



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CIUDAD DE LIMÓN A CARGO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (AYA)

27 de marzo de 2023

Informe N° DFOE-SOS-IAD-00001-2023

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa
Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible
Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo

F-GE-50 V7

CONTENIDO

Introducción	6
Origen de la Auditoría	6
Objetivo general	6
Alcance	6
Criterios de Auditoría	7
Metodología aplicada	7
Generalidades acerca del objeto auditado	8
Comunicación preliminar de los resultados de la Auditoría	10
Resultados	10
Deficiente gestión del tiempo, costo, alcance y riesgos del proyecto	10
Gestión del tiempo	10
Gestión del costo	14
Gestión del alcance	14
Gestión de riesgos	16
Incierta disponibilidad de recursos financieros para construir y operar las obras	18
Recursos financieros para construir el Proyecto	19
Recursos financieros para operar el Proyecto	24
Conclusión	27
Disposiciones	28
A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL AYA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO	28
A NOGUI ACOSTA JAÉN EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA Y RECTOR DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	29
A GABRIELA VALLEJO ASTÚA EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL AYA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO	29

IMÁGENES

IMAGEN 1 ACCESO A LA CIUDAD DE LIMÓN, PUNTO DONDE SE DETUVIERON LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN DE LA RUTA N.º 32	11
IMAGEN 2 TRAMO DE 3 KILÓMETROS DONDE COINCIDE LA SUSTITUCIÓN Y AMPLIACIÓN DEL COLECTOR PRINCIPAL DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DEL AYA CON LA AMPLIACIÓN DE LA RUTA N.º 32 DEL CONAVI	12

FIGURAS

FIGURA 1 LOCALIZACIÓN APROXIMADA DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO Y SANEAMIENTO ACTUAL Y ÁREA DEL PROYECTO, DISTRITO DE LIMÓN	9
FIGURA 2 LOCALIZACIÓN APROXIMADA DEL ÁREA DE INFLUENCIA DE LAS CUENCAS DEL SECTOR II DEL PROYECTO, DISTRITO DE LIMÓN	15
FIGURA 3 EVOLUCIÓN DEL COSTO DEL PROYECTO ENTRE 2017 Y 2022	19
FIGURA 4 ACCIONES DE SEGUIMIENTO POR PARTE DE LA DIRECCIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N.º 2198	22
FIGURA 5 ESFERA DE REPERCUSIÓN DE LOS TOMADORES DE DECISIONES	25

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como objetivo determinar si el avance físico y financiero del Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, a cargo del AyA, es conforme con la programación de las obras y la normativa aplicable, en cuanto a las acciones emprendidas entre 2019 y 2022. El Proyecto se financia mediante deuda soberana (con cargo al presupuesto nacional) según el Contrato de Préstamo n.º 2198, suscrito con el BCIE por USD 42 millones para los sectores I y II, con una contrapartida nacional de USD 275 miles. A la fecha, el AyA se encuentra en licitación de las obras del Sector I.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Costa Rica tiene una deuda histórica con la recolección y tratamiento de las aguas residuales, que se refleja en el déficit de infraestructura para su retorno al ecosistema con el tratamiento requerido. Esto ha motivado suscribir préstamos para financiar la construcción y ampliación de redes de alcantarillado sanitario en varias ciudades, como la de Limón, con el fin de eliminar el uso de tanques sépticos, garantizar el acceso al saneamiento y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En congruencia con lo anterior, es fundamental impulsar la buena gestión de proyectos en el AyA que permita atender los compromisos de financiamiento con la debida diligencia y brindar los servicios de forma oportuna mediante las obras previstas.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

Se determinó que el Proyecto no cumplió con el avance físico y financiero programado para la ejecución de las obras. Presenta un retraso de 7 años en la fase de inversión por discrepancias internas de criterio en la selección del material de la tubería a instalar, retrasos en los diseños finales y falta de adquisición de los terrenos para construir las estaciones de bombeo.

Además, el costo de USD 41,9 millones estimado en el Estudio de Factibilidad (2017) se incrementó a USD 59,4 millones en marzo de 2022, excediendo el monto del financiamiento del préstamo en USD 17,5 millones (41,2% aproximadamente). Este aumento también tiene origen en el cambio del material de la tubería a instalar y ajustes a los diseños, sumado al aumento en el tiempo de los precios de los materiales, equipos e insumos, influenciado por circunstancias del entorno global.

En razón de lo anterior, el AyA decidió reducir el alcance del Proyecto en el Sector II a únicamente 3 de las 15 cuencas, lo que restringe los beneficios esperados. Pese a ello, no efectuó una actualización del Estudio de Factibilidad, para reflejar los efectos técnicos, operativos, financieros y económicos que tendrán las modificaciones citadas y que permita constatar la viabilidad de la inversión, dentro de lo cual destaca que las ofertas económicas recibidas en el proceso de licitación de las obras del Sector I superan significativamente el monto del financiamiento disponible.

Por otra parte, existe incertidumbre acerca de la disponibilidad de los recursos financieros del crédito, pues está próximo a vencer el plazo para efectuar la totalidad de los desembolsos del Contrato de Préstamo n.º 2198, sin que conste la aprobación de una prórroga al plazo originalmente pactado (27 de junio de 2023).

De acuerdo con la metodología de seguimiento empleada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, en el primer semestre de 2020 el desempeño del Proyecto pasó de “color verde” a “color amarillo”, lo que significa un estado de alerta, alejado de una correcta planificación. La condición se agravó desde el primer semestre de 2021 y hasta la fecha, pues el Proyecto se mantiene en “color rojo”, equivalente a un estado crítico, el cual según el Ministerio de Hacienda, se

debe al estancamiento en la ejecución de los recursos, que pone en peligro el financiamiento con el BCIE y un eventual incremento en costos.

Además, el Ministerio de Hacienda advirtió a la Presidencia Ejecutiva del AyA y al Oficial Jefe del BCIE en Costa Rica acerca de los riesgos a los que se expone el Proyecto y la realidad financiera limitada para el AyA, que amenaza la posibilidad de construir a cabalidad las obras. También, la Dirección de Crédito Público recomendó al AyA, tomar decisiones y acciones “concretas y efectivas” para no demorar más la ejecución de las obras, así como efectuar un Plan de Aceleración para cumplir los objetivos y metas del Proyecto, todo lo cual no consta que haya sido atendido por ese Instituto.

Por su parte, existe incertidumbre con respecto a la operación futura del proyecto, pues el Estudio de Factibilidad no incluyó actividades para la conexión de las viviendas y edificaciones a la red de alcantarillado sanitario; tampoco se identificó a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema en el análisis de la capacidad de pago, por lo que no existe certeza del ingreso mensual por concepto de tarifa, que garantice al menos cubrir los costos operativos y de mantenimiento.

Las situaciones indicadas obedecen a que el esquema de control del Proyecto no se adecuó a las demandas y complejidades que este conlleva. También, debido a una cultura institucional que no se orienta a la ejecución de inversiones con sustento en el valor de la preinversión y de la gestión de los Proyectos como elementos indispensables para la toma de decisiones fundamentadas; sumado a las debilidades en la dirección, supervisión y toma de decisiones; medidas para gestionar los riesgos; los puntos de control que regulen los plazos para efectuar las fases y actividades; y la desvinculación de la normativa interna de inversión pública con respecto al marco normativo aplicable.

Asimismo obedece a que, del seguimiento efectuado por la Dirección de Crédito Público, no se han derivado posibles consecuencias de no atender sus recomendaciones o las medidas correctivas propuestas propiamente por el AyA, cuando se está ante desviaciones en la programación de la ejecución, avance físico y financiero del proyecto. Lo anterior, es incongruente con las finalidades del Subsistema de Crédito Público relativas a promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, así como de obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento, de conformidad con la Ley n.º 8131.

En consecuencia, se dificulta ejecutar el Proyecto bajo las condiciones actuales, lo que retrasa el logro de los beneficios esperados, en cuanto a la disposición apropiada de las aguas residuales y la eliminación de tanques sépticos en el distrito de Limón. Colateralmente, esto también abona al atraso en las obras requeridas en los 3 kilómetros finales del Proyecto Ruta Nacional n.º 32 que da acceso a la ciudad de Limón.

¿QUÉ SIGUE?

Se dispone al AyA, resolver acerca de la continuidad del Proyecto con sustento en las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas procedentes de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable. También, elaborar e implementar una propuesta de reforma a la normativa interna relacionada con el sistema de control para la gestión de proyectos; así como implementar una estrategia en el corto, mediano y largo plazo para el fortalecimiento de la cultura institucional de inversión pública. Además, se dispone al Ministro de Hacienda efectuar un ajuste normativo para regular las consecuencias de no atender las recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público o las medidas correctivas propuestas por la propia institución ejecutora de proyectos financiados con endeudamiento público, en los plazos y términos establecidos.

**DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE FISCALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO
DEL ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA CIUDAD DE LIMÓN A CARGO DEL
INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS (AYA)**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La auditoría se efectuó con fundamento en las competencias que le confieren a la Contraloría General los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los artículos 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428.
- 1.2. Costa Rica tiene una deuda histórica con la recolección y tratamiento de las aguas residuales, lo cual se refleja en el déficit de infraestructura que permita su retorno al ecosistema con el tratamiento requerido. Esto ha motivado la necesidad de suscribir préstamos para financiar la construcción y ampliación de redes de alcantarillado sanitario en varias ciudades, como la de Limón, con el fin eliminar el uso de tanques sépticos, garantizar el acceso al saneamiento y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En congruencia con lo anterior, es fundamental impulsar la capacidad institucional para gestionar proyectos, a fin de brindar los servicios requeridos de forma oportuna, a la vez que se efectúa el mejor uso de los recursos públicos en un entorno de estrechez fiscal y asumir los compromisos de financiamiento con responsabilidad y diligencia.

OBJETIVO GENERAL Y PREGUNTAS DE AUDITORÍA

- 1.3. Determinar si el avance físico y financiero del Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón se ejecuta de conformidad con la programación de las obras y la normativa aplicable.

ALCANCE

- 1.4. La auditoría abarcó la ejecución del Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, para el periodo comprendido entre el 01 de julio de 2019 al 30 de junio de 2022, ampliándose cuando fue necesario para el análisis de las etapas previas a la fase de inversión.

