



# CONTRATACIONES PÚBLICAS POR EXCEPCIÓN Y MODALIDAD DE ENTREGA SEGÚN DEMANDA EN EL AyA

Dirigido al Instituto Costarricense de Acueductos y  
Alcantarillados (AyA)

Auditoría de Carácter Especial  
DFOE-SOS-IAD-00011-2025  
28 de noviembre de 2025

## ¿Qué auditamos?

El uso de procedimientos de excepción contractual y de la modalidad de entrega según demanda en el proceso de adquisición de bienes y servicios efectuado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), para determinar si cumplen razonablemente con la Ley General de Contratación Pública, n.º 9986, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2025.

## ¿Por qué es importante?

La Ley General de Contratación Pública, n.º 9986, rige al AyA en sus actividades contractuales, incluyendo el uso de procedimientos de excepción y la modalidad de entrega según demanda, como opciones para satisfacer las necesidades de aprovisionamiento. Es relevante que el AyA cumpla con esta normativa para asegurar una gestión de recursos transparente, oportuna y competitiva. Las deficiencias en esta materia pueden comprometer la rendición de cuentas y la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

## ¿Qué concluimos?

El uso de los procedimientos de excepción contractual y de la modalidad de entrega según demanda por parte del AyA **cumple** razonablemente los aspectos significativos del marco normativo **excepto** por la falta de medidas preventivas que garanticen un uso restrictivo de la figura de excepción y debilidades en la planificación y la justificación técnica que respalda la modalidad de entrega según demanda.

## Resultados

- Planificación y evaluación deficientes en las contrataciones por excepción.** Si bien el AyA cumple razonablemente con los requerimientos de la ley n.º 9986 y su reglamento, en cuanto a la justificación de la excepción, presupuesto, caracterización de la necesidad, plan de compras, riesgos y valoración de estudios técnicos y de mercado, se observó un incremento en la utilización del mecanismo para necesidades que podrían ser previsibles y planificables, como las reparaciones de flota vehicular sin garantía o planes de mantenimiento. Además, el AyA no evaluó la efectividad ni la eficiencia de los procedimientos ejecutados en 2024, tampoco las causas de aquellos que resultaron infructuosos. Asimismo, se evidenció una ausencia general de finiquitos e informes contractuales.
- Debilidades en la justificación y análisis costo-beneficio del uso de la modalidad de entrega según demanda.** Aunque el AyA cumplió con requisitos previos a la contratación, como estudios de consumo y mercado, estimación de costos, presupuesto y plan de compras, las contrataciones en la modalidad de entrega según demanda presentan deficiencias en planificación y justificación, exponiendo a la Institución a riesgos de ineficiencia. La falta de un análisis costo-beneficio integral es clave, dado que esta modalidad abarcó el 58,78% de los recursos entre 2020 y 2025. Además, 36 contratos superaron las estimaciones en un total de ₡25.353 millones.

## Auditoría en datos



116%

incremento interanual (2023-2024) de procedimiento por excepción para reparaciones indeterminadas.



0%

procedimientos por excepción ejecutados en 2024 no cuentan con finiquito (27) o lo tienen sin firma (7).



8,20%

del total de procedimientos de la modalidad de entrega según demanda, muestran montos ejecutados que superan el presupuesto estimado, hasta en un 84%.



35,52%

de los procedimientos de contratación corresponden a la modalidad de entrega según demanda (2020-2025), los cuales han venido en aumento.



**¿En cuál régimen de contratación se ubica el AyA?**



**¿En qué consiste la modalidad de entrega según demanda?**

El AyA se rige por todos los procedimientos de compra y adquisición de bienes y servicios que establece la Ley General de Contratación Pública (Ley n.º 9986) y su reglamento, conforme al régimen diferenciado de umbrales. Además, le aplica la normativa interna que ha emitido referente a la regulación de bienes y servicios, concretamente el Reglamento Interno de Contratación Pública y el ADM-91 Proceso Gestión de Compras<sup>1</sup>.

Es un mecanismo de compra pública diseñado para adquirir bienes y servicios que son de consumo recurrente y frecuente, para los cuales no es posible predecir con certeza la cantidad y momento exacto de uso. Esta modalidad permite establecer un contrato marco con un proveedor por un período determinado, con entregas asociadas a la ocasión en que se necesita, en lugar de efectuar una compra de gran cantidad de productos con una sola entrega.



**¿Qué son los procedimientos de contratación de bienes y servicios?**



**¿Qué son los procedimientos por excepción?**

Son el conjunto de reglas y pasos que las entidades del sector público deben seguir al adquirir los insumos necesarios para operar y prestar servicios a las personas. Su objetivo es garantizar el uso eficiente y transparente de los fondos públicos, promoviendo la competencia entre proveedores y la selección de la oferta más conveniente para el interés general.

Son mecanismos de compra que permiten a las instituciones públicas adquirir bienes y servicios de manera excepcional y de forma directa, sin tener que recurrir a los procedimientos ordinarios de concurso como la licitación mayor, menor o reducida. Su uso es de carácter restrictivo y debe estar plenamente justificado, ya que representan una desviación de la regla general, que es la competencia abierta entre proveedores para garantizar el mejor uso de los fondos públicos.

