciones de lo programado versus lo ejecutado para las actividades del Programa/Proyecto, conociendo con detalle los problemas presentados y las causas que los generaron y por las cuales no se cumplieron las metas en determinado periodo con respecto a las actividades programadas.[...]"*

Debilidades en la planificación del proyecto y los recursos financieros, además, de errores u omisiones en los diseños, afectaron el costo real del proyecto y provocaron atrasos. Además de errores en las proyecciones de los desembolsos y el no aprovechamiento del período de gracia dado por los entes de financiamiento para dar inicio en la ejecución han provocado un aumento significativo no solo en el tiempo de ejecución sino también en el costo.

Cabe señalar que la afectación al presupuesto por el tipo de cambio y por el aumento en el costo de los materiales, ha afectado considerablemente al haber transcurrido el tiempo, ya que el proyecto estaba programado para terminarse en el 2015.

De seguir extendiéndose los plazos y modificándose la línea base en tiempo y costo, estaremos encareciendo cada vez más el proyecto, situación que representa para la institución una carga financiera mayor al tener que cubrir gastos que no son propios de la ejecución, esto seguirá debilitando el SCI, propiamente en su componente funcional de actividades de control, ya que recursos que pueden ser utilizados en otros proyectos y necesidades tendrán que ser orientados a la ejecución de un proyecto que ha sufrido variaciones a través de 21 años, además de afectarse negativamente la base tarifaria al no poder incorporarse en ella los réditos por los servicios de recolección y tratamiento de aguas residuales. Esta responsabilidad la han estado asumiendo las diferentes Juntas Directivas, sin poner límites definitivos al cierre del PAPS, con metas claras por año, para poder sentar las responsabilidades por incumplimientos injustificados.

## 2.15 Planificación de los desembolsos

---

En cuanto a la revisión de los desembolsos y viendo el plazo en que se empiezan a utilizar los recursos del contrato con el BNCR, se determina la ausencia de una adecuada planificación en la definición del plazo inicial y el uso real que se va a dar a esos recursos, pese a que las condiciones del contrato son por desembolsos parciales por necesidad y de acuerdo con el plan de inversión aprobado en el contrato, no es si no, hasta el 2019 (7 años después) que fue necesario hacer una adenda en el 2019, para volver a distribuir los recursos del financiamiento y destinar el 100% de los recursos del préstamo con el BNCR, para rehabilitación de colectores y subcolectores y servidumbres.

En el caso de Servidumbres, se empieza a desembolsar en el 2013. Se nos indicó a través de correo electrónico el 11 de octubre de 2022 por los funcionarios de la UE PAPS, que se inició con 647 servidumbres, sin embargo, se modificó la línea base a 1117 servidumbres, ya que se debieron sumar al sistema existente 470 más, sin embargo, las solicitudes de cambio señaladas no indican que se modificó la línea base de alcance al aumentar la cantidad de servidumbres, este cambio se evidencia en el informe OF-0424-IA-2020 de la Aresep en donde señala lo siguiente:

*[...]  
Lo señalado anteriormente motivó la revisión y rediseño de las obras de contratación.  
Tampoco se incluyó por parte de la empresa consultora las servidumbres necesarias para la rehabilitación. Donde el sistema existente de colectores.  
A criterio de AyA, el consorcio consultor NJS-SOCREAH incurrió en errores u omisiones en el diseño del proyecto, los cuales se hicieron evidentes durante el proceso constructivo y al respecto señalan que se han tomado las acciones correctivas correspondientes.”*

Para el caso de obra con financiamiento del BNCR, los desembolsos para obra iniciaron hasta en el 2016, en el caso de Comeco, según el cronograma iniciaba el 14 de junio de 2016, también es necesario señalar que según lo establecido en la Ley Nro.8555 de “Aprobación del Contrato de Préstamo Externo CR-P4, suscrito por el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Japonés para la Cooperación Internacional (JBIC), para financiar el Proyecto de Mejoramiento del Medio Ambiente del Área Metropolitana de San José”, que señalaba que el Programa finalizaría según:

*[...]  
Programa 1  
Descripción del Proyecto  
[...]  
Sección 3. Finalización del Proyecto  
Se espera que el Proyecto esté finalizado para el 31 de julio, 2013.”*

Estos atrasos de ejecución con el Componente I, afectaron que los desembolsos con

el BNCR para ejecución de obra se realizaran hasta casi 4 años después, pese a que los desembolsos son solicitados por necesidad y no generan comisiones por compromiso, si se puede señalar que este financiamiento es aprobado desde el 2012, y los subproyectos financiados con el BNCR estarían finalizando según la EDT, Servidumbres en diciembre de 2023, Comeco el 2023 según entrevista, y el 2025 según la EDT, el Colector Desvío Tiribí finalizaría el 09 de mayo del 2023, por lo que estos subproyectos llevan más de 10 años, de los cuales al no ejecutarse no se recupera la inversión en un menor plazo, pudiendo afectar a nivel tarifario.

De acuerdo con la información brindada por la DGF PAPS, en cuanto a los desembolsos acumulados se determinó que desde el 2013 al 2015, el porcentaje de desembolsos fue bajo y estos fueron para Servidumbres, a partir de 2016 tienen un leve aumento cuando se incorporan desembolsos para obra, sin embargo, no es sino, hasta el 2017, donde se da un aumento significativo en los desembolsos, luego de ese aumento, los siguientes son inestables, hasta llegar un 55% del total quedando pendiente de desembolsar el 45% y según lo indicado para los tres subproyectos financiados con el BNCR, estarían finalizando en el 2023.

Es importante indicar que el mayor porcentaje de financiamiento que corresponde al subproyecto Colector Desvío Tiribí, depende del BID y un porcentaje menor con el BNCR. Por lo anterior, se revisó lo correspondiente a los desembolsos del BID. Se solicitaron los datos de estos desembolsos y se determinó que se ha pagado intereses por los USD\$59 millones desembolsados y, además por los USD\$13 millones pendientes de desembolsar, pero según indican también se han pagado comisiones de compromiso por fondos no desembolsados.

Además, no fue posible validar todos los desembolsos con las solicitudes de cambio, pese a que se solicitan por necesidad, no existe ningún control vinculado de una solicitud de cambio a los desembolsos requeridos, ya que no se identificaron elementos de planificación que incorporen las actividades necesarias y tiempos estimados para cada uno de los entregables, así como los roles y responsables de llevar a cabo cada una de las actividades necesarias, ni la ruta crítica del Proyecto/Programa, que permitieran garantizar que los desembolsos fueron solicitados mediante una planificación y control que permitan sustentar el requerimiento.

También, es importante señalar que para el caso de los desembolsos ya la Aresep había señalado el 17 de agosto de 2020 en el oficio OF-0680-IA-2020, una debilidad a nivel de la planificación de los desembolsos, además, que eso genera el encarecimiento del costo de los proyectos de inversión, por lo cual emitió la siguiente recomendación:

*[...]*

*Para evitar la situación descrita, la Dirección de Finanzas del operador, recomendó a las unidades ejecutoras lo siguiente:*

*(...)*

*Por lo anterior se recomienda a la unidad ejecutora hacer una planificación más eficiente de los desembolsos de fondos, de tal forma que se consideren los eventuales atrasos que típicamente existen, y se evite el encarecimiento de las obras por el pago de intereses sobre sumas que no se ejecutan dentro del período de 6 meses (...)” El subrayado no pertenece al original.*

Por lo anterior, pese a que, con el financiamiento del BNCR no se generan comisiones por montos no desembolsados, es importante señalar que los atrasos en la ejecución afectan otros aspectos, como el aumento en los costos del proyecto y en los costos de ejecución del programa.

Según la UE PAPS, mediante correo electrónico del 04 de noviembre de 2022, nos remiten los pagos de comisiones por compromiso, para el préstamo del BID, se detalla:

**Figura Nro.6**  
**Pagos de comisiones por compromiso con el BID**

AÑO - SANEAMIENTO	MONTO EN DÓLARES	MONTO EN COLONES
2014	\$333,949.45	€184,982,881.31
2015	\$182,500.00	€97,679,542.08
2016	\$341,283.61	€185,197,366.22
2017	\$245,545.60	€139,525,822.75
2018	\$234,917.15	€134,488,461.84
2019	\$226,507.76	€134,841,698.78
2020	\$173,152.46	€102,000,177.96
2021	\$105,564.81	€65,436,399.96
2022	\$78,080.05	50,503,721.97
<b>Totales</b>	<b>\$1,921,500.89</b>	<b>€ 1,094,656,072.87</b>

Fuente: Datos brindados por la UE PAPS

Lo anterior, evidencia lo señalado por la Aresep, las debilidades de planificación en la etapa de preinversión generan sobreprecio en el costo total del proyecto.

La Ley de Administración Financiera de La República y Presupuestos Públicos norma los principios de eficacia, economía y eficiente. Asimismo, lo señalado en el Artículo 5°, el principio de gestión financiera. Y las Ncisp tiene la norma específica para gestión de proyectos (norma 4.5.2).

La situación descrita, obedece a la omisión por parte de la Unidad Ejecutora de tener elementos mínimos de planificación y definición de un plazo y costo real para cumplir con los entregables del proyecto BPIP 000043, situación que aumentó los tiempos en la ejecución de los contratos y atrasos en los desembolsos. Además, al venir el proyecto con un atraso, fue necesario acelerar los desembolsos con el JBIC, con el fin de no perderlos, por lo cual generó un rezago en el uso de los recursos con el financiamiento del BNCR.

No se está recuperando en un corto o mediano plazo la inversión de los proyectos de manera tal, que los atrasos en la ejecución generaron que los costos del proyecto hayan aumentado, situación que seguirá afectando de manera significativa las finanzas institucionales por el atraso en la ejecución de los entregables y la baja

ejecución.

## 2.16 Período de gracia

---

Del análisis realizado a la documentación e información suministrada por la UE PAPS se determinó que, no se pagaron intereses ni comisiones, de acuerdo con los términos del contrato, en estos no se establece la cancelación de estos pagos, sin embargo, es importante señalar que el contrato se firmó en el 2012, y en cuanto al subproyecto de Servidumbres, los desembolsos se iniciaron desde el 22 de febrero 2013. Para obra lo que corresponde a Rehabilitación y Extensión de la Red de Colectores, los desembolsos se empezaron a hacer entre el 2016, y 2019, posteriormente se hace una adenda modificando el plan de inversiones.

Aunque no existió una afectación económica por pérdida de período de gracia, el haber iniciado los desembolsos de obra casi 5 años después, no permitió empezar a recibir los réditos esperados, por lo cual no se está amortizando la deuda mediante recuperación vía tarifaria.

Si se vio afectado el proyecto en la planificación, tal y como lo señaló PRE-PAPS-2019-03948 y fue corroborado por la Aresep en el informe OF-0424-IA-2020, en donde se determinaron una serie de oportunidades de mejora para el programa y se evidencia el faltante de financiamiento para finalizarlo debido a diferentes causas tales como: revisión y rediseño de obras, aumento o variación en trabajos por ajustes a diseños, aumento en los costos de materiales, nueva tecnología, nuevos equipos y otros, tipo de cambio, entre otros.

Ley de Administración Financiera de La República y Presupuestos Públicos como hemos indicado en el presente informe norman los principios de economía, eficiencia y eficacia y las Ncisp norma lo relacionado con la Gestión de Proyectos en cuanto garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

Una débil gestión administrativa que se hace evidente al determinar la falta de aprovechamiento de los períodos de gracia, situación que por ende afecta directamente la recuperación de la inversión que aumentaría los ingresos a través de la recaudación vía tarifa.

De seguir presentándose la situación mencionada, se seguirá debilitando el SCI y se seguirá generando riesgos por liquidez que ya han sido determinados por la misma administración, ya que entre más se tarde en ejecutar más se tardará en recuperar lo invertido, situación que precisamente pretende evitarse con los períodos de gracia que otorgan los entes financieros.

## 2.17 Distribución del financiamiento con el BNCR

Se presenta el análisis del avance financiero por componente de la UE PAPS del primer trimestre 2022 para la Dirección de Crédito Público (DCP), indica:

### Figura Nro.7

#### 8. Avance financiero por Componente

##### Componente I: Proyecto de Mejoramiento Ambiental del AMSJ

En el siguiente cuadro se detalla el avance financiero acumulado del Componente I, el cual corresponde a un 45.72%, equivalente US\$231,205,852.10.