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.5. Mediante reunión virtual efectuada el 22 de noviembre de 2022 se comunicaron los criterios de auditoría a las siguientes personas funcionarias del AyA: Ing. Roberto Guzmán Gutiérrez, Presidente Ejecutivo, Ing. Andrey Arrieta Angulo, Subgerente, Unidad Ejecutora AYA-BCIE, Ing. Mónica Brenes Madrigal, Directora Experta, Ing. Franklin Ávila Pérez, Director de Preinversión y Construcción; así como el Lic. Marco Espinoza Rosales, funcionario de la Auditoría Interna. Estos criterios se comunicaron formalmente mediante oficio DFOE-SOS-0519(22455) del 12 de diciembre de 2022.
- 1.6. Como parte de las fuentes de criterios de auditoría utilizados destacan el Contrato de Préstamo n° 2198 para financiar el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, suscrito con el Banco Centroamericano de Integración Económica (Ley n.° 9690); la Ley General de la Administración Pública, ley n.° 6227; la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, ley n.° 8131, el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), Decreto Ejecutivo n° 43251-PLAN y la normativa de inversión de proyectos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); la Ley General de Control Interno, ley n.° 8292; y las Normas de control interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE); entre otras.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.7. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, y los principios de la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI por sus siglas en inglés).
- 1.8. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas, reuniones, y consultas planteadas por escrito a las personas funcionarias del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y de la Unidad Ejecutora del Proyecto.
- 1.9. Asimismo, se realizó una visita de campo al distrito de Limón, en los sitios donde se prevé realizar las obras de los sectores I y II, en compañía de funcionarios de la Unidad Ejecutora del Proyecto por parte del AyA. Además, se contó con la presencia de funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en el tramo del alcantarillado sanitario coincidente con la ampliación de la Ruta Nacional n.° 32.

ASPECTOS POSITIVOS QUE FAVORECIERON LA EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

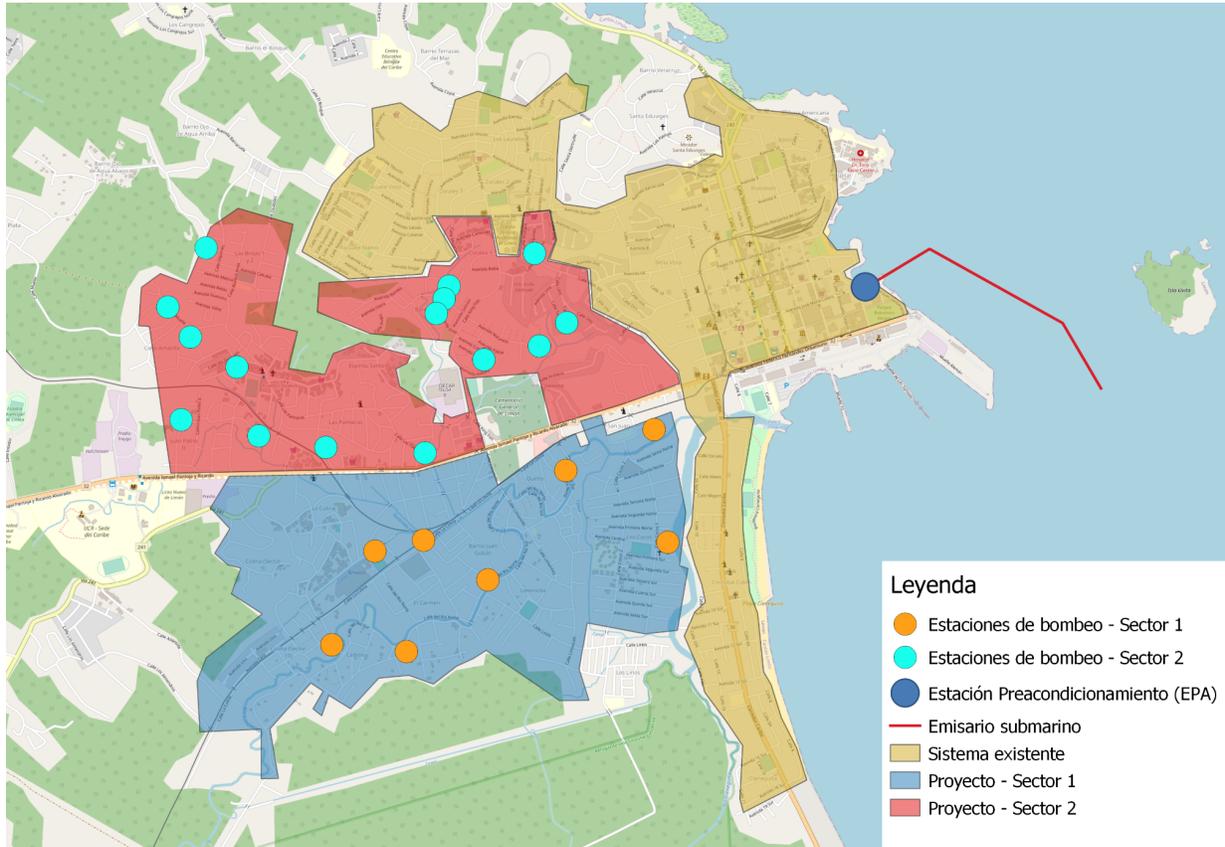
- 1.10. La colaboración de la Unidad Ejecutora en las fases de planificación y examen de la auditoría, así como en las actividades efectuadas durante la visita a campo.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.11. En Costa Rica por años se han descargado las aguas residuales en las fuentes superficiales de agua con deficiente o ningún tratamiento, lo que pone en riesgo la salud humana y la de los ecosistemas. Los avances en materia de alcantarillado sanitario y saneamiento de aguas residuales son recientes, pues no fue sino hasta el 2015 que se emitió la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales y, posteriormente, el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento.
- 1.12. A nivel internacional se ha señalado la necesidad de que los países enfoquen sus esfuerzos en mejorar dicha condición, por ejemplo, el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6 acerca del agua limpia y el saneamiento, plantea como meta el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados, equitativos para todos y gestionados de forma segura, garantizar que las aguas residuales no afecten el medio ambiente gracias al uso de sistemas de tratamientos individuales o colectivos, así como el tratamiento de las aguas residuales resultantes de actividades humanas.
- 1.13. El compromiso a nivel nacional es manejar de forma segura el total de las aguas residuales del país, lo que requiere importantes inversiones para el desarrollo de nueva infraestructura, la búsqueda de la sostenibilidad financiera de los servicios, la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones y normas para la gestión integrada de los recursos.
- 1.14. El cumplimiento de lo descrito depende de mejoras sustanciales en la gestión de las aguas residuales, principalmente en las zonas rurales, donde el acceso a servicios básicos suele ser más limitado. De no tomar decisiones oportunas y planificar a largo plazo, la cobertura de saneamiento con alcantarillado no llegaría a cumplir la meta de alcanzar el 100% en 2045 para toda la población, establecida en la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045.
- 1.15. Ante esta problemática, el AyA ha desarrollado en el marco del Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, el Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, con el objetivo de intervenir en tres componentes principales: i) la red de alcantarillado sanitario que permitiría recolectar y trasladar las aguas residuales, ii) las estaciones de bombeo que impulsan el agua residual y iii) la Estación de Preacondicionamiento (EPA). Dichos elementos serían cubiertos mediante trabajos de ampliación en 76 km de redes de tubería, las mejoras electromecánicas, estructurales y el control de olores en la EPA (Ver Figura 1).

Figura 1

Localización aproximada del sistema de alcantarillado sanitario y saneamiento actual y área del proyecto, Distrito de Limón



Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por el AyA.

- 1.16. Para su financiamiento se formalizó el Contrato Préstamo n.º 2198 con el BCIE, de los cuales USD 55,08 millones provienen de ese Banco y USD 1,6 millones de la contrapartida nacional para el total del Programa. Conforme a los términos del contrato, el Ministerio de Hacienda funge como Prestatario en representación de la República de Costa Rica, y como Organismo Ejecutores el AyA para el Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón (con un monto de financiamiento de USD 42 millones y una contrapartida nacional de USD 275 mil), y el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) para el Proyecto de Canalización y Control de Inundaciones del río Limoncito en Limón (con un monto de financiamiento de USD 13,08 millones y una contrapartida nacional de USD 1,2 millones).
- 1.17. Según lo reportado por el AyA, las actividades que se han llevado a cabo a la fecha son las de la fase preinversión, la adquisición de terrenos, así como los diseños finales del Sector I. Además, se encuentra en proceso la licitación de la construcción del Sector I. Por otra parte, las tareas pendientes son los diseños finales, adquisición de terrenos,

actualización de costos y licitaciones, todas del Sector II; sumado a la construcción de ambos sectores.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.18. En reunión virtual sostenida el 22 de febrero de 2023, se presentaron los resultados de la auditoría a las siguientes personas del AyA: Alejandro Guillén Guardia, Presidente Ejecutivo; Andrey Arrieta Angulo, Gerente de la Unidad Ejecutora BCIE; Isabel Araya Paniagua, Asesora de Presidencia Ejecutiva; Jorge Zapata Arroyo, Gerente General; Sonia Murillo Hurtado, Encargada de la Unidad de Control Interno, Cris Soto Gómez, Directora del Despacho, así como a Karen Espinoza Vindas, Auditora Interna. También se presentaron resultados a la Junta Directiva del AyA mediante reunión virtual del 1 de marzo de 2023, en presencia de las siguientes personas: Alejandro Guillén Guardia, Presidente Ejecutivo; Alejandra Mora Rojas, Krissia Coto Morales, Gerardo Morera Rojas, Beverly Hernández Castro y María Fernanda Jiménez Morales, miembros de Junta Directiva del AyA, así como a Karen Naranjo Ruiz, secretaria de Junta Directiva.
- 1.19. El Borrador del informe se remitió tanto al AyA como al Ministerio de Hacienda el 6 de marzo de 2023, mediante oficio n.º 2571 (DFOE-SOS-0061) y oficio n.º 2573 (DFOE-SOS-0062), respectivamente, para que en el plazo concedido formularan las observaciones que estimaran pertinentes sobre su contenido. Al respecto, mediante oficio n.º MH-DM-OF-0382-2023 del 13 de marzo de 2023, se recibieron las observaciones al Borrador del informe por parte del Ministerio de Hacienda, las cuales fueron analizadas y se ajustó lo procedente en el informe. No se recibieron observaciones del AyA.