**Figura 1.**

Tipo de excepciones contempladas en la Ley General de Contratación Pública (artículo 3, ley n.º 9986) que son utilizadas por el AyA



**Fuente:** Elaboración propia con base en la normativa nacional y la información proporcionada por AyA.

<sup>1</sup> Comprende: 91-01 Solicitud de contratación, 91-02 Pliego de condiciones, 91-03 Evaluación de ofertas y estudios finales, 91-04 Acto final de contratación y ADM-91-05 Ejecución contractual.

**El uso de procedimientos en las contrataciones públicas por excepción y la modalidad de entrega según demanda por parte del AyA presenta un cumplimiento con excepciones de los aspectos significativos del marco normativo aplicable.**

Al respecto, se cumple razonablemente la justificación del uso de la excepción, la disponibilidad presupuestaria, la caracterización de la necesidad, la inclusión en el plan de compras institucional, la determinación de los riesgos asociados a la contratación y la valoración de estudios técnicos y de mercado. Sin embargo, existen debilidades en la evaluación de los procedimientos y ausencia de medidas preventivas en el uso restrictivo de la contratación por medio de la figura de excepción, así como en la planificación y justificación técnica para los casos bajo la modalidad de entrega según demanda.

Los resultados reflejan un incremento en el uso de los procedimientos excepcionales para situaciones que podrían ser previsibles, tales como, reparaciones de vehículos y maquinaria para los cuales, debido a que no se cuenta con planes de mantenimiento preventivo de modo que se evite incurrir en la excepción. En 2024, la cantidad de procedimientos de este tipo de contratación aumentó en un 92,30% respecto al 2023. Además, se evidencia una carencia de mecanismos de evaluación integral y seguimiento de los procedimientos por excepción, lo que limita la capacidad para identificar oportunidades de mejora y garantizar la rendición de cuentas efectiva.

El AyA utiliza de manera recurrente la figura de contratación según demanda sin contar con estudios de costo-beneficio previos que demuestren que esta opción es la más eficiente frente a otras modalidades disponibles. Esta ausencia de análisis técnico resulta relevante dado que esta modalidad concentra el 58,78% de los recursos destinados a la adquisición de bienes y servicios. Como consecuencia, la institución asume un riesgo de costos superiores, pues el precio final incorpora los costos de almacenamiento y logística trasladados al proveedor, y la falta de certeza sobre las cantidades totales impide aprovechar descuentos por volumen, lo que puede derivar en precios más altos para algunos ítems.

En síntesis, la ausencia de planificación anticipada y de un marco de control interno en la selección y evaluación de los procedimientos y modalidades contractuales no se aline los principios de eficiencia, conveniencia y correcta administración de los recursos públicos esperados bajo la Ley General de Contratación Pública.

## Planificación y evaluación deficientes en las contrataciones por excepción

### ¿Qué encontramos?

- 1.1. Durante el 2024, la Administración efectuó 34 procedimientos<sup>2</sup> por excepción, para los cuales el AyA contaba con la justificación del uso de la excepción, la disponibilidad presupuestaria, la caracterización de la necesidad, la inclusión oportuna en el plan de compras institucional, la determinación de los riesgos asociados a la contratación y la valoración de estudios técnicos y de mercado. No obstante, **se identificaron áreas de mejora en las actividades previas a la aplicación de los procedimientos por excepción y posteriores al cierre contractual.**
- 1.2. Al respecto, se determinó que la Institución **no cuenta con medidas efectivas de planificación en materia de gestión de bienes y servicios** y por tanto se ve en la necesidad de acudir a procedimientos de excepción para solventar necesidades que, dependiendo de sus características, **se deben a la materialización de un riesgo que pudo ser administrado con acciones anticipatorias. Es así como,** en los últimos 2 años se observa un **incremento de un 92,30% en el uso de estos procedimientos**, pasando de 26 casos en el 2023 a 50 tramitados en SICOP al cierre del 2024<sup>3</sup> (ver figura 2).

**Figura 2.**  
Procedimientos por excepción tramitados en SICOP entre 2023 y 2024.

	Año	
	2023	2024
 Reparaciones indeterminadas	13	28
 Proveedor único	5	10
 Capacitación abierta	8	9
 Entes de derecho público	--	2
 Medios de comunicación social	--	1
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>50</b>

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

- 1.3. **En ambos periodos el tipo de procedimiento de excepción que más se utilizó fue “reparaciones indeterminadas”, presentando un incremento interanual de 116%, de 13 casos en el 2023 a 28 en el 2024.** Esta excepción es utilizada por el AyA para la atención de reparaciones de flota vehicular y maquinaria pesada, activos para los cuales no se cuenta con un plan de mantenimiento preventivo que contribuya a prolongar su vida útil, detectar fallas y averías de manera proactiva, de modo que se evite incurrir en la excepción.

Actualmente el AyA cuenta con 1277 activos asociados a flotilla vehicular y maquinaria pesada con un valor total contable de ₡14,859.1 millones, de los cuales únicamente el 13% cuentan con garantía vigente; es decir, que existen 1113 de estos activos que ante una falla o avería el AyA gestiona su reparación mediante la vía de excepción.



<sup>2</sup> De un total de 50 procedimientos planificados por excepción, el AyA ejecutó 34 procedimientos en el 2024. Ver anexo 1.