**Cuadro 4. Detalle del avance financiero del Componente I**

ACTIVIDAD/COMPONENTE	Expresado en dólares americanos							ESCRITURADO ACUMULADO ABRIL 2022
	BID	AYA - BID	FECASALC	BNCR	JICA	AYA - JICA	FINANCIAMIENTO PENDIENTE	
Estudios de preinversión (diagnósticos y factibilidad del sistema de recolección)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,773,983.70	\$0.00	\$0.00	\$2,773,983.70
Diseño de la rehabilitación y ampliación del Sistema de Alcantarillado Sanitario del AMSJ	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$3,090,612.76	\$0.00	\$0.00	\$3,090,612.76
Planta de Tratamiento de Aguas Residuales "Los Tajos"	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$48,241,772.97	\$192,174.38	\$0.00	\$48,433,947.35
Emissario Metropolitano	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$7,990,276.01	\$516,126.43	\$0.00	\$8,506,402.44
Túnel Metropolitano de Tránsito	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$17,712,091.98	\$1,844,765.94	\$0.00	\$19,556,857.92
Puentes canal construídos (Ríos María Aguilar y Torres)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,110,065.00	\$10,197.00	\$0.00	\$1,120,262.00
Paquete # 1 Zona Sur: Redes de alcantarillado rehabilitadas y construídas	\$8,842,790.74	\$2,458,374.93	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$11,301,165.66
Subcolector San Miguel	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$168,702.08	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$168,702.08
Paquete # 1 Zona Norte: Redes de alcantarillado rehabilitadas y construídas	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$10,629,026.33	\$27,067,668.87	\$1,467,370.90	\$0.00	\$39,164,066.11
Montos para imprevistos	\$104,355.83	\$0.00	\$0.00	\$2,524,371.82	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,628,727.65
Supervisión e inspección	\$0.00	\$9,447,763.22	\$0.00	\$0.00	\$10,882,300.42	\$444,746.85	\$0.00	\$20,774,810.49
Paquete 3 Zona Norte	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$4,658,229.64	\$13,512,129.91	\$0.00	\$0.00	\$18,170,359.55
Construcción de Alcantarillado Sanitario Redes Zona Sur	\$12,973,878.40	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$12,973,878.40
Desvío Colector M <sup>a</sup> Aguilar y Extensión Aserri	\$16,574,566.93	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$16,574,566.93
Construcción y Mejoras de Colectores y Subcolectores Cuenca Rivera, Torres, M <sup>a</sup> Aguilar y Tiribí (COMECO)	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$45,314,670.13	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$45,314,670.13
Desvío Colector Tiribí	\$23,994,541.72	\$0.00	\$0.00	\$775,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$24,769,541.72
Paquete A	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$2,500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$94,459,824.55	\$96,959,824.55
Paquete C: Rehabilitación de Colectores y Subcolectores Cuenca Rivera, Torres, M <sup>a</sup> Aguilar y Tiribí	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$68,999,114.58	\$68,999,114.58
Paquete B	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$50,594,961.02	\$50,594,961.02
Servidumbres	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$8,430,000.00	\$0.00	\$2,005,962.15	\$496,170.10	\$10,932,132.25
Total Costos Directos Componente I	\$62,490,133.62	\$11,906,136.14	\$0.00	\$75,000,000.00	\$134,777,404.18	\$7,020,077.08	\$214,549,970.25	\$505,743,723.22
Porcentaje Total de Costo Directo del Proyecto	12.36%	2.35%	0.00%	14.83%	26.65%	1.39%	42.42%	100.00%

Fuente: Dirección de Gestión Financiera, PGI al 30/04/2022.

Fuente: Informe remitido a la Dirección de Crédito Público.

En revisión al Plan Global de Inversión se pudo observar partida de "Montos para imprevistos" por \$2,524,371.82, la cual llamó la atención de esta Auditoría Interna precisamente por la designación "imprevistos". A razón de lo anterior se consultó por este monto mediante correo electrónico del 09 de noviembre de 2022 a la DGF PAPS lo siguiente:

[...]

*"Requerimos por favor, nos remitan el desglose de los gastos y el detalle por subproyecto de la partida de "montos por imprevistos" por un monto de \$2,524,371.82, señalado en el PGI, que corresponde al préstamo con el contrato del Banco Nacional de Costa Rica. El subrayado no pertenece al original.*

*En respuesta nos indicaron mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2022, lo siguiente:*

[...]

**No existe un desglose ni de gastos ni por subproyectos de los USD\$2,524,371.82; debido a que corresponde a un monto sobrante del préstamo o no asignado todavía, el cual será utilizado según se requiera, no existe una proyección.**

*Lo anterior evidencia la existencia de recursos provenientes del financiamiento según Contrato con el BNCR, los cuales a la fecha del estudio no han sido designados, pese a que según en el acuerdo de Junta Directiva Nro. 2022-263 se menciona que "Actualmente, el Proyecto*

*presenta un faltante de financiamiento de USD\$214.55 millones , específicamente en servidumbres lo que corresponde a un 0.50% del total necesario para poder terminar lo correspondiente a este proyecto también incluido en el financiamiento de este Banco. Se presenta el detalle mostrado en el acuerdo.”*

**Figura Nro.8**  
**Faltante de financiamiento para la UE PAPS**

Subproyectos	Monto (millones de US\$)
Servidumbres	0.50
Paquete A: Redes Sur Obra 3	33.88
Paquete A: Extensión de Colector Cuenca Tiribí	60.58
Paquete C: Rehabilitación de Colectores y Subcolectores en Cuencas Rivera, Torres, M <sup>a</sup> Aguilar y Tiribí	69.00
Paquete B: Extensión de Colectores Cuenca María Aguilar	21.16
Paquete B: Extensión de Colectores Cuenca Torres y Rivera	29.44
<b>Total Costo Subproyectos Sin Financiamiento</b>	<b>214.55</b>

Fuente: Acuerdo de Junta Directiva Nro. 2022-263.

Por lo cual, mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2022, se volvió a consultar acerca del mismo tema, se cita:

*“[...] Muchas gracias por la información, agradecemos por favor, nos indique el motivo por el cual no se han asignado este sobrante que usted menciona y por qué no existe una proyección.”*

Con el correo electrónico del 16 de noviembre se nos indicó lo siguiente:

*“[...] Del sobrante del préstamo del BNCR se asignaron USD\$2,500,000.00 al paquete A (sin licitar) y el resto (estos USD\$2,524,371.82) se dejaron como “montos por imprevistos” por si COMECO o alguna otra obra del componente I, requiere recursos adicionales.*

*Por ejemplo, el dato de los USD\$2,524,371.82 es a diciembre 2021 (PGI con el cual se trabajó el estudio de factibilidad); en el PGI de agosto 2022 ese monto por imprevistos es de USD\$2,322,254.42, debido a que ya se han utilizado recursos en las obras que fueron financiadas por el BID en un principio y que por temas presupuestarios se cancelaron reajustes de precios y reconocimiento de impuestos con fondos del BNCR. Eso no se tenía contemplado y por ese motivo es que se reservan estos montos para imprevistos.”*

Lo anterior, llama la atención de esta Auditoría Interna, ya que al 10 de noviembre de

2022, nos indicaron que no existía un desglose, sin embargo, para el 16 de noviembre de 2022, nos señalaron que en el PGI de agosto 2022, se indicó que ya se han utilizado esos recursos en obras, pero no se nos remitió dicho desglose con las especificaciones de la cantidad en lo que se han utilizado dichos recursos, señalan también que en el PGI de agosto 2022 ese monto por imprevistos es de USD\$2,322.254 millones.

Ley de Administración Financiera de La República y Presupuestos Públicos como hemos indicado en el presente informe norman los principios de economía, eficiencia y eficacia y las Ncisp norma lo relacionado con la Gestión de Proyectos en cuanto garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

La existencia de una débil gestión administrativa en cuanto a la planificación sobre la utilización de los recursos ha provocado que el capital proveniente de las entidades bancarias específicamente el BNCR, no se haya podido asignar de manera eficaz y eficiente, ni bajo principio de economicidad ni programación. Esto se ve evidenciado según la misma UE al señalar a este Ente Fiscalizador que una de las causas de la baja ejecución de los desembolsos del préstamo con el BNCR fue que estaba próximo a vencer la fecha de los desembolsos con el Banco JICA, el cual, sí tenía un plazo establecido, por lo que tuvieron que acelerar la solicitud de estos para no perderlos, según lo indicado por la DF PAPS, a diferencia del BNCR en donde los desembolsos se hacen por necesidad.

De seguir administrándose estos recursos sin una programación eficiente y programada, se seguirá generando riesgos financieros importantes que pueden culminar con la pérdida de valor de esos recursos por factores externos como lo son las fluctuaciones en el tipo de cambio y otros, además de no generar beneficios, y permanecer ociosos, los cuales podrían ser utilizados en otros proyectos con iguales necesidades.

### 3 CONCLUSIONES

**3.1** Es preocupante la situación presentada con respecto a la ubicación de la UE PAPS dentro de la estructura, no solo por no encontrarse dentro del Organigrama Institucional sino también porque esta Unidad opera bajo una estructura que no ha sido formalizada y aprobada por el ente rector (Mideplan), situación que podría afectar los procesos de dirección (supervisión y rendición de cuentas). **(Hallazgos 2.1, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3).**

**3.2** Toda estructura organizacional debe estar acorde con el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas, de forma eficaz, eficiente y económica, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente. En la revisión realizada por esta Auditoría Interna, se evidencia que la estructura actual presenta oportunidades de mejora en

cuanto al aprovechamiento del capital humano, los procedimientos y las herramientas necesarias para una sana gestión. **(Hallazgos 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3).**

**3.3** El presupuesto se debe planificar de acuerdo con los principios establecidos en la normativa de manera eficiente, eficaz y con economía, además de elaborarse de acuerdo con una proyección clara y herramientas técnicas que se acerquen a la realidad. En el caso de la UE PAPS se evidencian debilidades en esa planificación en donde se logra evidenciar que algunas de las cuentas analizadas deben de ser reajustadas por cuanto su ejecución no ha sido acorde con lo estimado. **(Hallazgo 2.3)**

**3.4** Si bien es cierto el teletrabajo está cada vez más presente en las organizaciones y es una experiencia satisfactoria para muchos trabajadores, también “la distancia” que separa a las personas que trabajan en un mismo grupo o proyecto tiene consecuencias sobre la salud de los trabajadores de la UE y que por ende afecta la institución. Si los teletrabajadores están expuestos a importantes riesgos y sufren, la institución como ente no puede permanecer inalterada, precisamente porque ella está integrada por ellos, siendo los controles relevantes para un buen ambiente de control y poder realizar una evaluación de los resultados. **(Hallazgo 2.4)**

**3.5** Se evidencia que la homologación con el servicio civil se da a nivel del “Manual Auxiliar de Puestos” del PAPS, pero las funciones realizadas por los funcionarios los cuales deberían de tener personal a cargo por su puesto no se están cumpliendo, así tal cual es señalado por la Autoridad Presupuestaria, lo que genera un gasto mayor asociado a los pagos en salarios además de existir un incumplimiento de la normativa. **(Hallazgo 2.5)**

**3.6** La evaluación del desempeño es un análisis específico del rendimiento de los empleados dentro de la institución, en donde se evalúa su trabajo durante un período concreto con el que se trata de detectar fortalezas y debilidades, las cuales sirven de retroalimentación para tomar decisiones acertadas que beneficien no solo el entorno laboral desde diversas perspectivas sino también dar garantía del logro de los objetivos en cada área. Si no tenemos un control adecuado en cada expediente, se volverá engorroso poder realizar la evaluación de una manera eficiente y eficaz, situación que fue evidenciada en los expedientes analizados en la UE PAPS. Buenas calificaciones son sinónimo de una muy buena gestión, es por esto por lo que las calificaciones basadas en indicadores y un seguimiento adecuado nos garantiza un mejor SCI y por esto deben de ser las correctas. A su vez, no debe obviarse que la evaluación de desempeño de los funcionarios públicos sufre una reforma para que se midan los resultados. **(Hallazgo 2.6)**

**3.7** La figura del líder, como indica la normativa, es clave para la planificación y ejecución de los proyectos, este forma parte de todas las actividades pertinentes a este. De acuerdo con lo anterior, la importancia radica en que el líder debe mantenerse en las diferentes etapas del proyecto, para garantizar la continuidad y determinación de las debilidades que puedan presentarse y afectar las líneas base. **(Hallazgo 2.7)**

**3.8** De los procedimientos revisados, se evidencia que presentan falencias en la redacción de estos, y omisión de detalles importantes para la gestión de la UE PAPS, las cuales ocasionan que el procedimiento pueda hacer incurrir en errores y afecta la efectividad de estos. **(Hallazgo 2.8)**

**3.9** Al no tener una metodología estandarizada antes del 2020, la trazabilidad de la ejecución de los proyectos pudo haber tenido poca seguridad razonable en los datos y por tanto en la línea base de tiempo, costo y alcance. **(Hallazgo 2.9)**

**3.10** Lo señalado para el CDP sobre la responsabilidad de aprobar y/o rechazar las solicitudes de cambio que le sean elevadas, es una función que ha estado realizando la GG mediante la PMO, tal y como lo indica la instrucción, más no existe participación del Comité desde el 2020, aun así, no se ha modificado la normativa.