2. RESULTADOS

DEFICIENTE GESTIÓN DEL TIEMPO, COSTO, ALCANCE Y RIESGOS DEL PROYECTO

Gestión del tiempo

- 2.1. Se encontró que el proyecto presenta un retraso de 7 años en su fase de inversión respecto a lo programado por el AyA. De esta diferencia, 5 años se atribuyen al retraso en la conclusión de los diseños finales del Sector I, pues en el Estudio de Factibilidad¹ elaborado por el AyA en marzo de 2017 se indicó que los diseños del proyecto habían concluido en enero de 2016; sin embargo, en el cronograma a noviembre de 2022²



7 años de retraso

¹ Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario y Gestión del Sistema Pluvial de la Ciudad de Limón (Marzo, 2017), remitido mediante oficio n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2022-03029 del 13 de septiembre del 2022.

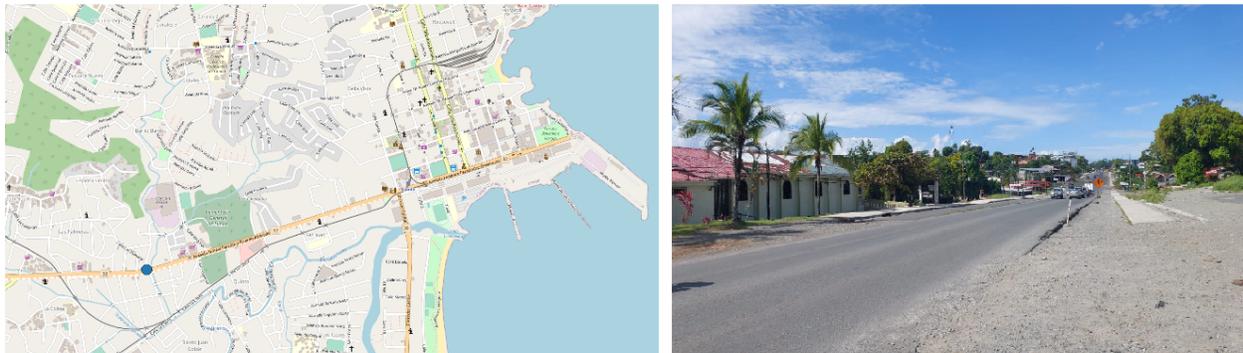
² Suministrado mediante oficio n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2022-03971 del 14 de noviembre del 2022 y n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2022-04033 del 18 de noviembre del 2022.

se consigna que los diseños del Sector I concluyeron hasta enero de 2021.

- 2.2. Los otros 2 años se atribuyen a retrasos en los diseños finales del Sector II, que a enero de 2023 aún no habían concluido³, y en consecuencia esta demora podría ampliarse, sobre todo porque no se han adquirido los terrenos requeridos para construir las estaciones de bombeo. Esta situación con respecto a los terrenos ya había sido identificada en el 2013 para el Proyecto Limón Ciudad Puerto,⁴ mediante una fiscalización de la Contraloría General⁵, por lo que es una condición que se mantiene a lo largo de los años para este tipo de inversiones.
- 2.3. El retraso en la conclusión de los diseños del Sector I también desfasó la contratación de las obras, puesto que la licitación inició hasta octubre del 2021, a pesar de que el financiamiento estaba aprobado desde junio de 2019⁶. Cabe destacar que a la fecha no ha concluido dicha contratación⁷, esto incrementa aún más el retraso en la etapa de construcción de las obras.
- 2.4. Al respecto, el AyA programó el inicio de la etapa de construcción del Proyecto para noviembre 2021 y su finalización en noviembre de 2023, por lo que su demora ha afectado la ejecución de los últimos 3 kilómetros del Proyecto de ampliación de la Ruta Nacional n.º 32⁸ (en adelante RN32), puesto que las obras de sustitución y ampliación del colector principal de la red de alcantarillado sanitario se ubican sobre ese tramo.

Imagen 1

Acceso a la ciudad de Limón, punto donde se detuvieron las obras de ampliación de la Ruta n.º 32



Fuente: Elaboración propia

³ Según oficio n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2022-03029 del 13 de septiembre del 2022 y n.º UEN-PC-2022-00654 del 29 de marzo del 2022 y n.º SB-AID-2022-00497 del 9 de noviembre del 2022.

⁴ Ley n.º 8725 del 10 de junio de 2009, Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7498-CR y sus Anexos.

⁵ Informe n.º DFOE-AE-IF-10-2013 “ Informe Acerca de la Razonabilidad del Avance Físico y Financiero de las Obras de Alcantarillado Sanitario del Proyecto Limón Ciudad Puerto”.

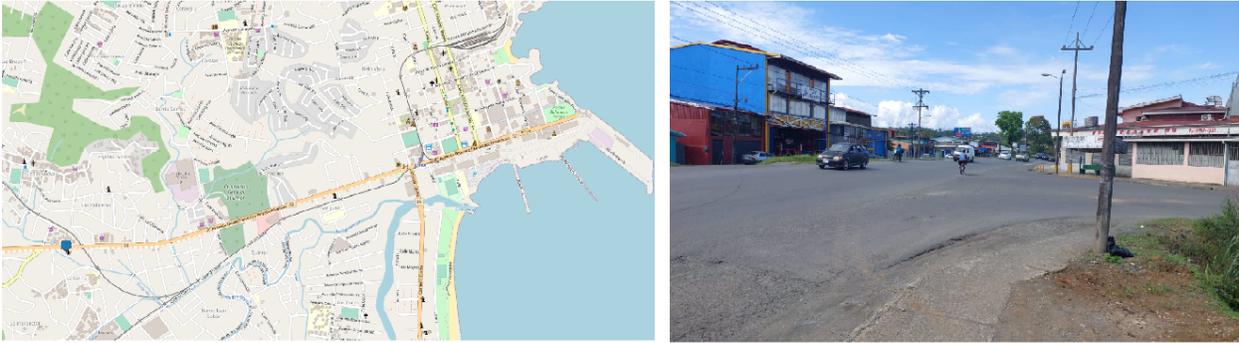
⁶ El inicio de la contratación del Sector I estaba previsto en el Estudio de Factibilidad para junio de 2017.

⁷ En octubre de 2021 inicia la etapa de contratación en el AyA. El 23 de diciembre de 2021 se publica la Licitación Pública Internacional 2021LI-000005-PR I “Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, etapa 1” publicado en La Gaceta n.º 247. Posteriormente, se realizan enmiendas al cartel, (una quinta enmienda al cartel de licitación para modificar la fecha de recepción de ofertas se realiza al 16 de mayo de 2022). Actualmente el AyA no cuenta con financiamiento suficiente para efectuar la adjudicación según oficios n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2023-00243 del 27 de enero del 2023 y n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2022-04033 del 18 de noviembre del 2022.

⁸ Proyecto “Diseño, Rehabilitación y Ampliación de la Ruta Nacional n.º 32 Carretera Braulio Carrillo, Sección Intersección Ruta Nacional n.º 4 (Cruce Sarapiquí)-Limón”, que ejecuta actualmente el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI).

Imagen 2

Tramo de 3 kilómetros donde coincide la sustitución y ampliación del colector principal del alcantarillado sanitario del AyA con la ampliación de la Ruta n.º 32 del CONAVI



Fuente: Elaboración propia

- 2.5. En cuanto al retraso en la conclusión de los diseños del Sector I, el AyA efectuó actualizaciones y correcciones⁹ durante esos 5 años, entre las cuales se pueden citar el rediseño de la red por gravedad para eliminar el uso de microtuneleo en la construcción, el rediseño de una tubería paralela a la tubería principal con el fin de facilitar las conexiones domiciliarias, la colocación de una tubería paralela a la principal a partir de 3,5 m de profundidad, la construcción de una derivación (*by-pass*) en la Estación de Preacondicionamiento (EPA) de aguas residuales y mejoramiento de las especificaciones técnicas de las grúas portátiles de las estaciones de bombeo y del material de relleno en las zanjas.
- 2.6. También, afectó el tiempo que consumió la escogencia del material de la tubería a instalar para las redes de alcantarillado sanitario, que tardó 2 años aproximadamente¹⁰ en virtud de las discrepancias de criterio en cuanto al material de dicha tubería, ya que la oficina de la Región Huetar Caribe (futuro operador del Proyecto) no estuvo de acuerdo con la selección adoptada originalmente por la UEN Programación y Control (diseñador del Proyecto), que escogió la tubería plástica¹¹ de menor costo entre las 3 que cumplían las condiciones técnicas del Proyecto. Finalmente, prevaleció el criterio de la citada Región, la cual escogió la tubería de mayor costo¹², argumentando que la opción descartada presentaría dificultades constructivas y operativas, ello a pesar de que fueron rebatidas técnicamente en su oportunidad por la UEN Programación y Control¹³.
- 2.7. Además, la tardanza en la adquisición de los 12 terrenos del Sector II provocó que algunos propietarios dispusieran de ellos, lo que obligó al AyA a realizar nuevamente

⁹ Según oficio n.º UEN-PC-2021-00067 del 14 de enero del 2021.

¹⁰ Según oficios n.º UEN-PC-2021-00351 y n.º UEN-PC-2021-01675 del 15 de febrero y 16 agosto del 2021, respectivamente.

¹¹ Tubería de Polietileno (PE) de pared estructurada con corrugaciones anulares, según especificación ASTM F2947.

¹² De acuerdo con el oficio n.º GG-UEPI-AYA BCIE-PC-2021-00024 del 8 de febrero del 2021, la tubería finalmente seleccionada corresponde a PVC rígido con pared estructurada, según especificación ASTM D3034.

¹³ Documento denominado "Análisis Técnico y Económico del Tipo de Tubería a Instalar en el Proyecto "Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón" Tubería PEAD ASTM F2947 vs Tuberías PVC Lisas y Corrugadas", de noviembre 2020.

modificaciones en los diseños elaborados previamente, de modo que la nueva propuesta implica construir en la vía pública y de forma subterránea varias estaciones de bombeo. A noviembre de 2022 no se había completado la adquisición de 8 de los 12 terrenos.