<sup>3</sup> Oficio n.º GG-DP-2025-01212, de la Dirección de Proveeduría del AyA, emitido el 1º de septiembre de 2025.

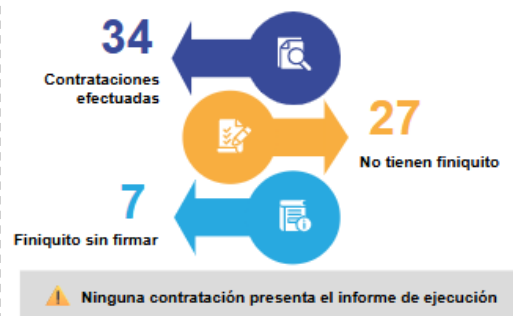
## Planificación y evaluación deficientes en las contrataciones por excepción

1.4. A su vez, se determinó que en el 2024 el AyA no evaluó<sup>4</sup> la tramitación de las contrataciones públicas efectuadas, en términos de efectividad, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos en las 34 excepciones ejecutadas; misma situación se encontró para el abordaje de las causas que provocaron que los 16 procedimientos restantes se declararan desiertos, infructuosos o sin efecto; limitando de esta forma la valoración de aspectos adyacentes al aprovisionamiento del bien o servicio, a mencionar:

- a. **Solución efectiva del origen del problema:** cuestionarse si el bien o servicio adquirido resolvió de manera definitiva y sostenible la necesidad. Se debe ir más allá del aprovisionamiento y medir el impacto real en la operación o en el servicio a los usuarios.
- b. **Proceso de aprovisionamiento:** analizar si la rapidez en la contratación se tradujo en una solución disponible justo cuando se necesitaba. Si fue necesario el otorgamiento de prórrogas para el cumplimiento contractual que retrasaron la entrega del bien o servicio.
- c. **Uso eficiente de los recursos:** evaluar la ejecución presupuestaria final en términos de si se mantuvo dentro de lo proyectado o si se incurrió en costos adicionales.
- d. **Análisis retrospectivo de la excepción:** cuestionarse si la vía de la excepción era la única opción posible, revisión de los costos administrativos incurridos y medidas subsanatorias por aplicar, a efecto de prevenir que la excepción se convierta en la norma y se fortalezca el proceso de planificación institucional.

Figura 3.

Detalle del estado del finiquito para las contrataciones por excepción



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

1.5. Asimismo, en materia del finiquito de los contratos e informes detallados de la ejecución contractual<sup>5</sup>, se determinó que de las 34 contrataciones ejecutadas, en 27 no se gestionó el finiquito (ver figura 3), mientras que en las 7 restantes sí consta en el expediente pero el documento presenta debilidades al no estar firmado por la totalidad de las instancias involucradas (director del área solicitante, contratista, administrador del contrato y el funcionario que adjudicó). Adicionalmente, en ninguno de los 34 procedimientos se incluye el informe detallado de la ejecución contractual que antecede la elaboración del finiquito.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

1.6. El uso de excepciones para la atención de necesidades posibles de planificar, se debe a que el AyA en su planeamiento estratégico no considera los riesgos inherentes de la gestión de sus bienes y servicios, aspecto que limita la posibilidad administrativa de definir e implementar

<sup>4</sup> Artículo 8 del Reglamento Interno de Contratación Pública del AyA.

<sup>5</sup> Artículo 76, inciso v) del Reglamento Interno de Contratación Pública del AyA.

## Planificación y evaluación deficientes en las contrataciones por excepción

medidas anticipatorias que contribuyan a reducir la necesidad de aplicar procedimientos de contratación por excepción.

- 1.7. Sumado a ello, el AyA ha centrado su gestión en la fase en la que se ejecuta la contratación del bien o servicio, dejando de lado el seguimiento y verificación de las actividades finales que incluyen la evaluación, el finiquito e informe detallado de la ejecución contractual, lo que a su vez responde a la ausencia de un mecanismo que permita asegurar que los controles contractuales finales han sido elaborados y adjuntados al expediente en SICOP.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 1.8. Las instituciones públicas, incluyendo el AyA, se rigen por principios de planificación, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y responsabilidad en su gestión. Este enfoque implica considerar en su marco estratégico los riesgos vinculados a su operación, seguimiento a la gestión, acciones de evaluación de resultados y rendición de cuentas<sup>6</sup>.
- 1.9. En el ámbito de la contratación pública, se traduce en la obligación de planificar los requerimientos de bienes y servicios para garantizar su provisión oportuna y cumplir con los objetivos institucionales<sup>7</sup>. Para ello, la Administración debe establecer regulaciones para el uso y conservación de sus activos<sup>8</sup>, programando las necesidades futuras y asignando responsables claros para su control y mantenimiento.
- 1.10. En tal sentido, tanto el jerarca como los titulares subordinados, tienen la responsabilidad de diseñar y aplicar mecanismos de evaluación que contribuyan con la optimización de los procesos y con el logro de los objetivos institucionales. Asimismo, se debe asegurar que los resultados obtenidos de las evaluaciones, sean considerados por las instancias competentes en la implementación de medidas que contribuyan al proceso de mejora continua<sup>9</sup>.

### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.11. Si la situación descrita se prolonga, se incrementa el riesgo de gestionar por excepción necesidades que podrían haberse anticipado o planificado. Esto, a su vez, podría resultar en la normalización de una vía de contratación excepcional, diseñada para usarse solo de manera limitada. Asimismo, la falta de una evaluación oportuna sobre este tipo de procedimientos, dificulta que las instancias internas competentes identifiquen aspectos de mejora que contribuyan en asegurar una gestión institucional más eficiente y transparente.

<sup>6</sup> Artículo 11. Constitución Política de Costa Rica.

<sup>7</sup> Artículo 31 de la Ley General de Contratación Pública n.º 9986.

<sup>8</sup> Norma 4.3.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) N-2-2009-CO-DFOE y sus reformas.

<sup>9</sup> Normas 4.1 y 6.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público.

## Debilidades en la justificación y análisis costo-beneficio del uso de la modalidad de entrega según demanda

### ¿Qué encontramos?

- 2.1. En una muestra de 46 expedientes analizados<sup>10</sup> de contrataciones bajo la modalidad de entrega según demanda, se encontró que el AyA realizó estudios de consumo y de mercado, estimación de costos y disponibilidad presupuestaria, la inclusión en el plan de compras institucional, sumado a la acreditación del fundamento por la instancia interna competente. Además, en dichos casos no se presentaron incumplimientos no justificados en los plazos de entrega, ni discrepancias en las cantidades acordadas y montos facturados.
- 2.2. Sin embargo, se presentan debilidades en la planificación y justificación técnica de las contrataciones bajo la modalidad de entrega según demanda, lo que expone a la Institución a riesgos de ineficiencia y costos superiores (en contraposición al principio de economía). Por ejemplo, se identificó un caso en el que la Administración selecciona un procedimiento de contratación que no estaba acorde con las consideraciones presupuestarias y la necesidad determinada, considerando que era bajo la modalidad de entrega según demanda. (ver recuadro 1).
- 2.3. También, **la Administración omite realizar una valoración previa de costo-beneficio integral que demuestre que la modalidad de entrega según demanda es la más eficiente y económica, en comparación con la modalidad de entrega cantidad definida.** Esta omisión es significativa, dado que en el período 2020-2025, la modalidad de entrega según demanda representó el 58,78% de los recursos económicos totales de las contrataciones efectuadas (ver cuadro 1).

#### Recuadro 1

Licitación autorizada erróneamente por "margen de desabastecimiento" a pesar de no cumplir el umbral legal

El procedimiento 2023LY-000024-002140000 debió ser clasificado como Licitación Menor, ya que su presupuesto estimado de ₡280,969,284.91 era inferior al umbral mínimo establecido en 2023 para una Licitación Mayor (₡317,422,900.00).

La Administración decidió clasificarlo como Licitación Mayor (LY), justificando que necesitaba "tener un margen mayor de recurso en casos de desabastecimiento"(1).

Al realizar este cambio de clasificación, el AyA incrementó su capacidad de contratación que pasó a no tener límite, aún cuando el análisis previo de la necesidad y el respectivo monto presupuestado no justificaban el aumento.

(1) Oficio n.º GG-DP-2025-01212 de la Dirección de Proveeduría del AyA, del 1 de setiembre de 2025.

<sup>10</sup> La selección de los procedimientos se realizó por medio de una muestra probabilística de 103 procedimientos de licitaciones mayores, menores, reducidas y por excepción realizadas entre 2023 y junio de 2025. De esta muestra, se analizaron los 46 expedientes que contaban con el primer contrato finalizado. Ver anexo 2.

## Debilidades en la justificación y análisis costo-beneficio del uso de la modalidad de entrega según demanda

**Cuadro 1.**

Total de contrataciones bajo la modalidad según demanda efectuadas por el AyA en el período entre enero 2020 y 30 de junio 2025

Año	Total de contrataciones	Total de contrataciones según demanda	%	Monto ejecutado	Monto ejecutado según demanda	%
2020	555	47	8,47%	₡ 12.463.646.573,92	₡ 7.381.070.223,00	59,22%
2021	497	81	16,30%	₡ 13.091.857.171,71	₡ 9.040.808.760,43	69,06%
2022	462	116	25,11%	₡ 12.432.328.666,91	₡ 7.745.127.534,32	62,30%
2023	201	67	33,33%	₡ 5.986.896.587,63	₡ 2.317.147.145,31	38,70%
2024	290	103	35,52%	₡ 3.066.004.519,16	₡ 1.226.096.624,19	39,99%
2025	74	25	33,78%	₡ 161.280.172,42	₡ 34.576.200,39	21,44%
<b>Total</b>	<b>2079</b>	<b>439</b>	<b>21,12%</b>	<b>₡ 47.202.013.691,75</b>	<b>₡ 27.744.826.487,64</b>	<b>58,78%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información suministrada en los anexos al oficio n.º GG-DP-2025-01116 (NI 17999-2025) del 14 de agosto de 2025.