La institución está asignando responsabilidades en su normativa vigente para aprobar y/o rechazar los cambios en tiempo, costo y alcance de los proyectos de inversión pública, a un CDP que no está consolidado formalmente y que tampoco ha sesionado desde el 2020, además, no está definido el rol del patrocinador en cuanto a la gestión de solicitudes de cambio, por lo cual la responsabilidad se diluye, es importante señalar que dentro de las solicitudes de cambio evaluadas del Componente I, no se localizó en la plantilla oficial un espacio para firma del Comité, tampoco ninguna autorización de este. A su vez, dicho Comité no puede suplantar la competencia dada a la Dirección de Planificación Estratégica por parte del rector (Mideplan) con el Decreto Ejecutivo Nro. 43251-PLAN, entre las que se destaca: vigilar por la correcta aplicación de las Normas Técnicas de Inversión Pública, apoyar y asesorar a los jerarcas institucionales en la toma de decisiones en temas de inversión pública y realizar las gestiones internas para la elaboración, planificación, ejecución y seguimiento del portafolio de inversión pública. **(Hallazgo 2.10)**

**3.11** Pese a que se verifica la información brindada por la UE PAPS versus lo señalado en las Instrucciones de trabajo: Control de cambios de la GG, al revisar lo referente a las solicitudes de cambio de los subproyectos: Construcción y Mejoras de Colectores y Subcolectores Cuencas Rivera, Torres, Ma Aguilar y Tiribí (COMECO), Desvío Colector Tiribí y Servidumbres, se pudo determinar que la información con que se cuenta en el expediente del proyecto, así como la información requerida en la solicitud de cambios, no permite dar trazabilidad a la línea base de estos careciendo de algunos documentos que son importantes para poder justificar las variaciones dadas en cada uno de estos proyectos, en acatamiento al principio de transparencia en una sana gestión y buen SCI. **(Hallazgo 2.11)**

**3.12** La Línea de Base se define como “*un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación sistemáticos de políticas y programas*”, representando así una primera medición, cuya metodología ha de replicarse al final del ciclo del proyecto, es por esta razón que se hace fundamental mantener de manera ordenada y completa toda la documentación necesaria que justifique cada una de las solicitudes de cambio realizadas para cada proyecto. El no tener una gestión documental

eficiente, no solo incumple con la normativa aplicable, sino que pone en riesgo a la institución de perder la ruta de cada uno de estos repercutiendo no solo en costos más elevados sino en registros erróneos a nivel de estados financieros. **(Hallazgo 2.12)**

**3.13** Los controles de todo proyecto brindan información que permite a los gerentes de estos tomar decisiones informadas y oportunas para mitigar los riesgos que se puedan presentar. Si la información es incompleta o inconsistente, el logro de los objetivos planteados será más lejano a lo planeado y en el caso de los controles de los cambios es de vital importancia mantener de manera eficaz y eficiente cada uno de ellos. Las debilidades encontradas en cuanto a los controles de cambio deben ser subsanadas, con esto se promoverá la gestión preventiva en aras del logro de los objetivos de la UE. **(Hallazgo 2.13)**

**3.14** La condición determinada muestra la afectación de la ejecución del proyecto, debido a que los resultados de los avances físicos y financieros y las debilidades señaladas por entes internos y externos evidencian un rezago del proyecto y la afectación a la línea base de tiempo debido a que el proyecto pasó de tener un plazo de 7 años a 21 años y un costo de USD\$506.75 millones, aumentando a más del 50% el monto total de lo planificado inicialmente, lo cual también fue señalado por la Aresep. **(Hallazgo 2.14)**

**3.15** Aunque los desembolsos se hacen de manera parcial por la necesidad de acuerdo con el contrato BNCR, se evidencian oportunidades de mejora en la planificación, para lo que resta de la ejecución del Componente I, esto no solo por la generación de sobreprecio en el costo total del proyecto, sino también en la ejecución de este. Al gestionar una mejor planificación se estará garantizando a la institución que se puedan mitigar riesgos que se han materializado como son el aumento por diferencial cambiario, aumento de precios en materiales, servicios y demás. **(Hallazgo 2.15)**

**3.16** Los períodos de gracia que otorgan las entidades bancarias son oportunidades para poder iniciar la ejecución y por ende empezar a recuperar la inversión de manera expedita, aprovechando la oportunidad que nos dan de esos períodos para no tener que amortizar a la deuda durante ese plazo. Esta es una situación que se debe aprovechar para un eficiente uso de los recursos en la que, si bien es cierto en el caso particular del préstamo con el BNCR no intermedian comisiones por desembolsos, si se necesita de una sana planificación debiendo ser cada recurso utilizado bajo una programación clara que garantice el cumplimiento de los objetivos y metas para lo cual se requirió solicitar estos recursos, y que en el caso de la UE PAPS se considera tiene oportunidades de mejora. **(Hallazgo 2.16)**

**3.17** La sana gestión financiera y de proyectos, conlleva a la utilización de los recursos con principios básicos de eficacia, eficiencia y economicidad. Mantener recursos sin asignación en un proyecto de inversión sin una sana programación, son debilidades que pueden ocasionar que los objetivos planteados desde la preinversión de un proyecto no se puedan cumplir. El origen de todo préstamo es haber determinado las

necesidades y hacia donde deben orientarse cada uno de los recursos, situación que no se logra visualizar en este caso, ya que mencionar que se tienen más de dos millones en dólares sin asignación esperando algún imprevisto es preocupante para esta Auditoría Interna. **(Hallazgo 2.17)**

**3.18** La Auditoría Interna en cumplimiento de sus competencias en materia de riesgos, control y dirección, con la auditoría realizada coadyuva al logro de los objetivos del AyA; y agrega valor al identificar mejoras relacionadas con los procesos de gestión de proyectos a partir de lo normado por el bloque de legalidad y las sanas prácticas relacionadas con gestión de proyectos.

## 4 RECOMENDACIONES

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la LGCI, Nro.8292, se emiten las siguientes recomendaciones a cumplir dentro del plazo conferido para ello. El incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, y valorar si pudiera existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado de estas, según lo normado en el artículo 39 de la LGCI.

Para el cumplimiento de las recomendaciones se deberá cumplir con la remisión de la certificación de cierre o de avance, según lo que fuera solicitado con el oficio AU-2021-083 del 15 de febrero del 2021.

### A la Junta Directiva

**4.1** Considerando que la Junta Directiva amplió la ejecución de la Unidad Ejecutora PAPS hasta el 2028 con el acuerdo AN 2022-263 y que el AyA continúa con el proceso de reestructuración institucional a cargo de la Presidencia Ejecutiva, instruir a la misma para que presente ante la Junta Directiva la propuesta del Organigrama de la Institución a esta unidad, con el criterio legal y técnico pertinente, para establecer la ubicación real de acuerdo con las necesidades reales actuales del programa y las prioridades institucionales. Para lo anterior deberá considerar la propuesta que realice la Unidad Ejecutora PAPS (recomendación 4.5), la cual, deberá contar con el pronunciamiento de la Dirección de Planificación Estratégica y lo requerido por Mideplan. La Junta Directiva deberá evaluar lo presentado ante Mideplan como una reorganización administrativa parcial o como parte del proceso de reestructuración institucional que fuera aprobado con el acuerdo Nro. 2019-062. Remitir a la Auditoría Interna el organigrama de la Institución con la inclusión de la Unidad Ejecutora PAPS, con las aprobaciones de Junta Directiva y Mideplan **(hallazgo 2.1)**.

**4.2** Instruir a la Gerencia General y a la Unidad Ejecutora PAPS para que incluyan en la ejecución de los entregables pendientes, elementos y/o herramientas, las cuales mejoren el control de la ejecución de cada proyecto y del Programa en su totalidad; con el fin de que se cumpla con lo señalado en el acuerdo de Junta Directiva AN 2022-263 del 01 de junio de 2022, en cuanto a contar con el seguimiento y monitoreo que

garantice que el proyecto BPIP 000043 Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José culminará en el año 2028 sin posibilidad de otra prórroga y en caso de incumplimiento, se deberán determinar los posibles responsables. Para acreditar el cumplimiento de esta recomendación, se deberá remitir a la Auditoría Interna una certificación en donde se haga constar que dicho seguimiento y monitoreo se estará realizando. **(hallazgo 2.1).**

**4.3** Por la responsabilidad que están asumiendo las diferentes Juntas Directivas al aumentar el tiempo y costo del PAPS, solicitar a la Presidencia Ejecutiva, a la Dirección de Planificación y a la Dirección de esa UE, para que presenten a la Junta Directiva los indicadores de gestión para el monitoreo y control de cada proyecto, que permita mejorar el desempeño del programa (entre el 2023 al 2028). A su vez, que presente antes de iniciar cada año (del 2023-2028) la propuesta con las metas mensuales de avance en el desempeño de cada proyecto, conforme los indicadores aprobados por el máximo jerarca. Además, remitir como parte del Plan de gestión de las comunicaciones de cada proyecto y la sana rendición de cuentas; los informes de avance mensual de desempeño a la Presidencia Ejecutiva e informes trimestrales a la Junta Directiva, estos últimos, con las acciones tomadas por esa Presidencia y el Director de la UE PAPS, ante cualquier desviación de las metas mensuales que fueron aprobadas por la Junta Directiva. Remitir a la Auditoría Interna el acuerdo de Junta Directiva con la aprobación de la propuesta de los indicadores, las metas aprobadas (al inicio de cada año del 2023 al 2028) y del formato de informes de desempeño que se remitirá a la Junta Directiva y a la Presidencia. **(hallazgo 2.14 y 2.17)**

**4.4** Instruir a la Dirección de la UE PAPS para que formalice un procedimiento referente a los desembolsos y periodos de gracia de los financiamientos internos y externos, así como los informes de rendición de cuentas correspondientes que permita la toma de decisiones oportuna. Remitir a la Auditoría Interna las gestiones realizadas para cumplir con lo señalado y la certificación que evidencia que esto fue presentado a la Junta Directiva. **(hallazgo 2.16).**

**4.5** Solicitar al Presidente Ejecutiva que se presente un informe, a esa Junta Directiva, acerca del personal de la UE PAPS que debería tener de acuerdo con la clase ocupacional (y el salario devengado) personal a cargo y que no lo tienen. El informe deberá contener las acciones necesarias que deberá efectuar la institución conforme lo indicado por la Secretaría Técnica de Autoridad Presupuestaria, y el proceso de reestructuración; asegurando el cumplimiento del bloque de legalidad en materia laboral. Enviar copia a la Auditoría Interna del informe y los acuerdos tomados por la Junta Directiva y las respuestas dadas por la institución a la Secretaría Técnica de Autoridad Presupuestaria. **(hallazgo 2.5)**

**4.6** Instruir a la Presidencia Ejecutiva, la Dirección de Planificación Estratégica y la Gerencia General, para que a partir de la propuesta de estructura de la UE PAPS (recomendación 4.9) definan y formalicen los roles y responsabilidades del Encargado del Portafolio Institucional, Encargado del Programa PAPS y Encargados de los

proyectos. Solicitar a la Gerencia General que modifique el procedimiento denominado “Instrucción de Trabajo: Control de cambios al Comité de Dirección de Proyectos”, para que dichas solicitudes sean aprobadas por el Encargado del Portafolio, para lo cual deberá asegurar el cumplimiento de la normativa de Mideplan. Asimismo, solicitar que se presente a la brevedad posible un estudio técnico con los recursos profesionales que requiere la Dirección de Planificación Estratégica y sus perfiles para formar parte del equipo del Encargado de Portafolio y los cambios en la Manual de Cargos Institucionales respecto a los controles de cambio de los proyectos. Remitir los acuerdos de Junta Directiva con los que aprueba los roles de Encargado de Portafolio (los recursos y perfiles de equipo que le colaborará), el Encargado del Programa PAPS y los Encargados de Proyectos, en estos últimos dos casos asegurar que el Manual Auxiliar de Cargos del PAPS tenga debidamente definidas los roles y responsabilidades. **(hallazgo 2.10)**