- 2.8. Por otra parte, se determinó que el cronograma del proyecto utilizado por el AyA estaba desactualizado y presentaba inconsistencias, por lo no se conceptualizó ni utilizó como una herramienta oportuna y confiable de seguimiento, monitoreo y control. Por ejemplo, en el cronograma de mayo de 2022 se consignaba que el terreno 6 del Sector I EBS1-09 había sido adquirido en 2015; sin embargo, en un nuevo cronograma actualizado a noviembre de 2022, se indica que dicho terreno aún no había sido adquirido y se esperaba concretar la adquisición al 23 de septiembre de 2023.
- 2.9. Asimismo, en el cronograma de mayo de 2022 se registró que el diseño de las obras del Sector II concluyó el 14 de febrero de 2022, pero en noviembre de 2022 se indica que este diseño concluiría hasta el 2 de diciembre del mismo año. Esto contrasta con lo señalado por el AyA¹⁴, de que en diciembre de ese año únicamente se contaría con los diseños de 3 de las 15 cuencas del Sector II, esto debido a las dificultades para la obtención de los terrenos, así como por el déficit en el financiamiento del Proyecto.
- 2.10. De esta forma, la gestión del cronograma por parte del AyA es incongruente con la normativa establecida por MIDEPLAN en la Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (2010), la cual establece que el cronograma consiste en la estimación de las fechas de inicio de la ejecución y finalización de cada una de las actividades, para la realización de las etapas de acuerdo con el ciclo de vida. Además, la nueva Guía para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de Inversión Pública (2022) señala que el cronograma permite al encargado del proyecto, revisar la interrelación de las actividades con los paquetes de trabajo y permite dar seguimiento a su ejecución.
- 2.11. Tampoco es acorde con la normativa interna del AyA¹⁵, así como con buenas prácticas internacionalmente aceptadas, las cuales establecen que el cronograma detallado es la herramienta para planificar y controlar el desarrollo de las actividades a realizar durante todo el ciclo de vida de un proyecto, esto con el objetivo de que el líder de proyecto pueda tomar decisiones de forma acertada y comunicar oportunamente a su jefatura u otras unidades administrativas cualquier situación que pueda modificar el alcance, tiempo y costo del proyecto y así minimizar el impacto que pueden comprometer los objetivos planificados del proyecto. Además, dicha normativa interna señala que el control y seguimiento del avance del cronograma debe ser semanal y su actualización mensual, durante todo el tiempo que demande el proyecto.

¹⁴ Mediante el oficio n.º SB-AID-2022-00497 del 9 de noviembre del 2022.

¹⁵ Manual: Desarrollo y Control de Cronogramas para Proyectos con MS Project, Código: CEG-10-01-M2 del 03 de mayo del 2021. Capítulo IV: Control y seguimiento del cronograma.

Gestión del costo

2.12. Las modificaciones y la demora en la conclusión de los diseños ya comentadas han impactado el costo del Proyecto, el cual a marzo de 2022 se incrementó en un 41,2% aproximadamente, con respecto al presupuesto estimado en el Estudio de Factibilidad de USD 41,9 millones¹⁶, utilizado como insumo para establecer el Plan Global de Inversiones AyA¹⁷ del Contrato de Préstamo n.º 2198.



41,2% costo adicional

2.13. Posterior a concluir los diseños definitivos del Sector I, el AyA actualizó el presupuesto de las obras en varias ocasiones, siendo el más reciente el de marzo de 2022, en donde estimó que las obras del Sector I tendrían un costo de USD 37 millones aproximadamente y de USD 22,4 millones para las obras del Sector II. Esto implicaría un costo total del Proyecto por USD 59,4 millones, el cual excede en USD 17,4 millones el monto del financiamiento del Contrato de Préstamo para todas las obras del Proyecto (Sector I y II), que corresponde a USD 42 millones.

2.14. Uno de los factores que incidió directamente en tal incremento fue el citado cambio en el material de la tubería a instalar del alcantarillado sanitario, que tuvo un efecto en el costo del proyecto de USD 2 millones a febrero de 2021¹⁸. Asimismo, dicho costo se incrementó producto de las actualizaciones del diseño, así como el aumento de los precios con el paso del tiempo de los materiales, equipos y demás insumos requeridos, acrecentado por la pandemia causada por el Covid-19, la guerra entre Ucrania y Rusia y el déficit de contenedores a nivel mundial.

Gestión del alcance

2.15. La deficiente gestión del tiempo y costos del proyecto también impactó su alcance, ya que ante el incremento del costo de las obras, el AyA tomó la decisión de ejecutar el Sector I y, únicamente, 3 de las 15 cuencas del Sector II (cuencas 9, 17 y 18), esto implica una reducción en el corto plazo del alcance total del Proyecto¹⁹. En la Figura 2 se puede observar en color gris las cuencas del sector II del Proyecto que se están excluyendo respecto de lo inicialmente planificado.

¹⁶ Estudio de Factibilidad "Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario y Gestión del Sistema Pluvial de la Ciudad de Limón" de marzo 2017.

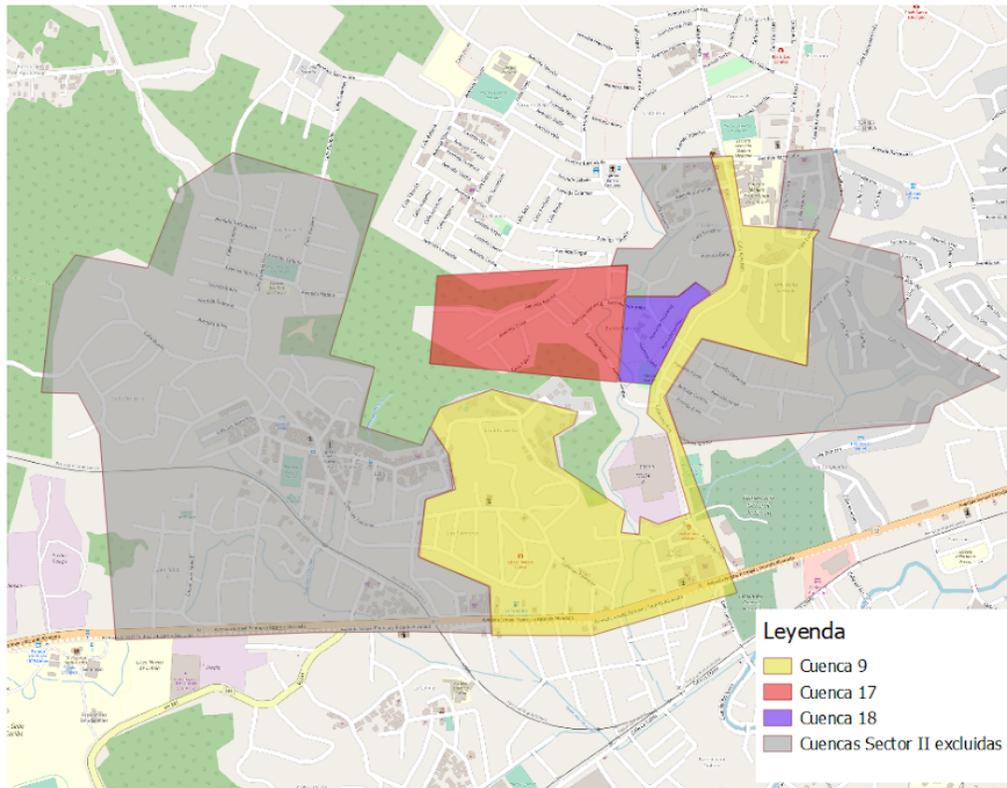
¹⁷ Cuadro 1.2: Plan Global de Inversiones AyA, Contrato de Préstamo N° 2198 para financiar el Programa de Alcantarillado y Control de Inundaciones para Limón, suscrito con el Banco Centroamericano de Integración Económica N° 9690, publicado en la Gaceta n.º 120, alcance 146, del 27 de junio del 2019.

¹⁸ Según oficio n.º GG-UEPI-AYA BCIE-PC-2021-00024 del 8 de febrero 2021.

¹⁹ Según oficio n.º SB-AID-2022-00497 del 9 de noviembre del 2022.

Figura 2

Localización aproximada del área de influencia de las cuencas del Sector II del Proyecto, Distrito de Limón



Fuente: Elaboración propia, con base en información suministrada por el AyA.

- 2.16. Asimismo, como parte del proceso de contratación de las obras del Sector I²⁰, las ofertas económicas recibidas superan el monto total del financiamiento aprobado en el Contrato de Préstamo n.º 2198, por lo que el financiamiento actual con el BCIE resultaría insuficiente, incluso para ejecutar únicamente las obras del Sector I²¹.
- 2.17. A pesar de los cambios en el Proyecto antes descritos, el AyA no ha efectuado una actualización del Estudio de Factibilidad, que refleje los efectos técnicos, operativos, financieros y económicos que tendrán las modificaciones en el alcance y la planificación, que permita constatar la viabilidad de la inversión y con ello aportar bienestar a la población y el medio ambiente.
- 2.18. Todo lo descrito es incongruente con la Sección 9.01 del Contrato de Préstamo n.º 2198, la cual señala que los organismos ejecutores deben llevar el programa con la debida diligencia, eficientemente y con el debido cuidado del medio ambiente apegándose a las prácticas usuales en el sector de sus actividades.

²⁰ Licitación Pública Internacional 2021LI-000005-PRI "Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, etapa 1", Cartel Publicación 23-12-2021, Gaceta n.º. 247.

²¹ Memorando n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2023-00243 del 27 de enero del 2023.

- 2.19. Del mismo modo, se contrapone con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, y la norma 4.5.1 de las Normas de control interno para el Sector Público, acerca de una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.
- 2.20. Tampoco es acorde con lo que establece el artículo 14 del Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNP)²², en relación con la correcta aplicación de las Normas Técnicas de Inversión Pública vigentes, así como garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de las etapas de inversión del proyecto e identificar y definir las gestiones de financiamiento que éste requiera.
- 2.21. Asimismo, resulta contrario al principio de efectividad en los procesos de planificación, ejecución y gestión del proyecto y el deber de desarrollarlos con la mayor eficacia y eficiencia posibles, de conformidad con las regulaciones establecidas en el artículo 5 del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo n.º 37735-PLAN, y la norma 4.5.2 de las Normas de control interno para el Sector Público atinente a la gestión de proyectos.
- 2.22. Adicionalmente, su accionar es omiso en el cumplimiento de la normativa establecida por MIDEPLAN, tanto en la norma 1.18 de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública²³ del 2009 vigentes al momento de inscripción del Proyecto como en la norma 1.13 de las nuevas Normas técnicas de inversión pública del 2022²⁴, las cuales señalan el deber de actualizar el estudio técnico y financiero del proyecto, así como el documento que justifique las modificaciones y actualice el proyecto en sus alcances, objetivos, plazos y productos, esto ante modificaciones en su programación física o financiera, en sus costos u otras variables que definen su rentabilidad o en su alcance. A su vez, estos cambios pueden derivar en actualizaciones de evaluaciones financiera y económica-social o actualizar el último documento de preinversión del proyecto, acorde con los nuevos alcances, objetivos, plazos, costos, beneficios y productos, según corresponda.