**2.4.** Adicionalmente, la planificación y la presupuestación para esta modalidad exhiben debilidades, ya que desde el 2020 hasta el 30 de mayo de 2025<sup>11</sup> **se presentaron 36 casos (ver figura 4) de contrataciones en la modalidad de entrega según demanda en los que el monto ejecutado superó el monto presupuestado inicialmente.** La suma total de los montos ejecutados en estas contrataciones fue superior al monto presupuestado en un total de ₡25.353.964.329,47. El detalle de la diferencia entre lo planificado y lo ejecutado en procedimientos específicos se puede visualizar en el anexo 3.

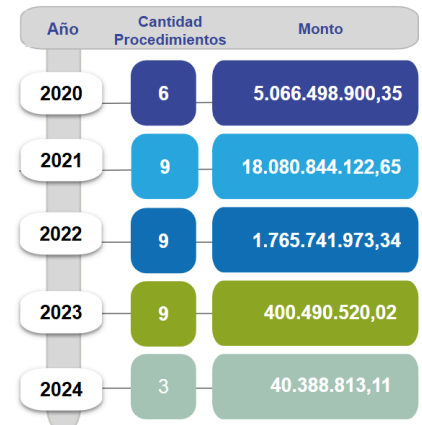
**2.5.** Aunque la Administración logra obtener modificaciones presupuestarias para cubrir estos excesos, la recurrencia de estas desviaciones en la ejecución presupuestaria indica que a pesar de que se han reducido con el paso del tiempo, **la institución aún debe emprender acciones para fortalecer la planificación y presupuestación** en temas contractuales, de forma que la estimación de cantidades y los precios acordados sean aquellos que le permitan el uso más eficiente de los recursos públicos.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

**2.6.** La situación descrita se debe principalmente a la ausencia de un marco de control interno que valide la racionalidad de la modalidad de entrega escogida, ya que el AyA la utiliza sin validar si esta es la ideal, pues no realiza una evaluación técnica-económica adecuada que demuestre que es la opción más conveniente.

**Figura 4.**

Cantidad de contrataciones en la modalidad de entrega según demanda que excedieron el monto presupuestado.



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

<sup>11</sup> Oficio n.º GG-DP-2025-01255, de la Dirección de Proveeduría del AyA, emitido el 9 de setiembre del 2025.

### Debilidades en la justificación y análisis costo-beneficio del uso de la modalidad de entrega según demanda

#### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 2.7.** Las entidades públicas están obligadas a gestionar los fondos de manera eficiente y eficaz, buscando siempre el mayor valor por su dinero, lo que implica asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad para satisfacer el interés público.
- 2.8.** La Administración debe explicar las razones de hecho y de derecho que sustentan su decisión: los actos administrativos, incluida la elección de una modalidad de entrega según demanda, deben estar motivados y fundamentados en razón de su oportunidad, conveniencia, proporcionalidad e interés público<sup>12</sup>. Esto implica una referencia explícita o inequívoca proveniente de una necesidad pública, todo ello en apego al principio de legalidad contenido en la Constitución Política y Ley General de la Administración Pública.
- 2.9.** La decisión de compra debe ser la mejor opción y ser sostenible, lo cual se relaciona con la Compra Pública Estratégica, que es obligatoria. El uso de los fondos públicos debe responder al cumplimiento de los fines institucionales y la satisfacción del interés público<sup>13</sup>.
- 2.10.** La selección de la modalidad de entrega según demanda debe ser motivada y fundamentada con criterios de oportunidad, conveniencia, mérito e interés público para garantizar que es la más ventajosa y económica<sup>14</sup>. Esto incluye la obligación de realizar un análisis comparativo que considere al menos los costos implícitos del almacenamiento y la logística que se trasladan al proveedor bajo esa modalidad. Asimismo, el tipo de procedimiento contractual debe ser determinado estrictamente en función de los umbrales económicos establecidos anualmente por la CGR<sup>15</sup>, los cuales son vinculantes y deben seguir sus resoluciones.
- 2.11.** La formulación presupuestaria debe garantizar una asignación óptima de los recursos disponibles, considerando los requerimientos de la planificación institucional, la cual es la base del proceso presupuestario. Para ello, es crucial analizar los resultados de la ejecución y evaluación física y financiera de períodos anteriores, así como la planificación a largo, mediano y el período a presupuestar. El objetivo es que el presupuesto sea un instrumento eficaz, eficiente y económico al servicio de las instituciones, asegurando que responda a los planes establecidos y no sea incumplido<sup>16</sup>.

#### ¿Qué pasa si no se corrige?

- 2.12.** La ausencia de un análisis costo-beneficio adecuado expone a la institución al riesgo de incurrir en costos superiores o precios por encima del valor de mercado. Esta situación debilita el control interno y la capacidad de la Administración para salvaguardar el patrimonio público y lograr los objetivos de la compra, ya que no se garantiza la selección de la modalidad más oportuna y eficiente para atender los requerimientos.

<sup>12</sup> Artículos 134, 136 y 158 de la Ley General de Administración Pública, n.º 6227.

<sup>13</sup> Artículos 8 y 20 de la Ley General de Contratación Pública n.º 9986.

<sup>14</sup> Artículo 40 de la Ley General de Contratación Pública n.º 9986.

<sup>15</sup> Artículos 36 y 55 inciso a) de la Ley General de Contratación Pública n.º 9986.