#### **A Roberto Guzmán Gutiérrez, Presidente Ejecutivo o quien ocupe el puesto**

**4.7** Solicitar a la Unidad Ejecutora PAPS, un informe trimestral del costo real de las comisiones que se generan por no desembolsos, así como la justificación de estos, y determinar las posibles acciones para disminuir o eliminar estos rubros. Remitir a la Auditoría Interna las gestiones realizadas para cumplir con lo señalado y la certificación que valide el cumplimiento de la recomendación. **(hallazgo 2.15)**

**4.8** Instruir al Dirección de Planificación Estratégica, al Director de la UE PAPS y a los Encargados de los proyectos del PAPS, para que realicen la documentación soporte (física y/o digital con las respectivas firmas de aprobación y autorización de los documentos, estudios técnicos o legales, gestión presupuestaria, aprobación de bancos, u otros requeridos) que justifiquen cada control de cambio ya sea en tiempo, costo o alcance, además de examinar y verificar que las solicitudes de cambio existentes contengan la documentación soporte y los cambios a los últimos documentos de la fase de preinversión que sirvieron para justificar el proyecto o programa (factibilidad). Remitir a la Auditoría Interna las gestiones realizadas para cumplir con lo señalado y la certificación que valide el cumplimiento de la recomendación. **(hallazgo 2.13)**

#### **A Gabriel Naranjo Blanco Director de la UE PAPS o quien ocupe el cargo**

**4.9** Establecer una propuesta del organigrama de la Unidad Ejecutora PAPS para presentarlo para aprobación del máximo jerarca del AyA para su remisión final a Mideplan. La propuesta deberá contar con el criterio legal y técnico pertinente basado en una estructura formal de acuerdo con las necesidades y objetivos planteados. Esta estructura deberá partir del análisis de los procesos que ejecuta la UE PAPS y el estudio de cargas de trabajo. Remitir la propuesta del organigrama actualizado de la Unidad Ejecutora PAPS con la revisión realizada por la Dirección de Planificación Estratégica y la Dirección de Gestión de Capital Humano **(hallazgo 2.1)**

**4.10** Realizar un análisis de lo presupuestado para 2023 y realizar las

modificaciones tomando en cuenta la situación actual y las necesidades reales de la Unidad Ejecutora PAPS. Remitir a la Auditoría Interna la certificación de las modificaciones presupuestarias realizadas **(hallazgo 2.3)**

**4.11** Implementar medidas para el año 2023, que garanticen el cumplimiento de la normativa referente a los expedientes por funcionario en la evaluación de desempeño de la UE PAPS. Enviar a la Auditoría Interna las medidas implementadas, el seguimiento que se lleva por funcionario, con los requerimientos establecidos en la normativa. **(hallazgo 2.6)**

**4.12** Determinar cuáles de los proyectos que actualmente se encuentran en ejecución a la fecha y tuvieron cambios importantes con respecto a tiempo, costo y alcance; y, por ende, necesitaron solicitudes de cambio, con el fin de poder determinar el tiempo de ejecución y el costo real de los mismos. Elaborar un informe al respecto para presentación del Presidente Ejecutivo, con copia a la Junta Directiva. Remitir a la Auditoría Interna un informe que permita contar la información de la línea base, y los cambios en costos, tiempo y alcance. **(Hallazgo 2.9)**

#### **A Jorge Zapata Arroyo Gerente General o quien ocupe el cargo**

**4.13** Incluir dentro de los procedimientos para la gestión de proyectos el perfil del líder, encargado o director de proyecto, para la fase de inversión, de acuerdo con lo definido en la normativa de Mideplan. Remitir a la Auditoría Interna el procedimiento establecido para lo mencionado **(hallazgo 2.7)**

**4.14** Revisar el procedimiento actual de las solicitudes de cambio y establecer un procedimiento y una herramienta de control con los elementos necesarios, para que se disponga de la información completa, pertinente y confiable, para un seguimiento oportuno de todo lo gestionado durante el proceso de cambio en las fases de preinversión e inversión de cada proyecto de inversión pública, para lo cual se debe incorporar el detalle y la documentación soporte necesaria que acredite los cambios aprobados o rechazados, así como los roles y responsabilidades de este proceso, a fin de que se incorporen las gestiones realizadas por las áreas encargadas del proceso en cuanto a la aprobación financiera, portafolio de proyectos, plan operativo y otras, con el fin de poder dar la trazabilidad a la gestión del proyecto y sus entregables, con su debida línea base en tiempo, costo y alcance. Además, establecer un expediente que contenga de manera integral y estandarizada la información de los cambios de cada proyecto. Remitir a la Auditoría Interna las gestiones realizadas para cumplir con lo señalado. **(hallazgo 2.11, 2.12 y 2.13)**

**4.15** Elaborar un procedimiento el cual pueda vincular una solicitud de cambio la cual afecte la línea base de costo, con los desembolsos por préstamos internos y/o externos, con el fin de poder dar la trazabilidad requerida a dicha línea base y la afectación en la ejecución del proyecto. Remitir a la Auditoría Interna las gestiones realizadas para cumplir con lo señalado y la certificación que evidencia que esto fue

presentado a la Junta Directiva. **(hallazgo 2.15)**

**4.16** Se reitera la recomendación 4.8 dada en el informe ICI- 2022-004 que indica:

*“En coordinación con la Unidad de Control Interno y la Dirección de Planificación Estratégica, se debe revisar, actualizar y estandarizar, conforme a la normativa de Mideplan, aun cuando se cuente con sanas prácticas internacionales, la normativa interna referente a los controles existentes para la gestión de proyectos institucionales, la cual debe tener características de completitud, razonabilidad e integridad del Sistema de Control Institucional. Además, debe asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse, contraria al ordenamiento jurídico en materia de inversión pública, también, es necesario definir una clara asignación de responsabilidades y la evaluación respectiva de los controles. Remitir a la Auditoría Interna la versión formalizada de la propuesta para la probación respectiva, además, remitir las certificaciones con que se acredita el cumplimiento de esta recomendación y la eliminación de las causas”*

Enviar a la Auditoría Interna los procedimientos aprobados y las modificaciones requeridas. **(hallazgo 2.8)**

**A Yaritza Sibaja Espinoza, Directora Capital Humano o quien ocupe el cargo**

**4.17** Elaborar el procedimiento y la herramienta necesaria para determinar la necesidad de plazas en la UE PAPS, a partir de un estudio de cargas de trabajo de cada unidad del UE PAPS con la colaboración de los ingenieros industriales del Sistema de Gestión de Calidad de la Gerencia General, para lo cual deberá considerar que los proyectos se irán cerrando del 2023 al 2028. Remitir a la Auditoría Interna el procedimiento con su respectiva herramienta y el informe del estudio de cargas de trabajo con la proyección entre el 2023 al 2028. **(hallazgo 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3).**

**4.18** Actualizar el Reglamento de Teletrabajo de AyA de acuerdo con la realidad institucional, además de formalizar los procedimientos, perfiles teletrabajables, controles y herramientas que le permita a las Jefaturas para cumplir lo que norma el contrato respecto al control de la gestión y las metas de producción realizada por el funcionario público en el teletrabajo. Enviar a la Auditoría Interna, el reglamento aprobado por la Junta Directiva con las modificaciones, además las herramientas, controles y procedimientos formalizados. **(hallazgo 2.4)**

**A la Comisión Institucional de Teletrabajo y Jorge Zapata Arroyo o quien ocupe el cargo**

**4.19** Efectuar una evaluación de la figura teletrabajo en la UE PAPS con el fin de determinar no solo la productividad de los colaboradores sino también los resultados en cuanto al logro de los objetivos institucionales y presentar un informe a la Junta Directiva, que presente oportunidades de mejoras, recomendaciones para mejorar los controles en la gestión y las metas de producción realizada por el funcionario público en el teletrabajo un plan de acción correctivo y preventivo. Remitir a la Auditoría Interna la evaluación realizada y el acuerdo de la Junta Directiva, con el cual se aprueban las recomendaciones en el plan de acción. **(hallazgo 2.4)**



**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO  
AUDITORÍA INTERNA**

Máster. Dilana Alpízar Cubero

**Encargado**

Lic. Francisco Navarro Martén

**Encargado**

Licda. Nancy González Carrillo

**Encargado**

Máster. Laura Monge Fonseca

**Director Área de Auditoría Financiera**

Máster. Karen Espinoza Vindas

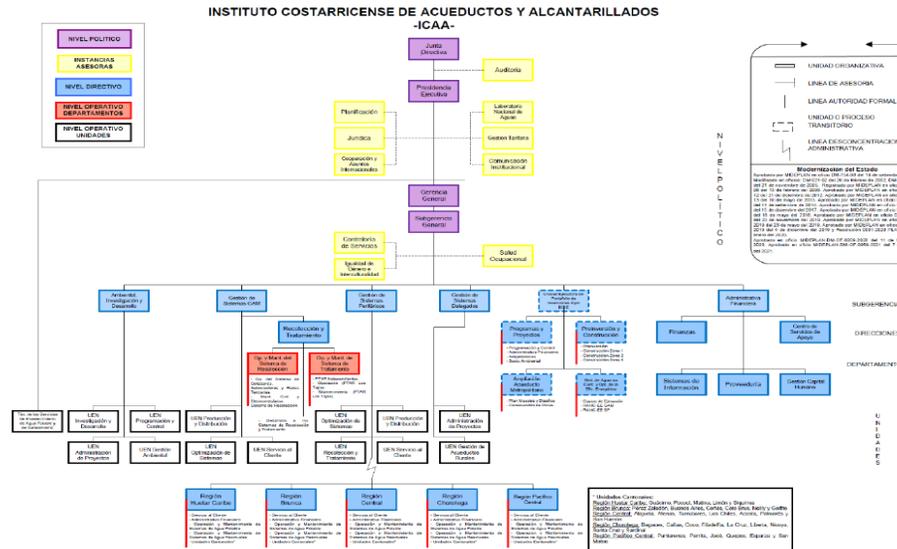
**Auditora Interna**

**5 ANEXOS**

**ANEXO Nro.1**  
**ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL**

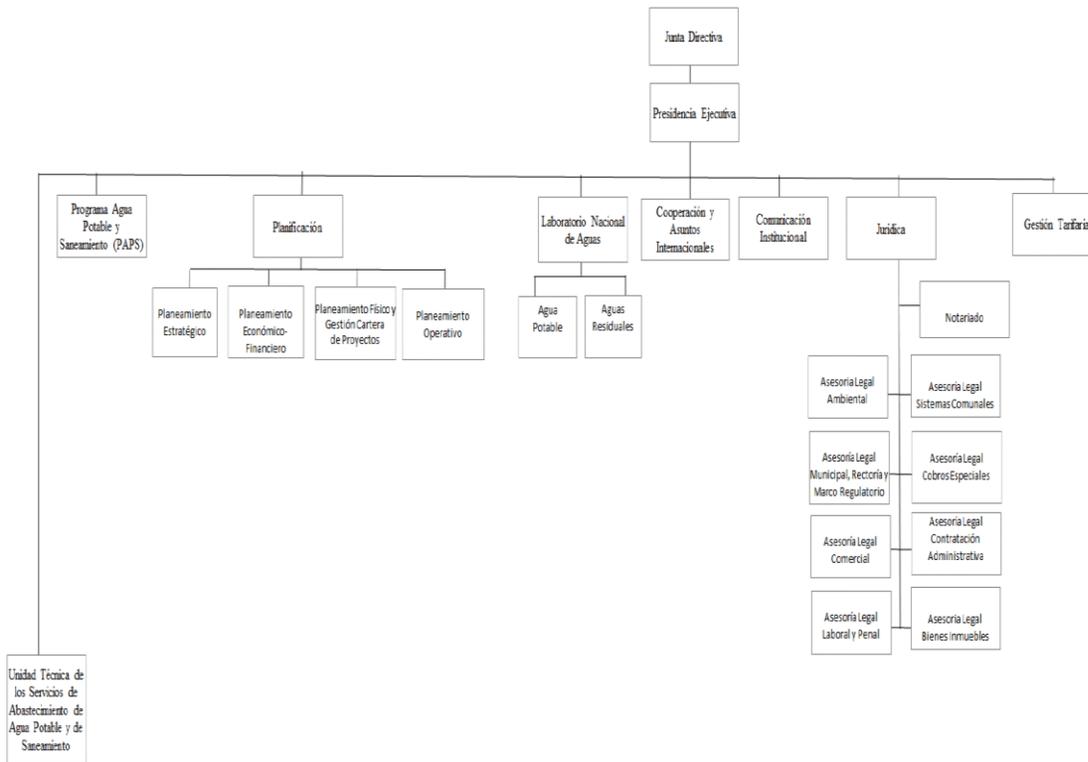
Organigrama Institucional	
Ultima aprobación recibida por:	Detalle
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan)	Se aprobó con oficio MIDEPLAN-DM-OF-0956-2021, del 7 de octubre del 2021, el cambio de nomenclatura de la Dirección Igualdad y Equidad de Género, para que en lo sucesivo se denomine Igualdad de Género e Interculturalidad.
Junta Directiva	Se aprobó con acuerdo de Junta Directiva 2021-373 de la Sesión Ordinaria 2021-55, del 24 de agosto del 2021, el cambio de nomenclatura de la Dirección Igualdad y Equidad de Género, para que en lo sucesivo se denomine Igualdad de Género e Interculturalidad.