Gestión de riesgos

- 2.23. Se identificaron omisiones en el diseño e implementación de una estrategia de atención de varios riesgos relevantes para el Proyecto, los cuales fueron comunicados por el AyA a la Dirección de Crédito Público entre 2019 a 2022 en los informes semestrales rendidos a esta dependencia del Ministerio de Hacienda, pero que no fueron integrados en la Matriz de Riesgos del Proyecto²⁵, destacándose los siguientes: i) retrasos en la entrega de diseños y sus debidos ajustes a la Unidad Ejecutora por parte de la UEN



²² Decreto Ejecutivo n.º 43251-PLAN del 4 de noviembre de 2021.

²³ Normas Técnicas Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública n.º 35374-PLAN, del 2 de julio del 2009.

²⁴ Normas Técnicas de Inversión Pública publicadas en la página web de Mideplan en abril de 2022.

²⁵ Remitido por la Unidad Ejecutora a la Contraloría General, mediante correo electrónico del 22 de diciembre de 2022.

Programación y Control, ii) retrasos en la adquisición de terrenos requeridos para la construcción del Sector II del Proyecto, iii) retrasos en los diseños del Sector II por parte de la UEN Programación y Control, iv) incremento de costos en las obras del Proyecto y v) retraso en la publicación del cartel para la supervisión externa.

- 2.24. La omisión en la gestión de los mencionados riesgos, cobra relevancia debido a la materialización en el tiempo, por ejemplo, del incremento del costo de las obras, la no adquisición oportuna de los terrenos para ubicar las estaciones de bombeo, afectando los diseños finales y las demás actividades subsecuentes para ejecutar las obras del Sector II. Esta situación se mantiene a la fecha y el AyA aún no ha determinado e implementado alguna estrategia para atenuarlos, por ejemplo con la adquisición de terrenos²⁶.
- 2.25. Así, la gestión de riesgos del Proyecto por parte del AyA no es conforme con lo establecido en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno²⁷, n.º 8292, la cual señala entre otros, el deber de identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos de los proyectos y las metas institucionales, analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- 2.26. Tampoco es conforme a lo señalado en el Capítulo V sobre la gestión de riesgos de 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 (2021), en el cual se indica que la identificación y caracterización de los riesgos, incluyendo las medidas que se tomen para cada uno, es una labor fundamental de la gerencia de proyectos; dado que su materialización puede afectar la calidad del proyecto en su costo, tiempo y/o alcance, su rentabilidad o incluso detener su ejecución, tal como ha sucedido con este Proyecto.
- 2.27. A su vez, se aparta de las buenas prácticas como las del Project Management Institute (PMI)²⁸, que señalan la relevancia del proceso de monitoreo de los riesgos, pues este permite dar seguimiento a la implementación de los planes de respuesta, vigilar los riesgos identificados, identificar y analizar nuevos riesgos y evaluar la efectividad del proceso de gestión de los riesgos durante todo el ciclo de vida del proyecto.
- 2.28. Todas estas deficiencias obedecen a que el esquema de control del Proyecto establecido por el AyA no se adecúa a las demandas y complejidades para su gestión; así, no se evidenció suficiente dirección, supervisión y toma de decisiones oportuna por parte de jerarcas y titulares subordinados para el avance razonable del proyecto; las medidas para gestionar los riesgos no fueron oportunas ni eficaces; no se cuenta con puntos de control en la normativa interna que regule los plazos requeridos para efectuar sus diferentes fases y actividades; asimismo, esta normativa se encuentra desvinculada de las normas técnicas, lineamientos y procedimientos emitidos por MIDEPLAN.
- 2.29. En adición a lo señalado, no se han definido criterios de actuación para la atención oportuna de discrepancias entre la unidad ejecutora, la diseñadora y la futura unidad

²⁶ Remitido por la Unidad Ejecutora a la Contraloría General, mediante correo electrónico del 22 de diciembre de 2022.

²⁷ Publicada en la Gaceta n.º 169 del 04 de septiembre del 2002.

²⁸ La guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK), 2017. Sexta Edición. Newton Square, Pennsylvania.

operadora del Proyecto, que permitiera resolver con celeridad las diferencias de criterio relacionadas con los diseños de las obras, de modo tal que muestre un compromiso por avanzar coherentemente hacia el cumplimiento de los objetivos y el logro de los beneficios esperados de la inversión.

- 2.30. De esta manera, se dificulta la ejecución de las obras, bajo las condiciones actuales, sumado a las deficiencias en su sistema de control, esto retrasa el logro de su objetivo y los beneficios esperados, en cuanto a la disposición apropiada de las aguas residuales y la eliminación del uso de tanques sépticos en los Sectores I y II. Lo anterior implica un retraso en la conexión de 30.647 habitantes²⁹ adicionales a la red, y con ello alcanzar una cobertura del servicio de alcantarillado sanitario al 82% en el distrito de Limón.
- 2.31. Asimismo, el retraso en la construcción de las obras del Sector II dificulta el cumplimiento de la resolución de la Sala Constitucional³⁰, mediante la cual se dispuso al AyA la construcción del alcantarillado sanitario en las cuencas 17 y 18, que cubren el Barrio El Bambú Oeste de la Ciudad de Limón.
- 2.32. Además, existe el riesgo de que el Estado costarricense incurra en las causales de vencimiento anticipado estipuladas en el artículo 13 del Contrato de Préstamo n.º 2198, ante la falta de oportunidad de los desembolsos, cuyo plazo máximo vence el 27 de junio de 2023, sin que a la fecha conste solicitud de prórroga al BCIE en los términos que establece el contrato de préstamo.
- 2.33. También, la falta de financiamiento suficiente para contratar las obras del Sector I hace inviable la potencial adjudicación de la Licitación Pública Internacional 2021LI-000005-PRI, cuyo propósito es la construcción de las citadas obras para la ampliación y mejoramiento del alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón, Etapa 1.
- 2.34. Por otra parte, el atraso en el inicio de la construcción de este Proyecto, ha interferido en la ejecución de las actividades planificadas para los 3 kilómetros finales del Proyecto RN32, que corresponden al acceso a la ciudad de Limón, cuya fecha estimada para la conclusión de ese tramo estaba programada para el 8 de febrero de 2023³¹.

INCIERTA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS FINANCIEROS PARA CONSTRUIR Y OPERAR LAS OBRAS

- 2.35. La Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón es uno de los componentes que se financian bajo el Contrato Préstamo n.º 2198³², suscrito con el BCIE en 2019. Acorde con el Plan Global de Inversiones, a dicho Proyecto se le destinó USD 42,2 millones como única fuente de financiamiento y conforme al citado contrato, el AyA actúa como organismo ejecutor, por lo que es el responsable del cumplimiento de las

²⁹ Estudio de Factibilidad "Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado sanitario y Gestión del Sistema Pluvial de la Ciudad de Limón" de marzo 2017.

³⁰ Según oficio n.º UEN-PC-2022-00654 del 29 de marzo del 2022. Resolución n.º 06038 - 2010 del 26 de marzo del 2010, analizado por la Sala Constitucional.

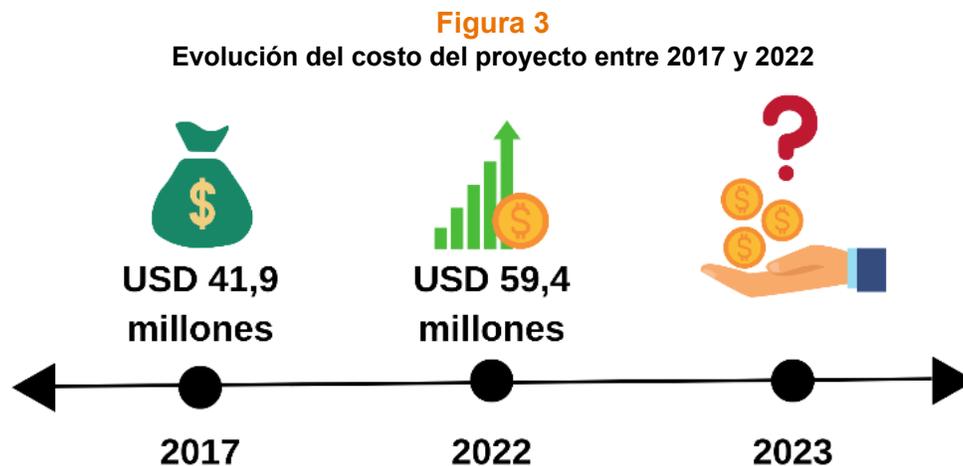
³¹ De conformidad con lo indicado en el oficio UE-DRA-RN32-002-2022-2074 emitido por la Unidad Ejecutora del Proyecto RN32.

³² Aprobado mediante Ley n.º 9690, del 14 de junio del 2019. Este préstamo también financia un segundo componente denominado Proyecto de Canalización y Control de Inundaciones del río Limoncito, Limón, por un monto de USD 14,2 millones; el cual se compone de USD 13,1 millones proveniente del préstamo y USD 1,2 millones de recurso interno.

condiciones y requerimientos para la ejecución del Proyecto³³. Al respecto, es incierta la disponibilidad de recursos financieros para construir y operar las obras, según se detalla seguidamente.

Recursos financieros para construir el Proyecto

2.36. De conformidad con lo indicado por el AyA³⁴, el costo del Proyecto aumentó aproximadamente en USD 17,5³⁵ millones con respecto a lo estimado en el 2017, requiriéndose al menos ese monto para completar la totalidad de las obras definidas en el alcance original³⁶ y con ello tratar las aguas que ingresarán al Mar Caribe, mediante el emisario submarino. En la Figura 3 se puede observar el aumento del costo del proyecto en el tiempo.



Fuente: Elaboración propia.

2.37. Sin embargo, existe incertidumbre acerca de la disponibilidad de los recursos financieros del crédito, en tanto está próximo a vencer el plazo para efectuar la totalidad de los desembolsos³⁷ del Contrato de Préstamo n.º 2198, sin que conste la aprobación de una prórroga para efectuarlos en un plazo más allá del originalmente pactado. Al respecto, es importante considerar que a la fecha, el avance financiero de ese Contrato es de

³³ Contrato de Préstamo n.º 2198, Sección 2.03 Organismos Ejecutores.

³⁴ Memorando UEN-PC-2022-00618 del 25 de marzo del 2022 y Memorando n.º SB-AID-2022-00497 del 9 de noviembre del 2022.