<sup>16</sup> Normas 2.2 Presupuesto institucional, 2.2.1 Presupuesto institucional, 2.2.2 Finalidad del presupuesto institucional y 2.2.3 Principios presupuestarios. 4.1. Fase de formulación presupuestaria. 4.4. Fase de control presupuestario, Normas Técnicas de Presupuesto Público, N-1-2012-DC-DFOE.

## Responsable

- A Darío Guzmán Álvarez, en su condición de Gerente General, o a quien en su lugar ocupen los cargos.

Disposiciones	Plazo
<p><b>D1.</b> Incorporar dentro de la planificación estratégica institucional los riesgos asociados a la gestión de los bienes y servicios, y las medidas preventivas para su administración y mantenimiento, de forma que contribuya a justificar técnicamente y con base en riesgos el uso de los procedimientos de contratación por excepción. Lo anterior conforme al artículo 3 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública y el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, ley n.º 8292 (Ver párrafos 1.1 a 1.5).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 27 de febrero de 2026, una certificación que acredite la valoración de riesgos y las medidas preventivas para su administración.</li> <li>A más tardar el 30 de octubre de 2026, una certificación de la implementación de las medidas preventivas.</li> </ol>
<p><b>D2.</b> Definir e implementar los mecanismos de control que permitan verificar que se ha elaborado y documentado en SICOP la evaluación, el finiquito e informe detallado de la ejecución contractual, de manera que promueva la periodicidad del ejercicio, realización de un análisis integral y su completitud. Dicho control debe contemplar al menos la valoración de aspectos como solución efectiva del origen, proceso de aprovisionamiento, análisis costo-beneficio, uso eficiente de los recursos, y parámetros de revisión que aseguren la completitud de los expedientes y la periodicidad o circunstancias para realización del ejercicio; a fin de cumplir con lo indicado en los artículos 8 y 76, inciso v) del Reglamento Interno de Contratación Pública del AyA. (Ver párrafos 1.4 y 1.5).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A más tardar el 30 de enero de 2026, una certificación que acredite la definición de los mecanismos de control.</li> <li>A más tardar el 27 de marzo de 2026, una certificación en la que conste la implementación de los mecanismos de control.</li> </ol>

Disposiciones	Plazo
<p><b>D3.</b> Acreditar la elaboración, oficialización e implementación de una metodología que asegure que la selección de la modalidad de entrega según demanda esté sustentada en un análisis técnico-económico, de forma tal que quede demostrado que esta modalidad es la opción más ventajosa y económica para el interés público, en comparación con otras modalidades de entrega disponibles. La evaluación y el análisis realizado deben quedar debidamente documentados y anexados al expediente de cada proceso de contratación, y deben considerar, al menos la comparación de costos implícitos y la racionalidad técnica. (Ver párrafos 2.1 al 2.5).</p>	<p>Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General, lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. A más tardar el 13 de febrero de 2026, una certificación que acredite la elaboración y oficialización de la metodología.</li> <li>b. A más tardar el 30 de abril de 2026, una certificación en la que conste la implementación de la metodología.</li> </ol>

## Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sobre la aplicación del uso de excepciones y la modalidad de entrega según demanda en el proceso de contratación pública. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si los citados procesos contractuales cumplen razonablemente con la Ley General de Contratación Pública, n.º 9986. Esta fiscalización se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica n.º 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

## Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al AyA mediante el oficio n.º DFOE-SOS-0340 (12128) del 8 de julio de 2025. Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones efectuadas por la Administración:

- **Objetivo:** Determinar si los procesos de adquisiciones por excepción y modalidad según demanda del AyA cumplen razonablemente con la Ley General de Contratación Pública, n.º 9986.
- **Alcance:** La auditoría incluirá los procesos de contratación pública realizados por el AyA mediante la modalidad según demanda y el uso de excepciones. El periodo de análisis comprendió del 1 de enero de 2020 y el 30 de junio de 2025
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política	11
Ley General de Administración Pública, n.º 6227	134, 136 y 158
Ley General de Control Interno, n.º 8292	14
Ley General de Contratación Pública, n.º 9986	8, 20, 31, 36, 40 y 55 inciso a)
Reglamento a la Ley General de Contratación Pública	3
Reglamento interno de contratación pública del AyA	8 y 76, inciso v)

# Marco General de la auditoría

Normativa	Artículos relevantes
Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) N-2-2009-CO-DFOE y sus reformas	Normas 4.1, 4.3.1 y 6.1
Normas Técnicas de Presupuesto Público, N-1-2012-DC-DFOE	Normas 2.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 4.1, 4.4

## Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la 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).

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a las personas funcionarias del AyA, así como las respuestas a las diferentes solicitudes de información planteadas por escrito ante diferentes dependencias de esa institución. Además, se realizaron entrevistas, pruebas de auditoría y sesiones de validación. De forma complementaria, se realizaron consultas de los procedimientos seleccionados en el SICOP.

Para la selección de los procedimientos se calculó una muestra probabilística de 103 procedimientos de licitaciones mayores, menores, reducidas y por excepción realizadas entre 1 de enero de 2023 al 30 de mayo de 2025. Al respecto, se aplicó el muestreo de auditoría mediante una selección aleatoria, con un nivel de confianza del 95%, una tasa de error esperado del 0,01% y una tasa de error tolerable del 10%, para un total de 46 procedimientos contractuales que utilizaron la modalidad según demanda. Para los procedimientos por excepción, de un total de 50 procedimientos ejecutados en 2024, se eligieron 34 que se encontraban en estado de "Contrato" al momento de la consulta (según registro en SICOP).