Fuente: Manual Organizacional Funcional, 2021



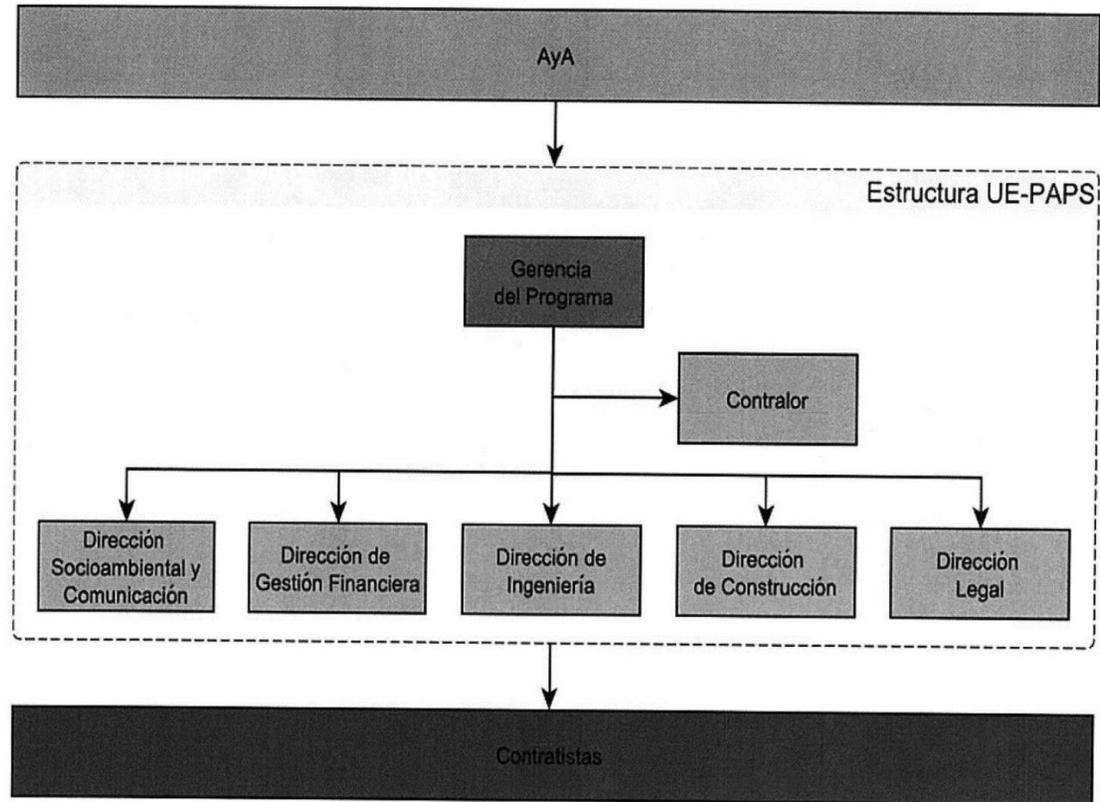
**ANEXO Nro.2**  
**ORGANIGRAMA POR DEPENDENCIAS**

**Organigramas por Dependencias**



Fuente: Manual Organizacional Funcional, Anexo Nro. 1, 2021

ANEXO Nro.3  
ORGANIGRAMA UNIDAD EJECUTORA PAPS  
PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA



Fuente: Memorando PRE-PAPS-2018-04752 “Rendición de Cuentas Unidad Ejecutora Programa de Agua Potable y Saneamiento” del 18 de diciembre 2018.



**ANEXO Nro.5“PLAZAS VACANTES” y Nro.6“RAZÓN DE VACANCIA”**

Anexo Nro. 6											
Plazas vacantes											
año 2019											
N°T	N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cédula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Can. por cargo	Conclusiones	
1	15		OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/07/2019	ASI.2019-00290	1		
Plazas vacantes											
año 2020											
N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cédula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Can. por cargo	Conclusiones		
2	18	0000500	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/12/2020	NOP.2020-00467	1		
3	24	0000533	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	30/11/2020	PEN.2020-00113	1		
4	38	0000547	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	12/12/2020	NOI.2020-00261	2		
5	47	0000585	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/10/2020	NOP.2020-00383	3		
6	51	0000585	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2020	REN.2021-00002	1		
Plazas vacantes											
año 2021											
N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cédula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Can. por cargo	Conclusiones		
7	18	0000498	DIRECTOR UNIDAD TECNICA	01030701	VACANTE	VACANTE	31/03/2021	REN.2021-00020	1		
8	23	0000500	INGENIERO EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	12/09/2021	REN.2021-00042	1		
9	36	0000503	INGENIERO EXPERTO	01030701	VACANTE	VACANTE	01/09/2021	TLT.2021-00010	2		
10	46	0000517	CONTRALOR UNIDAD EJECUTORA	01030701	VACANTE	VACANTE	20/08/2021	DSR.2021-00008	1		
11	51	0000547	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	16/12/2021	NOI.2021-00407	1		
12	65	0000548	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	01/01/2021	NSE.2021-00114	1		
13	78	0000549	EXPERTO PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/05/2021	NSE.2021-00286	1		
14	85	0000549	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/11/2021	NOP.2021-00322	2		
15	96	0000549	EXPERTO PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/04/2021	ASI.2021-00015	3		
16	109	0000583	DIBUJANTE PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/10/2021	NSE.2021-00373	1		
17	116	0000584	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	20/06/2021	REN.2021-00025	2		
18	128	0000584	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2021	REN.2021-00067	3		
19	139	0000584	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	29/09/2021	REN.2021-00049	4		
20	140	0000585	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2021	FIN.2022-00025	5		

Plazas vacantes										
año 2022										
N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cédula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Cantida por cargo	Conclusiones	
21	18	EXPERTO PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	TPF.2022-00005	1		
22	23	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/02/2022	NOI.2022-00034	2	Cargo	Total
23	000051835	PROFESIONAL EXPERTO	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NSE.2022-00212	1	EXPERTO PAPS	2
24	000051849	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00046	1	PROFESIONAL EXPERTO	1
25	000053353	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00048	2	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	2
26	000054369	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NOI.2022-00202	1	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	4
27	000054471	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/06/2022	NOI.2022-00138	2	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	3
28	000054482	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00061	3	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	4
29	000054590	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/03/2022	REN.2021-00013	1	GESTOR GENERAL GESTIÓN DE APOYO	1
30	0000545101	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	17/07/2022	REN.2022-00033	2	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	1
31	0000545113	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	PSG.2022-00063	3	Total plazas vacantes	18
32	0000546122	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00037	1		
33	0000546133	GESTOR GENERAL GESTIÓN DE APOYO	0103070500	VACANTE	VACANTE	13/02/2022	REN.2022-00009	1		
34	0000546145	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	30/06/2022	REN.2022-00035	2		
35	0000547157	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NOI.2022-00210	1		
36	0000550164	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00047	3		
37	0000584171	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/05/2022	NOI.2022-00112	4		
38	0000646185	EJECUTIVO GENERAL PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	06/05/2022	REN.2022-00019	4		

# INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

## AUDITORÍA INTERNA

Plazas vacantes								
Desde aprobación STAP								
N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cédula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Can. por cargo
39	1	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		1
40	2	EJECUTIVO GENERAL A SISTEMAS DE AGUA	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		1
41	3	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		1
42	4	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		2
43	5	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		3
44	6	GESTOR GENERAL SISTEMAS DE AGUA	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		1
45	7	EJECUTIVO GENERAL PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		2
Plazas vacantes Años 2019-2022								
N°	Plaza	Cargo	Subprograma	Cedula	Nombre Completo	fecha de vacancia	Trámite	Can. por cargo
INSPECTOR DE OBRAS PAPS								
1	5	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/07/2019	ASI.2019-00260	1
2	1	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2020	REN.2021-00002	2
3	1	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	16/12/2021	NOI.2021-00407	3
4	15	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	20/08/2021	REN.2021-00025	4
5	18	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2021	REN.2021-00067	5
6	19	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	29/09/2021	REN.2021-00049	6
7	10	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/12/2021	FIN.2022-00025	7
8	2	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00037	8
9	6	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	30/06/2022	REN.2022-00058	9
10	4	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00047	10
11	1	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/05/2022	NOI.2022-00112	11
12	12	INSPECTOR DE OBRAS PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		12
EXPERTO PAPS								
13	8	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/12/2020	NOP.2020-00467	1
14	9	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	12/12/2020	NOI.2020-00261	2
15	7	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/10/2020	NOP.2020-00383	3
16	13	EXPERTO PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/05/2021	NSE.2021-00286	4
17	15	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/11/2021	NOP.2021-00322	5
18	16	EXPERTO PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/04/2021	ASI.2021-00015	6
19	15	EXPERTO PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	TPF.2022-00005	7
20	3	EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/02/2022	NOI.2022-00034	8
EJECUTIVO AVANZADO PAPS								
21	4	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	30/11/2020	PEN.2020-00113	1
22	5	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070600	VACANTE	VACANTE	01/01/2021	NSE.2021-00114	2
23	9	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00046	3
24	3	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00048	4
25	7	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		5
26	8	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		6
27	9	EJECUTIVO AVANZADO PAPS	0103070500	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		7
INGENIERO EXPERTO PAPS								
28	3	INGENIERO EXPERTO PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	12/09/2021	REN.2021-00042	1
29	6	INGENIERO EXPERTO	01030701	VACANTE	VACANTE	01/09/2021	TLT.2021-00010	2
DIRECTOR UNIDAD TECNICA								
30	8	DIRECTOR UNIDAD TECNICA	01030701	VACANTE	VACANTE	31/03/2021	REN.2021-00020	1
CONTRALOR UNIDAD EJECUTORA								
31	6	CONTRALOR UNIDAD EJECUTORA	01030701	VACANTE	VACANTE	20/08/2021	DSR.2021-00008	1
DIBUJANTE PAPS								
32	8	DIBUJANTE PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/10/2021	NSE.2021-00373	1
PROFESIONAL EXPERTO								
33	5	PROFESIONAL EXPERTO	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NSE.2022-00212	1
EJECUTIVO GENERAL A PAPS								
34	9	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NOI.2022-00202	1
35	1	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NOI.2022-00138	2
36	2	EJECUTIVO GENERAL A PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/03/2022	NSE.2022-00061	3
37	5	EJECUTIVO GENERAL PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	08/05/2022	REN.2022-00019	4
38	9	EJECUTIVO GENERAL A SISTEMAS DE AGUA	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		5
39	6	EJECUTIVO GENERAL PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		6

Conclusiones	
Cargo	Total
INSPECTOR DE OBRAS PAPS	1
EJECUTIVO GENERAL A SISTEMAS DE AGUA	2
EJECUTIVO AVANZADO PAPS	3
GESTOR GENERAL SISTEMAS DE AGUA	1
<b>Total plazas vacantes</b>	<b>7</b>

Cargo	Total
INSPECTOR DE OBRAS PAPS	12
EXPERTO PAPS	8
EJECUTIVO AVANZADO PAPS	7
INGENIERO EXPERTO PAPS	2
DIRECTOR UNIDAD TECNICA	1
CONTRALOR UNIDAD EJECUTORA	1
DIBUJANTE PAPS	1
PROFESIONAL EXPERTO PAPS	1
EJECUTIVO GENERAL A PAPS	6
EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	5
GESTOR GENERAL GESTION DE APOYO	2
EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	1
<b>Total</b>	<b>45</b>