³⁵ Diferencia nominal calculada conforme al costo del Proyecto de USD 41,9 millones reportado en el Estudio de Factibilidad de marzo 2017 (Capítulo II Evaluación del proyecto) y el costo de proyecto de USD 59,4 millones indicado en el Memorando n.º UEN-PC-2022-00618 del 25 de marzo y Memorando n.º SB-AID-2022-00497 del 9 de noviembre, ambos del 2022.

³⁶ Oficio GG-UEPIAYA-BCIE-2022-04033 del 18 de noviembre del 2022 y memorando n.º GG-UEPIAYA-BCIE-2023-00243 del 27 de enero del 2023.

³⁷ Cláusula 6.05. (...) El Prestatario acepta que, a menos que El BCIE conviniere de otra manera por escrito, deberá haber retirado la totalidad de los recursos de este Contrato en el plazo de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la fecha del primer desembolso del presente Contrato(...)

solamente un 0,91%³⁸, el cual corresponde al único desembolso realizado en favor del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) para el proyecto de control de inundaciones que forma parte de dicho empréstito. De esta forma, el AyA no ha aportado al porcentaje de avance con el Proyecto a su cargo.

- 2.38. Cabe señalar que la fecha límite para efectuar la prórroga de los desembolsos es el 27 de junio de 2023³⁹; no obstante, debe considerarse que la solicitud ante el BCIE requiere de una fundamentación avalada por el Ministerio de Hacienda, lo que implica el análisis jurídico y técnico de dicha entidad en los casos en los que el gobierno figura como prestatario⁴⁰. Además, debe realizarse con una anticipación no menor a 45 días a la fecha límite. Por su parte, la entidad bancaria cuenta con la potestad de aceptarla o rechazarla a su discreción⁴¹.
- 2.39. En cuanto a este endeudamiento, conviene señalar las acciones de control y seguimiento emprendidas por el Ministerio de Hacienda como rector del Sistema de Administración Financiera y más concretamente por la Dirección de Crédito Público, como rector del subsistema de Crédito Público⁴², en el marco de las competencias que les establece la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, así como el Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos según corresponda, Decreto Ejecutivo n.º 35222-H.
- 2.40. En relación con este crédito la Dirección de Crédito Público, evaluó los informes de ejecución presentados por el AyA en calidad de Unidad Ejecutora del proyecto según las programaciones de actividades y desembolsos⁴³, con base en la Metodología para el Seguimiento de Programas/ Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público. Al respecto, esa Dirección indicó⁴⁴ que el proyecto inició en 2019⁴⁵ con un estatus de “color verde” de acuerdo con la referida metodología, es decir, en ejecución conforme a lo programado, con el señalamiento de riesgos por retrasos en los diseños y la recomendación a la respectiva Unidad Ejecutora de realizar seguimiento y hacer uso de los planes de mitigación.
- 2.41. Posteriormente, en el primer semestre de 2020⁴⁶ el desempeño del Proyecto pasó a “color amarillo”, lo que significa un estado de alerta, alejado de una correcta planificación y con

³⁸ Informe de Seguimiento del II Semestre 2022 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público, Dirección de Crédito Público, febrero de 2023.

³⁹ Oficio GG-UEPIAYA-BCIE-2023-00684 del 28 de febrero de 2023

⁴⁰ Metodología para el Seguimiento de Programas/Proyectos de Inversión Pública financiados con Endeudamiento Público versión 01, noviembre 2016. Sección 3.13. sobre las modificaciones contractuales.

⁴¹ Contrato de Préstamo n.º 2198, Sección 5.01 Periodicidad y Disponibilidad de los Desembolsos.

⁴² Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, artículo 27, inciso c del artículo 28, y artículo 80, publicada en La Gaceta 198 del 16 de octubre de 2001.

⁴³ Decreto n.º 38305-H, Reglamento de organización de la Dirección de Crédito Público, artículo 11, inciso e), acerca de las funciones de la Unidad de Control y Seguimiento del Endeudamiento Público.

⁴⁴ Se utilizó la “Metodología para la clasificación del desempeño de los Programas/Proyectos financiados con recursos externos”.

⁴⁵ Informe de Seguimiento del II Semestre 2019 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público.

⁴⁶ Informe de Seguimiento del I Semestre 2020 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público.

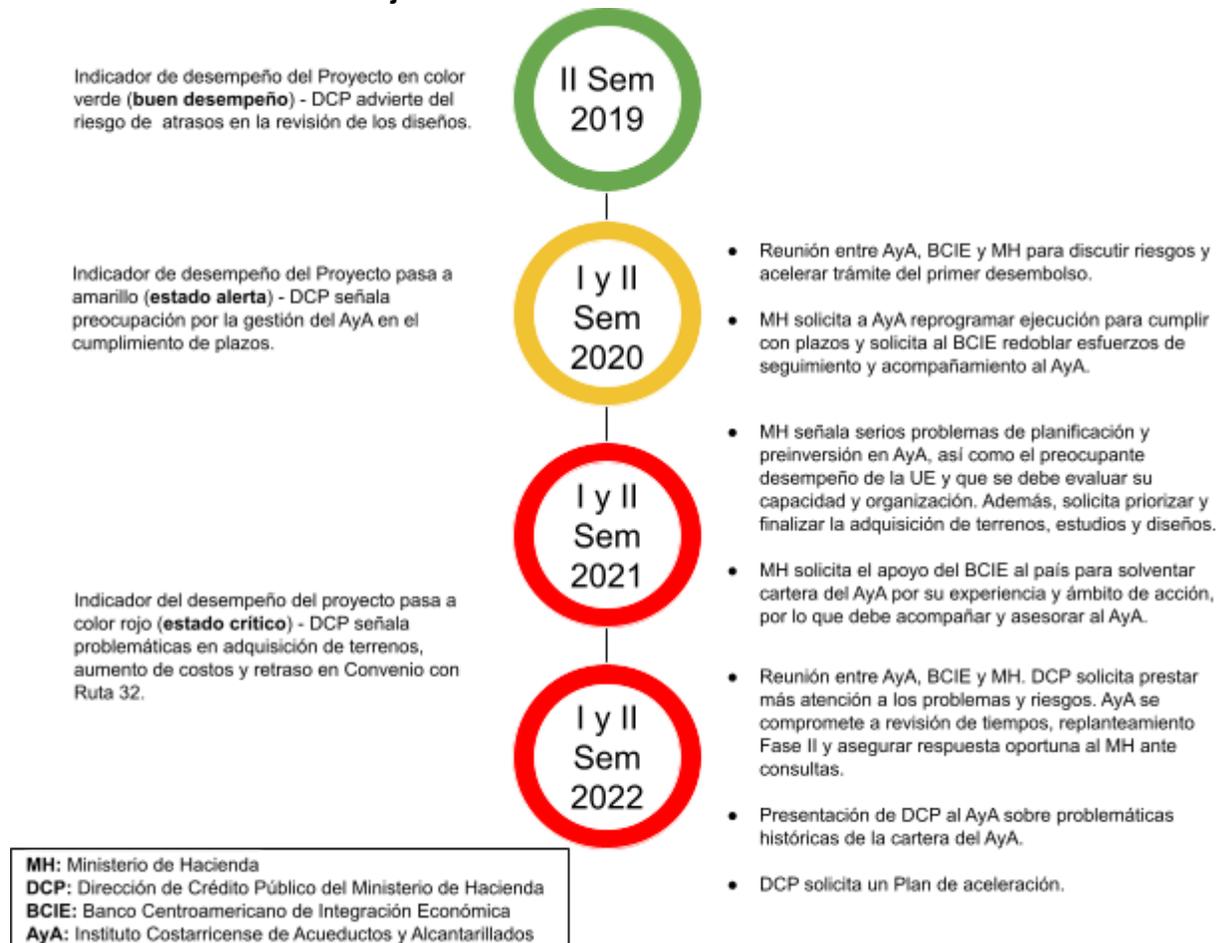
la advertencia de no poderse concluir en el plazo pactado por retrasos en los diseños, la adquisición de terrenos y en la firma del convenio para las obras que confluyen con la RN n.º 32. En ese mismo período, esa Dirección manifestó su preocupación por la falta de interiorización de las lecciones aprendidas de este tipo de situaciones en la institucionalidad del AyA, la necesidad de garantizar la correcta elaboración de carteles, el análisis de ofertas y de asegurar el seguimiento continuo.

- 2.42. La condición señalada se agravó, ya que desde el primer semestre de 2021 y hasta la fecha⁴⁷, el Proyecto se mantiene en “color rojo”, lo que significa un estado crítico. Acorde con la Dirección de Crédito Público, esto se debe al estancamiento en el porcentaje de ejecución de los recursos, lo que pone en peligro el financiamiento con el BCIE y eventualmente implica un incremento en los costos constructivos.
- 2.43. Además, en correspondencia con el seguimiento efectuado por la Dirección de Crédito Público, el Ministerio de Hacienda advirtió⁴⁸ a la Presidencia Ejecutiva del AyA y al Oficial Jefe del BCIE en Costa Rica, acerca de los riesgos a los que se expone el Proyecto y la realidad financiera limitada para el AyA, que amenaza la posibilidad de construir a cabalidad las obras, así como el rol de seguimiento que debía ejercer el BCIE. Sobre el tema, la Dirección de Crédito Público, desde el Informe de Seguimiento sobre los Créditos Externos del I Semestre 2021, hasta el II Semestre 2022, ha recomendado al AyA, tomar decisiones y acciones “concretas y efectivas” con el fin de no demorar más la ejecución de las obras, así como efectuar con urgencia un Plan de Aceleración robusto que permita orientar las actuaciones hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del Proyecto.
- 2.44. En la siguiente figura se pueden observar las principales acciones realizadas por la Dirección de Crédito Público. En la izquierda se establece la evolución del indicador de desempeño reportado en los Informes de Seguimiento y en la derecha las gestiones realizadas por el Ministerio de Hacienda.

⁴⁷ Informe de Seguimiento del II Semestre 2021 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público e Informe de Seguimiento del I Semestre 2022 sobre los Créditos Externos en periodo de ejecución del Gobierno Central y Resto del Sector Público.

⁴⁸ Oficios n.º DM-1144-2020 del 28 de setiembre de 2020 y n.º DM-0373-2021 del 26 de abril de 2021.

Figura 4
Acciones de seguimiento por parte de la Dirección de Crédito Público
a la ejecución del Contrato de Préstamo n.º 2198



Fuente: Elaboración CGR con base en información suministrada por el Ministerio de Hacienda.