## Comunicación preliminar

El borrador del informe fue remitido mediante el oficio n.º 22454 (DFOE-SOS-0713) del 19 de noviembre de 2025, y comunicado en reunión virtual el 26 de noviembre de 2025, con la participación del Gerente General, Asesora de Presidencia y la Auditora Interna, todos del AyA; con el propósito de que se formularán, en el plazo otorgado, las observaciones pertinentes al contenido del documento citado. Al respecto, se recibieron observaciones por parte de AyA con el oficio n.º PRE-UCI-2025-00257 de 27 de noviembre de 2025, las cuales fueron atendidas en el oficio n.º 22915 (DFOE-SOS-0743).

# Marco General de la auditoría

## Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con 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 n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución R-DC-144-2015. La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

## Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Erick Alvarado Muñoz.

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

### Anexo 1. Procedimientos por excepción que formaron parte de la muestra

n.º	Número de procedimiento	Modalidad	Clasificación del objeto	Fundamento jurídico
1	2024PX-000050-0021400001	Cantidad definida	Servicios	Entes de derecho público
2	2024PX-000049-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
3	2024PX-000048-0021400001	Servicios	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
4	2024PX-000047-0021400001	Servicios	Servicios	Proveedor único
5	2024PX-000046-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
6	2024PX-000044-0021400001	Cantidad definida	Bienes	Proveedor único
7	2024PX-000043-0021400001	Servicios	Servicios	Proveedor único
8	2024PX-000042-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
9	2024PX-000040-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
10	2024PX-000039-0021400001	Servicios	Servicios	Medios de comunicación social
11	2024PX-000038-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
12	2024PX-000037-0021400001	Según demanda	Bienes/Servicios	Proveedor único
13	2024PX-000036-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
14	2024PX-000035-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
15	2024PX-000032-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
16	2024PX-000031-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
17	2024PX-000028-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
18	2024PX-000027-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
19	2024PX-000025-0021400001	Según demanda	Servicios	Proveedor único
20	2024PX-000024-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
21	2024PX-000023-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
22	2024PX-000020-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
23	2024PX-000018-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
24	2024PX-000017-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
25	2024PX-000016-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
26	2024PX-000014-0021400001	Servicios	Servicios	Proveedor único
27	2024PX-000013-0021400001	Servicios	Servicios	Capacitación abierta
28	2024PX-000012-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
29	2024PX-000011-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
30	2024PX-000010-0021400001	Servicios	Servicios	Reparaciones indeterminadas
31	2024PX-000007-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Capacitación abierta
32	2024PX-000004-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas
33	2024PX-000003-0021400001	Servicios	Servicios	Proveedor único
34	2024PX-000002-0021400001	Cantidad definida	Bienes/Servicios	Reparaciones indeterminadas

Fuente: Elaboración propia con base en el oficio n.º GG-DP-2025-00417 de la Dirección de Proveeduría.

**Anexo 2. Procedimientos según demanda que formaron parte de la muestra**

<b>n.º</b>	<b>Tipo de procedimiento</b>	<b>Número de procedimiento</b>
1	Licitación mayor	2023LY-000003-0021400001
2	Licitación mayor	2023LY-000008-0021400001
3	Licitación mayor	2023LY-000009-0021400001
4	Licitación mayor	2023LY-000010-0021400001
5	Licitación mayor	2023LY-000012-0021400001
6	Licitación mayor	2023LY-000013-0021400001
7	Licitación mayor	2023LY-000022-0021400001
8	Licitación mayor	2023LY-000024-0021400001
9	Licitación mayor	2023LY-000026-0021400001
10	Licitación mayor	2023LY-000027-0021400001
11	Licitación mayor	2024LY-000004-0021400001
12	Licitación mayor	2024LY-000005-0021400001
13	Licitación mayor	2024LY-000020-0021400001
14	Licitación mayor	2024LY-000027-0021400001
15	Licitación mayor	2024LY-000031-0021400001
16	Licitación mayor	2024LY-000040-0021400001
17	Licitación menor	2023LE-000005-0021400001
18	Licitación menor	2023LE-000008-0021400001
19	Licitación menor	2023LE-000010-0021400001
20	Licitación menor	2023LE-000012-0021400001
21	Licitación menor	2023LE-000018-0021400001
22	Licitación menor	2023LE-000024-0021400001
23	Licitación menor	2024LE-000009-0021400001
24	Licitación menor	2024LE-000011-0021400001
25	Licitación menor	2024LE-000012-0021400001
26	Licitación menor	2024LE-000014-0021400001
27	Licitación menor	2024LE-000021-0021400001
28	Licitación menor	2024LE-000024-0021400001
29	Licitación menor	2024LE-000025-0021400001
30	Licitación reducida	2023LD-000002-0021400004
31	Licitación reducida	2023LD-000003-0021400004

n.º	Tipo de procedimiento	Número de procedimiento
32	Licitación reducida	2023LD-000006-0021400001
33	Licitación reducida	2023LD-000021-0021400001
34	Licitación reducida	2023LD-000024-0021400001
35	Licitación reducida	2023LD-000070-0021400001
36	Licitación reducida	2023LD-000074-0021400001
37	Licitación reducida	2023LD-000076-0021400001
38	Licitación reducida	2023LD-000088-0021400001
39	Licitación reducida	2024LD-000015-0021400001
40	Licitación reducida	2024LD-000040-0021400001
41	Licitación reducida	2024LD-000042-0021400001
42	Licitación reducida	2024LD-000052-0021400001
43	Licitación reducida	2024LD-000057-0021400001
44	Licitación reducida	2024LD-000065-0021400001
45	Licitación reducida	2024LD-000078-0021400001
46	Licitación reducida	2024LD-000119-0021400001