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO**  
**AUDITORÍA INTERNA**

EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS								
40	00005450	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	31/03/2022	REN.2021-00013	1
41	00005451	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	17/07/2022	REN.2022-00033	2
42	00005453	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	0103070700	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	PSG.2022-00063	3
GESTOR GENERAL GESTIÓN DE APOYO								
43	00005463	GESTOR GENERAL GESTIÓN DE APOYO	0103070500	VACANTE	VACANTE	13/02/2022	REN.2022-00009	1
44	00006462	GESTOR GENERAL SISTEMAS DE AGUA	01030701	VACANTE	VACANTE	Desde aprobación STAP		1
EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS								
45	00005477	EJECUTIVO ESPECIALISTA PAPS	01030701	VACANTE	VACANTE	01/08/2022	NOI.2022-00210	1

**ANEXO Nro.7**  
**DIRECCION JURÍDICA PAPS**

Anexo Nro.8					
Cantidad de licitaciones por abogado					
Abogado a cargo	Año	Licitación	Monto Lici.	N.	Salario del funcionario
Alejandro Rodríguez	2020	2020BCI-00004-BID, 2020BCI-00004-BID: Contratación de consultor individual para el Plan de Desarrollo DESCOM	\$42,680.00	2	
		2020CDS-00052-PRI, 2020CD-000046-0021400001: Dispute Board	€8,775,000.00		
	2021	2021CDS-00063-PRI, 2021CD-000058-0021400001: Dispute Board	Partida 1, Línea 1 (SICOP) Contratación 1. 2018BPO-000002-BID: €1,364,000.00 • Partida 1 Línea 2 (SICOP) Contratación 2. 2018BPO-000006-BID: €6,649,500.00 • Partida 1 Línea 3 (SICOP) Contratación 3. 2017LI-000004-PRI: €1,705,000.00 • Partida 1 Línea 4 (SICOP) Contratación 4. 2018BPO-00003-BID: €3,239,500.00 • Partida 1 Línea 5 (SICOP) Contratación 5. 2019BCP-000003- BID: €5,285,500.00	1	
	2022	2022BCP-00001-BID, 022CD-000032-0021400001: Compra de microcomputadoras portátiles para ASADAS de la Zona Norte	\$6,179.04	1	
			<b>Total 3 años</b>	<b>4</b>	
Abogado a cargo	Año	Licitación	Monto Lici.	N.por año	Salario del funcionario
Alonso Picado	2018	2018BPO-00003-BID, 2018BPO-00003-BID: Ampliación y rehabilitación del acueducto periurbano, El Llano de Alajuelita	\$6,832,605.90	1	
	2019	2019LI-00011-PRI, 2019LI-00011-PRI: Construcción y mejoras de Colectores y Subcolectores en las cuencas Rivera, Torres, María Aguilar y Tiribí cantones San José, Goicoechea, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, Moravia, Desamparados, Alajuelita y Tibás, Provincia San José (COMECO)	Línea 1: "Ampliación, reemplazo y reparación de infraestructura de alcantarillado sanitario en colectores y subcolectores en las cuencas Rivera, Torres, María Aguilar y Tiribí" Cantones: San José, Goicoechea, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, Moravia, Desamparados, Alajuelita y Tibás, Provincia de San José: €3,845,325,738.11 + \$29,901,610.02 • Línea 2: "Rehabilitación de la infraestructura de alcantarillado sanitario en colectores y subcolectores en las cuencas Rivera y Tiribí" Cantones: San José, Goicoechea, Montes de Oca, Vázquez de Coronado, Moravia, Desamparados, Alajuelita y Tibás, Provincia de San José: €907,901,645.50 + \$6,998,618.49	2	
	2020	2019CDS-00056-PRI, 2019CDS-00056-PRI: Servicios de consultoría para inspección, ICE 2020CDS-00142-PRI, 2020CD-000133-0021400001: Elaboración de un Plan de Manejo de Tránsito Vehicular	€5,815,758,375.64 €70,000,000.00	1	
			<b>Total 3 años</b>	<b>4</b>	

## INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO AUDITORÍA INTERNA

Abogado a cargo	Año	Licitación	Monto Lici.	N.por año	Salario del funcionario
Esteban González	2020	2020CDS-00044-PRI, 2020CD-000037-0021400001: Diseño y definición de la estrategia de comunicación para la ruta del saneamiento aplicada al Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (PMAAMSJ)	€30,000,000.00	1	
	2021	2021LA-00050-PRI, 2121LA-000032-0021400001: Productos y servicios de comunicación para los proyectos ejecutados por PAPS	€180,000,000.00	1	
	2022	2022CDS-00066-PRI, 2022CD-000053-0021400001: Servicio de mantenimiento y acompañamiento para la sostenibilidad evolutiva de la plataforma Felino	€84,072.00	1	
			<b>Total 3 años</b>	<b>3</b>	
Abogado a cargo	Año	Licitación	Monto Lici.	N.por año	Salario del funcionario
Larissa Seravalli	2020	2020CDS-00097-PRI, 2020CD-000080-0021400001: Publicación medios de prensa escrita (Grupo Nación)	€14,455,000.00	1	
	2021	2021BPN-00001-BID, 2021LN-000004-0021400001: Construcción de tanque de almacenamiento y línea de distribución, Asentamiento La Carpio, La Uruca, San José	\$2,388,203.01	2	
		2021CDS-00047-PRI, 2021CD-000038-0021400001: Publicaciones con la Imprenta Nacional	€124,999,999.00		
	2022	2022CDS-00086-PRI, 2022CD-000070-0021400001: Servicio Externo de Notariado Público para Unidad Ejecutora PAPS - AYA	€28,000,000.00	1	
			<b>Total 3 años</b>	<b>3</b>	
Abogado a cargo	Año	Licitación	Monto Lici.	N.por año	Salario del funcionario
Ma Auxiliadora Alfaro	2018	2018BPO-00002-BID, 2018BPO-00002-BID: Construcción de alcantarillado sanitario, Colectores Sur: Desvío María Aguilar y Extensión Aserri	\$15,725,446.20	2	
		2018BPO-00001-BID, 2018BPO-00001-BID: Construcción de alcantarillado sanitario, Redes Zona Sur	• Contrato Principal: \$8,429,016.55 • • Contrato Adicional: \$4,544,861.85		
	2019	2019BCP-00003-BID, 2019BCP-00003-BID: Ampliación de acueducto, San José de Upala: Ramal Los Ledezma	\$2,592,476.86	1	
			<b>Total 3 años</b>	<b>3</b>	
			<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>1.7</b>

**ANEXO Nro. 8**  
**PRESUPUESTO 2019, 2020 Y 2021**

Anexo Nro.9																		
Presupuesto años 2020, 2021 y 2022																		
Posición Financiera				Presupuesto Actual					Gasto Real					Porcentaje de Ejecución				
Descripción	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2020	Año 2021	Diferencia	Año 2022	Diferencia	Año 2020	Año 2021	Diferencia	Año 2022	Diferencia	2020	2021	Diferencia	2022	Diferencia
Jornales	0.01.02	0.01.02	0.01.02	206.588.774.00	83.857.800.19	-112.730.973.81	65.832.855.39	-8.024.944.80	95.354.672.00	86.374.600.00	-8.980.072.00	38.657.736.00	-47.716.864.00	46.16	92.03	45.87	45.04	-46.99
Servicios Especiales	0.01.03	0.01.03	0.01.03	2.588.504.542.38	2.176.419.627.62	-412.084.914.76	2.010.411.914.00	-166.007.713.62	2.280.571.335.12	1.923.664.661.77	-356.906.673.35	1.072.435.240.40	-851.228.421.37	88.10	88.39	0.29	53.34	-35.05
Suplencias	0.01.05	0.01.05		32.192.197.60	1.102.042.11	-1.069.844.51	0.00	-1.102.042.11	13.415.426.90	0.00	-13.415.426.90	0.00	0.00	41.67	0.00	-41.67	0.00	0.00
Tiempo Extraordinari	0.02.01	0.02.01	0.02.01	15.753.608.00	8.082.684.00	-7.670.924.00	6.269.487.91	-1.401.436.09	5.304.243.47	3.714.910.63	-1.589.332.84	2.148.496.86	-1.566.413.77	33.67	62.03	28.36	34.27	-27.78
Recargo de Funciones	0.02.02	0.02.02		996.432.30	0.00	-996.432.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Difer. Pago Vacac.	0.03.99.8	0.03.99.8	0.03.99.8	660.058.64	382.528.78	-277.529.86	388.266.70	5.737.92	0.00	165.434.00	165.434.00	6.722.00	-158.712.00	0.00	43.25	43.25	1.73	-41.52
Decimotercer Mes	0.03.03	0.03.03	0.03.03	253.038.200.87	246.476.528.41	-6.561.672.46	189.312.395.04	-57.164.133.37	190.316.226.10	174.619.693.35	-15.696.532.75	1.360.048.00	-173.259.645.35	75.21	70.85	-4.36	0.72	-70.13
Salario Escolar	0.03.04	0.03.04	0.03.04	250.666.217.51	181.269.469.48	-69.416.748.03	162.755.280.20	-18.514.189.28	175.023.916.89	171.064.363.85	-3.959.553.04	151.694.322.31	-19.170.041.54	69.82	94.37	24.55	93.33	-1.04
Cont. Pat. S.S.CC.SS	0.04.01	0.04.01	0.04.01	280.865.202.94	274.636.616.62	-6.228.586.32	213.220.846.93	-61.415.769.69	219.708.300.74	206.330.773.74	-13.377.527.00	116.900.612.56	-89.430.161.18	78.23	75.13	-3.10	61.87	-13.46
Cont. Pat. IMAS	0.04.02	0.04.02	0.04.02	15.181.902.87	14.845.222.52	-336.680.35	11.363.289.01	-3.481.933.51	11.890.862.69	10.972.905.00	-917.957.69	6.313.166.00	-4.859.739.00	78.32	73.92	-4.40	62.50	-11.42
Contil Pat. INA	0.04.03	0.04.03	0.04.03	45.545.708.55	44.535.667.57	-1.010.040.98	34.089.867.06	-10.445.800.51	35.672.588.00	32.918.711.00	-2.753.877.00	18.939.499.00	-13.979.212.00	78.32	73.92	-4.40	62.50	-11.42
Cont. Pat. FDSAF	0.04.04	0.04.04	0.04.04	151.819.028.62	148.452.225.23	-3.366.803.39	113.632.890.20	-34.819.335.03	118.906.635.62	109.729.033.00	-9.179.602.62	63.131.667.00	-46.597.366.00	78.32	73.92	-4.40	62.50	-11.42
Cont. Pat. BPDC	0.04.05	0.04.05	0.04.05	15.181.902.86	14.845.222.49	-336.680.37	11.363.289.01	-3.481.933.48	11.890.865.46	10.972.900.00	-917.965.46	6.315.954.73	-4.656.945.27	78.32	73.92	-4.40	62.52	-11.44
Fon.Pens.Co.Obl.0.5%	0.05.02.1	0.05.02.1	0.05.02.1	22.740.907.75	60.889.547.19	38.148.639.44	68.179.734.12	7.280.186.93	17.371.602.69	43.413.315.00	26.041.712.31	25.252.664.00	-18.160.651.00	76.39	71.13	-5.26	41.66	-29.64
Fondo Pens.Co.IVS	0.05.02.2	0.05.02.2	0.05.02.2	30.363.805.71	25.195.684.22	-5.168.121.49	22.726.578.03	-2.449.106.19	23.781.723.54	21.945.802.00	-1.835.921.54	12.626.335.00	-9.319.467.00	78.32	87.10	8.78	62.50	-24.60
Aporte Pat. Fond Cap	0.05.03	0.05.03	0.05.03	83.570.063.49	41.048.350.06	-42.521.713.43	34.589.867.06	-6.458.483.00	65.884.436.00	33.397.006.00	-32.467.430.00	18.939.499.00	-14.457.507.00	78.81	81.36	2.55	61.59	-19.77
Cont. Pat.Fon.Ad.EP	0.05.05	0.05.05	0.05.05	151.630.622.62	147.647.363.56	-3.983.259.06	67.043.405.22	-80.603.958.34	23.321.153.60	21.199.882.06	-2.121.271.54	12.453.769.80	-8.746.112.26	15.38	14.36	-1.02	21.21	6.85
Cont.Patro.Seg.Pensi	0.05.01	0.05.01	0.05.01	154.614.571.26	148.452.225.15	-6.162.346.11	117.132.890.20	-31.319.334.95	123.996.940.05	115.055.377.04	-8.941.563.01	66.178.423.71	-48.878.953.33	80.20	77.50	-2.70	63.57	-13.93
Prestaciones Legales	6.03.01	6.03.01	6.03.01	40.545.948.78	9.649.817.18	-30.896.131.60	9.794.564.43	144.747.25	0.00	296.795.00	296.795.00	0.00	-296.795.00	0.00	3.08	3.08	0.00	-3.08
Otras Pres.Ter.Pers.	6.03.99	6.03.99	6.03.99	14.889.433.00	18.612.694.69	3.723.261.69	18.819.318.08	206.623.39	14.872.549.00	3.603.024.46	-11.269.524.54	3.519.586.02	-83.438.44	99.89	19.36	-80.53	18.70	-86.66
<b>Total</b>				<b>4,355,369,159.77</b>	<b>3,562,543,516.88</b>	<b>-792,825,642.89</b>	<b>3,176,926,738.59</b>	<b>-385,616,778.29</b>	<b>3,427,265,477.87</b>	<b>2,883,064,587.90</b>	<b>-544,200,889.97</b>	<b>1,617,073,742.38</b>	<b>-1,265,990,845.51</b>	<b>78.69</b>	<b>81.21</b>	<b>2.52</b>	<b>103.20</b>	<b>21,992,439.95</b>

**Conclusiones**

Del 2020 al 2021 se evidencia como disminuyo el presupuesto en jornales 112,730,973.81 y servicios especiales 412,084,914.76, ademas para el 2021, no se presupuesto para recargo de funciones  
Del 2020 al 2021 se evidencia como en disminuyo el gasto en jornales 8,980,072.00 y servicios especiales 356,906,673.35, en total ubo una disminucion del gasto de 544.200.889,97, ademas la ejecucion presupuestaria en el 2020 fue mas bajas que la del 2021, en jornales hubo una diferencia de 45.87%.