2.45. En síntesis, durante casi dos años la Dirección de Crédito Público elaboró informes del proyecto, promovió y sostuvo reuniones con el AyA y BCIE, remitió oficios y comunicaciones electrónicas, sin efecto en la mejora del desempeño del proyecto. Incluso, durante ese tiempo el AyA demoró aproximadamente 112 días en dar respuesta a una solicitud que le cursara la Dirección de Crédito Público en el marco del seguimiento efectuado, pese a que el plazo otorgado al efecto fue de un mes.

2.46. La situación descrita obedece a que el AyA ha gestionado sin la debida diligencia la ejecución de este proyecto, tanto en las vertientes de avance físico como financiero. A ello se suma que del seguimiento efectuado por la Dirección de Crédito Público, no se han derivado posibles consecuencias de no atender sus recomendaciones o las medidas correctivas propuestas propiamente por el AyA en los plazos y términos establecidos, ante desviaciones en la programación de la ejecución, avance físico y financiero del proyecto.

Lo anterior, es incongruente con los objetivos del Subsistema de Crédito Público relativas a promover la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público, así como de obtener y controlar los recursos internos o externos provenientes del endeudamiento público y darles seguimiento, todo de conformidad con el artículo 79 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131.

- 2.47. En línea con lo anterior, es criterio de la Contraloría General que el esquema de control y seguimiento estipulado en el referido Decreto Ejecutivo n.º 35222-H requiere de un reforzamiento en cuanto a establecer tales consecuencias, siendo que todas las instituciones que ejecutan endeudamiento público forman parte del Subsistema de Crédito Público y están sujetas a la normativa general, lineamientos, manuales, mecanismos y procedimientos que se emitan para el debido control y seguimiento de los programas y proyectos. Así también, considerando la interdependencia entre el Subsistema de Crédito Público y el Subsistema Nacional de Inversiones Públicas.
- 2.48. En ese sentido, es necesario señalar que los artículos 27, 28 y 29 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley n.º 8131, indican que el Ministerio de Hacienda es el órgano rector del Sistema de Administración Financiera, el cual es comprensivo del Subsistema de Crédito Público, que a su vez tiene el deber de dirigir, coordinar y supervisar para el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos. En ese sentido los artículos 78 y 85 del mismo cuerpo normativo, indican que el Subsistema de Crédito Público está conformado por los mecanismos, procedimientos y organismos que participan en la obtención, seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público pudiendo el órgano rector emitir lineamientos aplicables a toda operación del sector público.
- 2.49. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 inciso 3) de la Constitución Política y los artículos 25, 27, 28, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública, el Ministro conjuntamente con el Presidente de la República, puede dirigir y coordinar la Administración por medio de la emisión de reglamentos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir. Asimismo, el Poder Ejecutivo ejerce poder de dirección sobre todas las instituciones de la Administración Pública (central o descentralizada), a través de directrices.
- 2.50. En el ejercicio de ese poder de dirección, el Ministro de Hacienda en su condición de rector del Sistema de Administración Financiera, así estipulado en el artículo 27 de la Ley n.º 8131, puede fijar el ámbito general de actuación de todos los entes públicos que conforman el Sistema de la Administración Financiera -incluido el Subsistema de Crédito Público- mediante instrumentos o normas generales para la ejecución de metas, pautas u orientación que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones⁴⁹. Es decir, puede dirigir la actividad de seguimiento, control y gestión de riesgos del endeudamiento público imponiendo las metas y los tipos de medios que empleará para su cumplimiento.

⁴⁹ A mayor abundamiento véase el Dictamen C-322-2002 de la Procuraduría General de la República.

Recursos financieros para operar el Proyecto

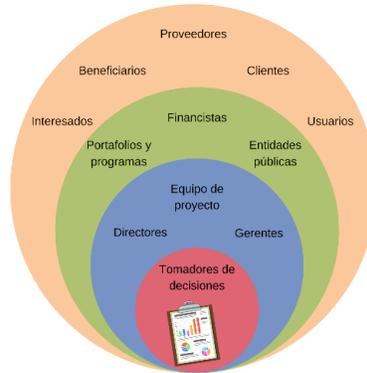
- 2.51. El alcance descrito en el Estudio de Factibilidad⁵⁰ del Proyecto no evidencia la inclusión de algunas de las actividades por desarrollar para que la red y el saneamiento operen, por lo que tampoco los recursos necesarios fueron reflejados en el costo inicial estimado del Proyecto. Estas tareas comprenden la conexión entre la red de alcantarillado sanitario y las viviendas y edificaciones de las potenciales personas usuarias del servicio y beneficiarias de la inversión.
- 2.52. Lo anterior implica aún mayor incertidumbre, ya que a la fecha se desconoce la fuente de financiamiento requerido para garantizar la conexión entre la red y las viviendas y edificaciones, cuyo monto, para las personas en condiciones socioeconómicas de pobreza y pobreza extrema, fue estimado en el Estudio de Factibilidad en USD 1,6 millones⁵¹, esto representa una cobertura únicamente del 26% de la población por beneficiar.
- 2.53. Por otro lado, en el análisis de la capacidad de pago del servicio de alcantarillado sanitario y preacondicionamiento de aguas residuales, no se identifica a la población en condiciones socioeconómicas de pobreza y pobreza extrema, por lo que no se cuenta con certeza del ingreso mensual del AyA por concepto de tarifa, que garantice la recuperación de los costos de operación y mantenimiento. Tampoco, la tarifa analizada por el AyA en el Estudio de Factibilidad incluye la depreciación del alcantarillado sanitario y los equipos, ni el rédito para su desarrollo, lo que también consecuentemente afecta la valorización del agua como recurso, tanto a nivel ambiental como en las actividades productivas⁵².
- 2.54. La situación anteriormente expuesta obedece a la aprobación y uso de estudios de preinversión, sin la rigurosidad requerida para un Proyecto complejo y de alto impacto. Esto a su vez recae en cultura institucional, la cual no se orienta a la ejecución de inversiones sustentada en el valor de la preinversión y de la gestión de los Proyectos como elementos indispensables para la toma de decisiones fundamentadas, que influyen y repercuten sobre las actuaciones y acciones para administrar el recurso financiero disponible de forma transparente, sostenible y eficiente. A su vez, dichas decisiones inciden a lo largo de las fases en las que se obtienen los beneficios requeridos, no solamente para la población sino también para el ecosistema. En la figura 4 se ilustran las repercusiones de la toma de decisiones hacia otros actores de un proyecto.

⁵⁰ Documento denominado "Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario y Gestión Pluvial de la Ciudad de Limón - Identificación, Formulación y Evaluación del Proyecto - Marzo 2017".

⁵¹ Plan de Conectividad (Sección 2.1.2.6.) del documento denominado "Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario y Gestión Pluvial de la Ciudad de Limón - Identificación, Formulación y Evaluación del Proyecto - Marzo 2017".

⁵² Análisis de capacidad de pago (Sección 1.2.8. del documento denominado "Proyecto Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario y Gestión Pluvial de la Ciudad de Limón - Identificación, Formulación y Evaluación del Proyecto - Marzo 2017".

Figura 5
Esfera de repercusión de los tomadores de decisiones



Fuente: Elaboración propia con base en PMI.

- 2.55. Lo descrito es incongruente con lo señalado en la Sección 9.01 del Contrato de Préstamo n.º 2198, en la que se indica que el organismo ejecutor debe llevar a cabo la inversión conforme a los Documentos Principales y el Plan Global de Inversiones. También, obliga a administrar las actividades con la debida diligencia y de forma eficiente, siguiendo las prácticas usuales en el sector de sus actividades y cerciorándose de que todas sus operaciones se realicen de conformidad con los términos del mercado.
- 2.56. De la misma manera, es inconsistente con la Sección 9.05 del citado contrato, en cuanto a la provisión de fondos suficientes y necesarios para la terminación de las obras que componen el Proyecto, en caso de que el costo final resultara mayor a lo indicado en el Plan Global de Inversiones aprobado por el BCIE.
- 2.57. Por otro lado, al no cumplir el cometido de tratar las aguas residuales del distrito de Limón, se menoscaba el artículo 50 de la Constitución Política⁵³ y el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ambiente⁵⁴, los cuales procuran el mayor bienestar de todos los habitantes, acreditando el derecho de las personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Del mismo modo, el artículo 285 de la Ley General de Salud⁵⁵, es claro en cuanto a la obligación de eliminar adecuada y sanitariamente las excretas, las aguas negras y las servidas, con el propósito de evitar la contaminación del suelo y de las fuentes naturales de agua para el uso y consumo humano, la formación de criaderos de vectores y enfermedades y la contaminación del aire.
- 2.58. También, se vulnera el cumplimiento de lo relativo a los principios fundamentales del servicio público para asegurar su eficiencia y adaptación a cambios legales o necesidades sociales por satisfacer, así como la igualdad en el trato de usuarios y beneficiarios, según lo consignado en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública⁵⁶. Asimismo,

⁵³ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 8 de noviembre de 1949 y sus reformas.

⁵⁴ Ley Orgánica del Ambiente n.º 7554, publicada en La Gaceta 215 del 13 de noviembre de 1995.

⁵⁵ Ley General de Salud n.º 5395, publicada en Alcance 172 de La Gaceta 222 del 24 de noviembre de 1973.

⁵⁶ Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

se pone en riesgo el cumplimiento de los atributos del servicio público de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima contemplados en los artículos 5 y 25 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ley n.º 7593, del 9 de agosto de 1996.