**Fuente:** Elaboración propia con base en hoja de cálculo de MS Excel, enviada por la Dirección de Proveduría el 24 de julio de 2025.

**Anexo 3. Contrataciones bajo la modalidad de entrega según demanda que superaron la estimación inicial entre el 1 de enero del 2020 al 30 de mayo de 2025 (en colones)**

<b>Año</b>	<b>Número de procedimiento</b>	<b>Monto presupuestado</b>	<b>Monto ejecutado</b>	<b>Monto excedido</b>
2020	2020LA-000030-0021400001	600.000.000,00	607.209.568,00	7.209.568,00
2020	2020LN-000010-0021400001	1.883.746.869,72	1.906.958.448,18	23.211.578,46
2020	2020LN-000008-0021400001	3.406.488.988,25	3.687.150.564,89	280.661.576,64
2020	2020CD-000041-0021400001	16.000.000,00	19.333.610,94	3.333.610,94
2020	2020LN-000006-0021400001	1.896.340.252,42	6.543.066.442,34	4.646.726.189,92
2020	2020LA-000020-0021400001	566.121.879,00	671.478.255,39	105.356.376,39
2021	2021LN-000013-0021400001	6.004.297.399,93	17.060.247.238,21	11.055.949.838,28
2021	2021LN-000012-0021400001	1.086.867.346,30	1.753.592.393,60	666.725.047,30
2021	2021LA-000031-0021400001	475.000.000,00	518.162.258,48	43.162.258,48
2021	2021LA-000032-0021400001	193.128.000,00	409.345.140,00	216.217.140,00
2021	2021LA-000004-0021400001	228.000.000,00	263.453.419,04	35.453.419,04
2021	2021LN-000006-0021400001	2.134.027.600,00	3.414.074.076,33	1.280.046.476,33
2021	2021LA-000002-0021400001	547.227.073,90	593.838.641,86	46.611.567,96
2021	2021LA-000022-0021400001	359.404.010,54	483.032.096,31	123.628.085,77
2021	2021LN-000016-0021400001	3.184.947.721,35	7.797.998.010,84	4.613.050.289,49
2022	2022CD-000022-0021400004	35.467.332,00	41.334.616,63	5.867.284,63
2022	2022LN-000011-0021400001	2.700.000.000,00	4.328.757.742,06	1.628.757.742,06
2022	2022CD-000060-0021400002	7.089.255,32	17.084.801,15	9.995.545,83
2022	2022CD-000038-0021400006	3.161.050,50	9.863.736,23	6.702.685,73
2022	2022CD-000009-0021400005	35.891.000,00	39.284.676,00	3.393.676,00
2022	2022CD-000023-0021400005	29.939.385,00	39.325.927,90	9.386.542,90
2022	2022CD-000079-0021400001	53.570.475,00	93.068.995,54	39.498.520,54
2022	2022CD-000082-0021400001	38.055.144,70	59.477.550,00	21.422.405,30
2022	2022CD-000113-0021400001	60.225.384,00	100.942.954,35	40.717.570,35
2023	2023LD-000021-0021400001	11.682.484,98	25.548.276,52	13.865.791,54
2023	2023LE-000007-0021400001	100.000.000,00	11.692.038,40	11.692.038,40
2023	2023LD-000085-0021400001	19.572.612,48	21.633.985,60	2.061.373,12
2023	2023LY-000025-0021400001	645.345.329,94	986.314.341,49	340.969.011,55
2023	2023LE-000025-0021400001	17.757.970,90	17.862.285,36	104.314,46
2023	2023LD-000001-0021400001	60.220.472,57	76.508.751,46	16.288.278,89
2023	2023LD-000003-0021400001	47.445.452,38	56.307.900,00	8.862.447,62
2023	2023LD-000006-0021400001	49.309.041,15	55.416.261,46	6.107.220,31
2023	2023LD-000070-0021400001	69.243.105,87	69.783.150,00	540.044,13
2024	2024LD-000015-0021400001	78.000.000,00	78.239.539,76	239.539,76
2024	2024LD-000003-0021400001	51.259.625,00	77.009.838,91	25.750.213,91
2024	2024LD-000065-0021400001	30.491.897,40	44.890.956,84	14.399.059,44
<b>Total</b>		<b>26.725.324.160,0</b>	<b>52.079.288.490,07</b>	<b>25.353.964.329,47</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el anexo único oficio n.º GG-DP-2025-01255, de la Dirección de Proveduría del AyA, emitido el 9 de setiembre del 2025.