**ANEXO Nro.9 DEBILIDADES DE PROCEDIMIENTOS**

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>a. En cuanto a los responsables del proceso en el punto 7.1.1.5, no se incluye a la DPE, pese a que está, según el MOF y la normativa de Mideplan es la responsable del Portafolio de Proyectos, como la UPI.</p> <p>b. En las referencias punto Nro. 6, no se hace alusión al bloque de legalidad según lo establecido por Mideplan.</p> <p>c. De acuerdo con lo indicado en el punto "7.1.1. Desarrolla el Acta Constitutiva en el apartado 7.1.1.1. Recibe formulario con planteo de necesidad aprobado", es importante mencionar que en estos dos puntos no se señala, que se debe constituir un expediente único y estandarizado, en el cual se archiven todos los documentos del proyecto, esto se menciona hasta el punto 7.1.1.5, debiéndose haber constituido desde el inicio, cuando se empezó a generar la documentación del proyecto, además, indica el procedimiento que la PMO, recibe las necesidades de proyectos aprobadas por la Dirección de Planificación para llenar su acta, pero estas deberían de venir con su justificación y priorización.</p> <p>d. En el punto 7.1.1.2 indica que la PMO es la que confirma quién es el líder del proyecto, pero no se indica quien lo selecciona, ni se indica qué perfil debe tener la persona encargada de ser líder del proyecto, además, se cita al patrocinador, pero no se define dentro de la terminología en el punto Nro.4 la descripción de este, ni el rol.</p> <p>e. En el punto 7.1.1.3, en la convocatoria para la reunión inicial del proyecto no se indica si se realiza minuta o algún documento con los acuerdos tomados, para este.</p> <p>f. En el punto 7.1.1.4, se indica que para la nomenclatura del proyecto es conveniente seguir los lineamientos de Mideplan, pero no se especifica cuál normativa de Mideplan.</p> <p>Tampoco, en ninguna de las actividades del procedimiento se establecen los tiempos prudenciales para realizar las actividades, es decir, no se puede estimar cuanto es el plazo de cumplimiento de toda la gestión.</p> <p>Es importante en la terminología cuando se habla de la PMO, aclarar que el representante de esta, es el Gerente General, como se indica en el punto 7.1.1.4.</p> <p>g. Pese a que, en todo el procedimiento, se señalan reuniones en las cuales se toman acuerdos, el procedimiento no señala que deben quedar minutas con los acuerdos que se tomen y</p>

Pág.1

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>que estas sean firmadas por los presentes garantizando la formalidad, tal y como se evidencia en el punto 7.1.1.5.</p> <p>h. En el punto 7.1.2.3. Llena formulario de registro de Stakeholders, se indica lo siguiente "Los formularios, Registro de Stakeholders CEG-10-01-F2 y Matriz de Análisis de stakeholders CEG10-01-F3, no se firman, por ende, pueden modificarse mediante registro de versiones de ser necesario", en este caso sería importante plantear periodos para realizar la revisión de los stakeholders.</p> <p>i. En el punto 7.2.2. "Define el alcance" se indica lo siguiente:</p> <p><i>"(...) se recomienda que cada UEN que administra los procesos respectivos, definan detalladamente los protocolos para los cuales aceptan los entregables, la persona que emite entregable (por ejemplo, el director del Área de Diseño) y la dependencia donde labora, la persona que acepta el entregable para efectos de continuar con el proyecto y la dependencia donde labora."</i></p> <p>Esta redacción se torna ambigua, en el caso de los protocolos estos deberían estar establecidos, y no queda claro cuando se dice que un funcionario recibe y acepta el entregable y otra que lo acepta.</p> <p>j. En el punto "7.2.3.1. Descomposición del trabajo del proyecto en entregables", en esta actividad no se señala cuanto tiempo se tardaría, es decir, no se le incluyen tiempos prudenciales como en todas las anteriores actividades.</p> <p>k. Es importante señalar que en las referencias y en los puntos 7.2.5. Elabora Matriz de Riesgos, 7.2.5.1. Identificación de los riesgos, 7.2.5.3. Análisis cuantitativo de riesgos, no se cita el Marco Orientador para SEVRI de la Institución. Además, en estos puntos no se indica cada cuanto se debe de revisar y actualizar la matriz de riesgo.</p> <p>l. En el punto 7.2.6. Desarrolla el cronograma, en esta actividad no se define un tiempo prudencial para cumplir con el procedimiento.</p> <p>m. En el punto 7.2.11. "Desarrolla el plan de gestión del proyecto", indica que se fija la línea base de tiempo, costo y alcance, pero no se da ningún otro criterio para elaborar las líneas base, además tampoco se da algún tipo de descripción de estas, es importante señalar que se debería dejar claro que esta línea base original debe mantenerse en el tiempo y que al momento de hacer cambios a estas, las originales no se</p>

Pág.2

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>deben de modificar, ya que si estas se modifican y no se tiene claro cuáles fueron las originales no se puede medir que tan eficiente está siendo toda la planificación inicial.</p> <p>n. En las actividades donde se señala que deben actualizar el expediente por parte del líder, tampoco se le da un plazo prudencial para esto, además no queda claro cada cuanto hay que realizar estas actualizaciones y quién es el responsable de este control, como por ejemplo los puntos número:</p> <p>7.3.4. Realiza aseguramiento de la calidad.            7.3.3. Dirige el equipo del proyecto.            7.3.2.1. Registro de Incidentes y etc.            7.3.6. Gestiona los stakeholders y las comunicaciones.            7.3.7. Controla el alcance.            7.3.8. Controla el cronograma.            7.3.12. Monitorea los riesgos.            7.3.13. Monitorea y controla el trabajo del proyecto.</p> <p>En el único punto en el que, si se establecen tiempos, es el 7.3.8.1, en el cual para monitorear y controlar cronogramas se indica lo siguiente:</p> <p><i>"[...] Las actualizaciones deberán realizarse con una frecuencia mínima mensual durante la fase de preinversión y con una frecuencia mínima semanal durante la fase de ejecución de las obras"</i></p> <p>En el punto 7.3.11.1. "Actualización al registro de incidentes" se indica lo siguiente:</p> <p><i>"(...) atribuibles al AYA con prioridad media: se debe valorar la viabilidad de establecer medidas preventivas o correctivas, a través de un análisis de beneficio costo."</i></p> <p>De acuerdo con lo anterior, se debería de establecer el responsable si fuera el caso y las medidas que se van a tomar ante este.</p>
2.8.2	Análisis del procedimiento CEG-10-04-P Gestión de programas y proyectos (Auditoría de proyectos)	<p>En el momento de la revisión del procedimiento CEG-10-04-P denominado-Auditoría de proyectos, en el SharePoint del Sistema de Calidad (maestro de información documentada Documentos internos versión 01(código: CEG-11-03-F2), este se encontraba vigente, sin embargo, al no poderse ubicar el procedimiento CEG-10-04-P ya señalado, se realizó una consulta a la funcionaria encargada del Sistema de Calidad, sobre este procedimiento, la cual fue contestada mediante un correo electrónico del 16 de agosto de 2022, en la cual nos indicó lo siguiente:</p> <p><i>"[...] En atención a su solicitud le indico que la semana pasada fueron</i></p>

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>eliminados los subprocesos CEG-10-02, CEG-10-03 y CEG-10-04. De tal manera que a la fecha únicamente tenemos vigente el CEG-10-01. No obstante, adjunto la información de todos los subprocesos en caso de que la requieran."</p> <p>Según lo anterior, este procedimiento al momento de la revisión estaba obsoleto, según la funcionaria, aun cuando en el repositorio se encontraba vigente.</p>
2.8.3	Análisis del procedimiento EST-01-02-P Planeamiento Estratégico. (Formulación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico, EST-01-02-F1).	<p>1. No se incluyeron plazos de cumplimiento en ninguna de las actividades, además se propone que el Consejo Gerencial sea el que revisa y valida algunos documentos, pero no se indica quienes lo forman, ni detalla cómo se selecciona el personal para esto. En el punto Nro. 6.22 se cita la Guía Metodológica para el Plan Estratégico Institucional, pero esta no cuenta con código para identificarla en el Sistema de Calidad (Maestro información documentada) y en apariencia no se encuentra en este sistema ya que no se logra evidenciar, además, en el punto 7.5 indica lo siguiente: "La Junta Directiva recibe propuesta metodológica para dar inicio al proceso de formulación del PEI y establece niveles de coordinación, autoridad y responsabilidad", de acuerdo con lo anterior, no se indican los parámetros a utilizar para establecer estos niveles.</p> <p>2. En el punto 7.6 cita lo siguiente: "(...) La Presidencia Ejecutiva recibe acuerdo de Junta Directiva con la aprobación de la metodología para dar inicio al proceso de formulación del PEI y conforma Equipo de Trabajo multidisciplinario que en coordinación con la Dirección de Planificación Estratégica estará a cargo de ejecutar el proyecto de formulación del PEI", de lo anterior se precisa la falta de indicación con respecto a los parámetros ni señalan el perfil para los funcionarios que van a conformar este equipo</p> <p>3. En el punto 7.11 de este procedimiento se indica lo siguiente:</p> <p><i>"(...) la Dirección de Planificación Estratégica realiza todo el trámite requerido para la contratación de los servicios profesionales de una empresa que venga a dar soporte y acompañamiento en la formulación del PEI."</i></p> <p>De lo anterior, no se logra observar los requerimientos para llegar a tomar esta decisión, la cual debería estar respaldada por una justificación que adjunte un estudio técnico y de costo-beneficio.</p> <p>4. En los puntos 7.12 "Iniciar sesiones de trabajo para análisis situacional" 7.13 "Realizar sesiones de trabajo para Marco Estratégico" y 7.15. "Realizar sesiones de trabajo para completar Objetivos Estratégicos (OE) y hacer Planes de acción", no se establece la cantidad de sesiones, además no se indica si se realizan minutos, en las cuales se indique los acuerdos o productos establecidos, es importante señalar que</p>

## INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

### AUDITORÍA INTERNA

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>más adelante en el texto se indica la realización de más sesiones de trabajo.</p> <p>5. En el punto 7.15 se señala lo siguiente: "(...) además de un grupo de funcionarios designados por el superior jerárquico, para identificar las acciones o iniciativas estratégicas que se requieren para cumplir con los objetivos establecidos" así las cosas no se hace señalamiento de un perfil de los funcionarios seleccionados para esto.</p> <p>6. En el punto 7.30: "Realizar divulgación de PEI", se indica sobre la divulgación, pero no se señala como se va a realizar, ni se menciona la necesidad de dejar la evidencia de lo realizado.</p> <p>7. En el punto 7.31 se indica que se evalúa el Plan Estratégico Institucional, pero no se aclara como se va a realizar, ni los indicadores para esto.</p> <p>8. El punto 7.32 cita que se utiliza una matriz para la evaluación, pero no se indica qué información se solicita en esta, tampoco se cita el formulario para la matriz, además, esta evaluación no presenta tiempos de cumplimiento.</p> <p>9. En el punto 7.42, se indica lo siguiente:</p> <p><i>"7.42 Revisar informe de evaluación La Presidencia Ejecutiva revisa el Informe de evaluación y analiza los resultados. Queda a decisión de la Presidencia si lo eleva o no a conocimiento de la Junta Directiva." El subrayado no pertenece al original.</i></p> <p>Como se evidencia, queda a decisión de la Presidencia Ejecutiva, si se eleva o no el informe de evaluación del PEI, esto llama la atención ya que la Junta Directiva aprobó este documento por lo que es importante que la Junta Directiva sea enterada no solo por una sana gestión sino también por la importancia de dar seguimiento.</p> <p>10. En el punto 7.60: "Recibir acuerdo y lo comunica" no se indica como se va a realizar esta comunicación. El procedimiento es ambiguo en cómo se va a dar seguimiento al PEI, y no se establecen tiempos sobre cada cuando se deben realizar estos seguimientos.</p>
2.8.4	Análisis del procedimiento DIN-31-01-P, Perfil del proyecto	<p>1. En el apartado 4 de terminología, punto 4.1, se cita al patrocinador, pero en el procedimiento, no se indica quién debería ser el patrocinador.</p> <p>2. En el punto 7.1 se cita al Comité de Proyectos, pero en el texto no se menciona, quiénes pueden ser miembros de este.</p>

Pág.5

Nro.	Procedimiento	Debilidades
2.8.1	Análisis del procedimiento CEG-10-01-P, Gestión de proyectos	<p>3. En cuanto al punto 5.2 de los responsables, se señala un Director a cargo del proyecto, pero no se establece un perfil para este.</p> <p>4. En ninguna de las actividades del procedimiento, se logra observar la existencia de tiempos prudenciales para su cumplimiento. Además, es importante elaborar un expediente único y estandarizado, en el cual se incluyan todos los entregables, así como la documentación referente al proyecto.</p> <p>5. Tampoco se establecen formularios con la información que se necesita para elaborar el perfil y si existiera alguno, no se indica en el procedimiento.</p>

Fuente: Elaboración propia de procedimientos institucionales

## ANEXO Nro.10 CONTROL DE CAMBIOS COMPONENTE 1

“Análisis de Instrucciones de Trabajo: Control de Cambios”

Versión 1 17 de febrero 2020 a 28 de febrero 2021	Versión 2 01 de marzo 2021 a 28 de octubre 2021	Versión 3 29 de octubre 2021 a 04 de mayo 2022	Versión 4 05 de mayo de 2022
4.Descripción Paso 4: Documentación del cambio. Paso 5: Documentación del cambio. Paso 6: Notificación del cambio.	Paso 4: Registrar el cambio. Paso 5: Documentar el cambio. Paso 6: Notificar el cambio.	Paso 5.3 Aprueba o rechaza el Comité de Dirección de Proyectos Paso 7: Documentar el cambio Paso 7.1: Documentar el cambio Aprobado. Paso: Documentar el cambio Rechazo.	Paso 8: Documentar el cambio Paso 8.1: Documentar el cambio Aprobado. Paso 8.2: Documentar el cambio Rechazado.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe existir un registro del estado de los cambios (en la información proporciona por el PAPS si se localizó un registro desde el 2016, en el expediente no)</li> <li>• Oficio de solicitud.</li> <li>• Oficio de aprobación.</li> <li>• La documentación del cambio debe generar una nota en la actividad del cronograma que se vea afectada.</li> <li>• El líder debe actualizar el plan de Gestión del proyecto (no se indica “cómo y quién revisa”)</li> <li>• No se localizaron correos de comunicación del cambio de los involucrados incluyendo los Skakeholder.</li> </ul>	<p>En caso de cambio en el costo que necesite variar el presupuesto institucional, el líder, antes de la solicitud formal, debe verificar la viabilidad presupuestaria.</p> <p>Se indica las aprobaciones y se señala el Comité Dirección de Proyectos, el procedimiento no indica “cómo aprueba dicho comité”.</p> <p>No se localizaron memorandos de la Gerencia General dirigidos a DPE, para agendar con el Comité, tampoco oficios o minutas de este, con recomendaciones de aprobar o rechazar, dirigidas a la GG.</p> <p>La justificación con rebalanceo de los presupuestos, cuando es un programa con financiamiento externo, tal y como UE PAPS.</p> <p>En el Paso 4: Registrar el cambio. (...) generar una nota en la actividad del cronograma que se vea afectada y su justificación.</p> <p>En Paso 5: Documentar el cambio.</p>	<p>Paso 5.3, se indica que el Comité de Dirección de Proyectos, comunica a la GG la minuta (no se localizaron todas las minutas y las existentes no tenían firmas).</p> <p>Paso 7, el líder: Actualiza el control de cambios en el expediente del sitio del Sistema de Gestión de Proyectos. Cuando el cambio afecte costo y presupuesto, se tramita el movimiento presupuestario EST-01-04-P, no se localizó la información.</p> <p>La Solicitud de cambio aprobada, que afecte alcance, tiempo o costo, se debe presentarse a la DPE, para: actualizar, cerrar, suspender o excluir del BPIP, según el procedimiento EST-02-02-P, no se localizó esto.</p>	<p>Para esta versión 4, se incorpora lo señalado en las Normas Técnicas de Inversión Pública y aval Técnico para los proyectos, según el Reglamento para el funcionamiento del SNIP, para cambio en el tiempo, si afecta cronograma o ruta crítica, cuando el proyecto modifique su programación física o financiera.</p> <p>Cambio en el costo se deben considerar los costos directos e indirectos (000043-PRE-PAPS-2022-010), se debe tomar en cuenta los recursos ejecutados y por ejecutar, es decir el costo total del proyecto.</p> <p>Órdenes de cambio a contratos: Para gestionar órdenes de cambio contractuales de proyectos es indispensable que se adjunte el formulario CEG-10-01-F15 Solicitud de Cambio aprobado a dicha Resolución para su trámite correspondiente.</p> <p>Se indica al igual que las versiones anteriores, Oficina de Gestión de Proyectos con las competencias para aprobar o rechazar, sin embargo, en</p>

Pág.1

## INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

### AUDITORÍA INTERNA

Versión 1 17 de febrero 2020 a 28 de febrero 2021	Versión 2 01 de marzo 2021 a 28 de octubre 2021	Versión 3 29 de octubre 2021 a 04 de mayo 2022	Versión 4 05 de mayo de 2022
	<p>El líder debe:</p> <p>(...) Actualizar el Portafolio Institucional de Inversión Pública y adjuntar el formulario de cambio aprobado a FOPRI, lo cual no fue posible localizar.</p> <p>actualizar el plan de Gestión del proyecto (no se indica "cómo y quién revisa"</p> <p>En caso de modificación presupuestaria, informar al área de presupuesto para el procedimiento", con la información documentada para cada cambio, no se tiene certeza como se hizo el cambio presupuestario, tampoco el dato de la reserva, modificación presupuestaria, reprogramación, y otros.</p>		<p>los memorandos de aprobación de la GG, no existe un criterio que respalde la decisión.</p>

Fuente: Elaboración propia de Auditoría Interna con datos institucionales

**ANEXO Nro.11**  
**RESUMEN DE OBSERVACIONES SOBRE**  
**LAS SOLICITUDES DE CAMBIOS**

**“Resumen observaciones solicitudes de cambios”**

Resumen de observaciones sobre las solicitudes de cambios			
Componente I			
Solicitudes analizadas por año			Observaciones y situaciones encontradas
N.º solicitud	Total	Año	
(001, 033, 034, 037, 038, 039, 042)	7	2016	1) Falta firma del Gerente (001) 2) No se indica la aprobación. 3) Los formularios, pese a que tenían algunas firmas, no se identificaron los nombres. 4) no se señalaban las líneas base. 5)
(001, 014, 022, 023, 025, 026, 031, 032, 034, 037, 038, 049)	12	2017	1) Pese a que se indica impacto en el cronograma no se aportó el cronograma, por lo cual se señalan plazos, pero no se indica la fecha que afectó. 2) No se indica la fecha anterior y la propuesta, por lo cual se dificulta la trazabilidad para determinar desviación en plazos. No se señala la línea base del costo, pese a que algunas señalan aumento en el costo. 4) 2017-038 Se le amplía a la consultora NJS-SOGREAH por 4 meses, se señala una resolución de Presidencia, más no se localiza en el expediente.
(009, 017, 023, 024, 028, 033, 035, 036, 038, 047, 050, 051, 052, 053, 057, 058)	16	2018	1) Se señalan reuniones con unidades, siglas que se describen) pero no hay minutas adjuntas de estas. 2) No se indican fechas de programación inicial y la reprogramación. 3) No se ven reflejados los aumentos de tiempo sobre la línea base.
(003, 004, 006, 007, 008, 010, 011, 012, 015, 024, 025, 027, 028, 029, 032, 038, 040, 051, 057, 059, 060, 061, 068)	23	2019	1) 003, solo hay una tabla dinámica sin firmas, sin memorando de aprobación, por lo cual no es posible determinar si este afectó la línea base. 2) Pese a que afectan EDT, no se adjuntan para verificar el cambio e impacto sobre la línea base. 3) Al no tener contenido presupuestario, ha sido necesario ajustar la línea base de tiempo. 4) 012, el gerente del programa firma realiza el memorando de autorización un día antes de la solicitud. 5) No se indican fechas anteriores, solo las nuevas fechas propuestas. 6) 069 Pese a que existe un memorando de aprobación del Gerente del Programa, la solicitud no tiene firma del Gerente del Programa. 7) 057 fecha de solicitud era 28/11/2019 se aprobó hasta el 24 de febrero de 2020, casi tres meses después.
(005, 006, 009, 013, 024, 025, 031, 033, 040, 064, 065, 071, 074, 075, 090, 093)	18	2020	1) 2020-005 y 2020-006 No incluyo EDT, tampoco hay firma del Gerente del PAPS y de la Directora Financiera Administrativa. 2) 2020-013 Pese a que afecta tiempo, no se incluye el EDT del cronograma que se esta viendo afectada tal y como lo señala la instrucción versión 1. 3) 2020-024 afectaba cronograma y ruta crítica, debió ser aprobado por la Gerencia General, no se localizó memorando de GG. 4) 2020-028 Pese a que afectó línea base de tiempo y cronograma, la plantilla no esta firmada y no esta en PDF, No se localizo memorando de aprobación de cambio, solo una tabla dinámica. 5) 2020-031 La Gerencia emite respuesta casi 4 meses después. 6) Solicitudes sin firma, sin aprobación, la 2020-040 solo tiene firma de la Directora Financiera. 7) 2020-065 afecto presupuesto la ejecución presupuestaria, sin embargo en la entrevista no sé indico. 7) Se indican resoluciones de Gerencia, No objeciones de bancos, Ordenes de cambio, sin embargo, no se adjunta al expediente.
020, 032, 035, 050, 098.	4	2021	1) Se indica que los líderes deben hacer la solicitud, sin embargo hay cosas en que la solicitud la hacen sus jefaturas e inclusive el Gerente del Programa. No hay nada del Comité Dirección de Proyectos que evidencie que haya aprobado nada, todo es realizado por PAPS y Gerencia General, tampoco se evidencia documentos de la participación de la Dirección de Planificación.
(000043-PRE-PAPS-2022-001, 000043-PRE-PAPS-2022-002, 000043-PRE-PAPS-2022-003, 000043-PRE-PAPS-2022-004, 000043-PRE-PAPS-2022-005, 000043-PRE-PAPS-2022-006, 000043-PRE-PAPS-2022-007, 000043-PRE-PAPS-2022-008, 000043-PRE-PAPS-2022-009, 000043-PRE-PAPS-2022-010, 000043-PRE-PAPS-2022-011)	11	2022	1) 2022-007 del total de componente I Afecta línea base de tiempo, cronograma y ruta crítica y En cuanto al costo afecta la línea base, los costos del proyecto. 2) Solicitudes de cambio firmados por funcionarios de Gerencia General, de una Oficina que no fue aprobada. La versión vigente de la Instrucción es la 4, según esta, continuó el Comité Dirección de Proyectos participando del proceso de aprobación o rechazo de algunas solicitudes de cambio, sin embargo, en la versión 1 estaba claro el rol, mientras que en las 2, 3 y 4 señala que: (...) la Gerencia General por medio de la Oficina de Proyectos analiza la solicitud y valora remitir a revisión del Comité de Dirección de Proyectos si lo considera procedente” pero cuál es el criterio para esa remisión.
<b>Total</b>			<b>90</b>

Fuente: Elaboración propia de Auditoría Interna con datos institucionales