- 2.59. Igualmente, se ponen en riesgo los objetivos planteados en el inciso c) del artículo 28 y los incisos a) y b) del artículo 80 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, n.º 8131, en cuanto a promover y velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, sumado a la utilización adecuada del financiamiento por parte del sector público y al control de los recursos provenientes de endeudamiento público y su seguimiento.
- 2.60. Además, es contrario a las Normas de Control Interno para el Sector Público⁵⁷, en particular al deber del jerarca y los titulares subordinados de establecer actividades de control que permitan la vigilancia y supervisión del avance físico y financiero del proyecto, el uso de los recursos que le fueron asignados, así como la determinación de las consecuencias de las desviaciones y las acciones a tomar como medida de recuperación.
- 2.61. A su vez, se desvincula de la función asignada a las entidades públicas en el Decreto Ejecutivo n.º 43251⁵⁸, acerca de identificar y definir las gestiones de financiamiento de los proyectos, sumado a realizar el seguimiento financiero de las inversiones públicas.
- 2.62. Igualmente, no es conforme a lo mencionado por MIDEPLAN en la Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública⁵⁹, respecto a la determinación y asignación de costos totales de cada uno de los rubros vinculados al proyecto en la inversión y operación durante su vida útil, lo que incluye su cuantificación, de forma tal que pueda ser determinada su rentabilidad tanto financiera como socioeconómica⁶⁰. Aunado a lo anterior, la citada guía destaca que como parte de los aspectos presupuestarios del proyecto, es necesario incluir la definición de las necesidades de financiamiento para la ejecución y operación, en términos de fuente y modalidad.
- 2.63. Las situaciones antes expuestas, debilitan la gestión financiera del Proyecto, ocasionando que las obras descritas en el alcance no puedan llevarse a término, rezagando el acceso a los servicios de saneamiento adecuados, el tratamiento de aguas residuales, el apoyo y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del saneamiento⁶¹. Asimismo, se retrasa el aumento de la cantidad de las aguas residuales tratadas para mejorar la calidad del agua vertida. Además, no se podría garantizar a las personas de la zona de influencia el derecho constitucional de los habitantes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

⁵⁷ Normas de control interno para el Sector Público de la Contraloría General de la República (2009). 4.5 “Garantía de eficiencia y eficacia de las operaciones”.

⁵⁸ Decreto Ejecutivo n.º 43251, Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), artículo 14 inciso l) y q).

⁵⁹ Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, febrero 2010, sección 2.1.3. Aspectos presupuestarios del proyecto.

⁶⁰ Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, febrero 2010, sección 2.1. Evaluación Financiera.

⁶¹ Objetivo 6. Agua Limpia y Saneamiento.

2.64. Por otro lado, el servicio de saneamiento no alcanzaría la cobertura total propuesta en el objetivo del Proyecto, ya que no está asegurada la conexión de la población identificada como beneficiaria en términos sanitarios, ambientales y de desarrollo humano. Esta situación a su vez generaría menores caudales a tratar en la Estación de Preacondicionamiento (EPA), según la planificación del Proyecto, dado que al mantenerse redes sin conexión domiciliar dificultará el cometido de ampliar el servicio de recolección, transporte y preacondicionamiento de las aguas residuales del distrito de Limón. Esto implica un retraso en la recolección y tratamiento adecuado de 134 litros por segundo⁶² adicionales (al año 2045) a los que en la actualidad se recolecta y trata.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1. Una vez recopilada la evidencia suficiente y apropiada en cuanto al Proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Alcantarillado Sanitario de la Ciudad de Limón, cuya fase de inversión está a cargo del AyA desde el 2015, se concluye que el avance físico y financiero de dicho Proyecto no cumple con la programación de las obras y la normativa aplicable.
- 3.2. El Proyecto no tiene ningún avance físico ni financiero en la construcción de las obras, ya que ha experimentado retrasos en la adquisición de terrenos para ubicar las estaciones de bombeo de aguas residuales, así como modificaciones en el diseño constructivo y especificaciones y retrasos en la contratación, las cuales, sin haber iniciado la construcción, han impactado el costo estimado aumentando en más de un 40% según el AyA. También afectó el tiempo y el alcance con respecto a lo planificado, ello dificulta al AyA la ejecución de acuerdo con lo previsto en el Estudio de Factibilidad de marzo de 2017 y para la fase de inversión.
- 3.3. Además, no se cuenta con las fuentes de financiamiento establecidas que cubran el incremento en los costos del Proyecto y los gastos que derivan de las actividades no contempladas para la interconexión de la red con las viviendas y edificaciones, ello ante las debilidades en la generación y aprobación de los insumos que respaldan e informan a los tomadores de decisiones, así como la influencia de estas debilidades en la cultura en la que se ejecutan las inversiones. Igualmente del control y seguimiento efectuado por la Dirección de Crédito Público, no se han derivado posibles consecuencias de no atender sus recomendaciones o las medidas correctivas propuestas propiamente por el AyA en los plazos y términos establecidos, ante desviaciones en la programación de la ejecución, avance físico y financiero del proyecto.
- 3.4. Es así como, considerando la necesidad de proporcionar bienestar al distrito de Limón por medio del servicio de alcantarillado sanitario y saneamiento, es imprescindible que el AyA integre el valor de la gestión de Proyectos y el adecuado uso de los recursos públicos al

⁶² Estudio de Factibilidad "PROYECTO AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL ALCANTARILLADO SANITARIO Y GESTIÓN DEL SISTEMA PLUVIAL DE LA CIUDAD DE LIMÓN" de marzo 2017.

ejecutar sus inversiones, esto apegándose a la normativa y buenas prácticas internacionalmente reconocidas.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución n.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

A LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL AYA O A QUIENES EN SU LUGAR OCUPEN EL CARGO

- 4.4. Resolver acerca de la continuidad del Proyecto Ampliación y mejoramiento del alcantarillado sanitario de la Ciudad de Limón, con sustento en las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas procedentes de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, así como, en correspondencia con los riesgos asociados al estado de avance del Proyecto, así como la comisión de administración ya pagada y los compromisos de endeudamiento adquiridos. Comunicar lo correspondiente al Ministerio de Hacienda y a MIDEPLAN. Remitir al Órgano Contralor copia del acuerdo de la Junta Directiva del AyA que resuelve acerca de la continuidad del Proyecto y del plan de gestión de riesgos, acciones correctivas y cualquier otra que en derecho corresponda, a más tardar el 31 de mayo de 2023. Además, remitir una certificación en la que conste la comunicación de lo resuelto al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en el plazo de un mes posterior a la toma de ese acuerdo. Ver párrafos del 2.1 al 2.64.
- 4.5. Resolver acerca de la propuesta de actualización de la normativa interna de AyA, sometida a su conocimiento en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo 4.7. Remitir al Órgano Contralor copia del acuerdo de la Junta Directiva del AyA en el que conste lo resuelto, a más tardar dos meses posterior al recibido de la propuesta. Ver párrafos del 2.1 al 2.64.

A NOGUI ACOSTA JAÉN EN SU CALIDAD DE MINISTRO DE HACIENDA Y RECTOR DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.6. Ajustar el *Reglamento para Gestionar la Autorización para la Contratación del Crédito Público del Gobierno de la República, Entidades Públicas y demás Órganos según corresponda*, Decreto Ejecutivo n.º 35222-H, y otra normativa conexas según proceda, a efecto de que incluya, en relación con el control y seguimiento de los programas y proyectos ejecutados con endeudamiento público, las consecuencias de no atender en los plazos y términos establecidos, las recomendaciones emitidas por la Dirección de Crédito Público o las medidas correctivas propuestas por la propia institución ejecutora, ante desviaciones en la programación de la ejecución, avance físico y financiero de los programas y proyectos. Incorporar en dicha reforma, las coordinaciones que ante este escenario proceda accionar ante otras instancias integrantes del Subsistema de Crédito Público y el Subsistema Nacional de Inversiones Públicas. Remitir a la Contraloría General, copia de la publicación del ajuste en el diario oficial La Gaceta, a más tardar el 31 de agosto de 2023. Ver párrafos del 2.35 al 2.64.

A GABRIELA VALLEJO ASTÚA EN SU CALIDAD DE GERENTE GENERAL DEL AYA O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

- 4.7. Ajustar, divulgar e implementar la normativa interna relacionada con el sistema de control estandarizado de la gestión de los proyectos, de manera que sea congruente con el ordenamiento jurídico, técnico y las buenas prácticas internacionales, para que incluya al menos instrucciones, roles y responsables para lo siguiente:
- i) La ejecución de proyectos en costo, tiempo y alcance, según lo planificado.
 - ii) La implementación y revisión periódica de la efectividad de las medidas para gestionar los riesgos de los proyectos.
 - iii) La actualización de los estudios, evaluaciones y programaciones ante variaciones de los costos, alcance, planificación física y financiera, así como factores que inciden en su rentabilidad.
 - iv) El establecimiento de los criterios para seleccionar medios alternativos de gestión que permitan reducir los plazos en actividades críticas, como el diseño y la adquisición de terrenos.
 - v) La obligación de designar una persona responsable del proyecto durante todo su ciclo de vida o en su defecto, de cada fase; así como, los responsables de otorgar las autorizaciones internas para avanzar en las diferentes etapas de los proyectos.
 - vi) La resolución de discrepancias entre las partes interesadas que intervienen en la gestión de los proyectos, que permita una mayor celeridad en la toma de decisiones.
 - vii) El establecimiento de las acciones de carácter preventivo para gestionar el oportuno financiamiento de los proyectos.
 - viii) El monitoreo y la supervisión del cumplimiento de la regulación nacional y normativa interna en materia de inversión pública y control interno.

Enviar dicha propuesta al Presidente Ejecutivo para que éste lo someta a conocimiento de la Junta Directiva del AyA. Remitir a la Contraloría General, una certificación en la cual conste la remisión de la propuesta a la Junta Directiva, a más tardar el 30 de junio de 2023, además, una certificación sobre la divulgación de la normativa interna a más tardar el 29 de setiembre de 2023; remitir un primer informe de avance de su implementación a más tardar el 15 de diciembre de 2023 y un segundo informe de avance a más tardar el 29 de junio de 2024. Ver párrafos del 2.1 al 2.64.

- 4.8. Establecer, oficializar, divulgar e implementar una estrategia en el corto, mediano y largo plazo para el fortalecimiento de la cultura institucional de inversión pública, que incluya al menos la capacitación periódica del personal en cuanto al ambiente de control, así como del funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Subsistema de Crédito Público (en cuanto a normas, instrumentos, mecanismos y procedimientos), en particular la generación de insumos para la toma de decisiones, mecanismos para la vinculación de las personas y dependencias relacionadas con los Proyectos y los puntos de control que permitan asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico aplicable. Remitir una certificación en la que conste el establecimiento, oficialización y divulgación de la estrategia a más tardar el 31 de mayo de 2023 y dos informes de avance de su implementación, a más tardar el 31 de octubre de 2023 y el 29 de febrero de 2024. Ver párrafos del 2.1 al 2.64.

Se firma a los 27 días del mes de marzo del 2023, San José, Costa Rica.

Licda. Carolina Retana Valverde
Gerente de Área

Lic. Erick Alvarado Muñoz
Asistente Técnico

Ing. Iván David Moreira Chaverri
Coordinador

Lic. Juan Luis Camacho Segura
Colaborador

IMC/EAM/MVCJ/BHP/EVB/LBL/PMT

G: 20220002943-1