13365

DFOE-SOS-0588

R-DFOE-SOS-00004-2026. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. San José, en fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio interpuesto por Lourdes Sáurez Barboza en su condición de Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados[1], contra el Informe n.° DFOE-SOS-IAD-00003-2026, denominado "Informe sobre la gestión y regulación tarifaria de los servicios públicos prestados por el AyA", remitido mediante el oficio 09899 (DFOE-SOS-0388) del 3 de agosto de 2026.

RESULTANDO

I. Que el 3 de agosto de 2026, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, mediante Oficio n.° DFOE-SOS-0389, remitió al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) el Informe de Auditoría n.° DFOE-SOS-IAD-00003-2026.

II. Que el 6 de agosto de 2026, mediante el oficio Carta n.° PRE-2026-01260, la señora Lourdes Sáurez Barboza, Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, interpone recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del informe arriba de cita; a los efectos se acompaña el informe técnico sin número del 3 de agosto, que señala como responsables de su elaboración a la Junta Directiva, la Gerencia General y la Subgerencia Financiera y de Planificación Institucional, el mismo contiene los fundamentos técnicos y jurídicos que sustentan la impugnación del citado informe, por lo que se solicita admitirlo para su trámite y se resuelva conforme a Derecho.

La disposición que recurre el AYA es la siguientes:
(...)

A Lourdes María Sáurez Barboza, Presidenta Ejecutiva del AyA, y a Jorge Luis Sanarrucia Aragón, Intendente de Agua de la ARESEP (o a quienes en sus lugares ocupen los cargos)

[1] La representación de la Presidenta Ejecutiva se consigna en certificación que se adjunta en la que se indica poder generalísimo, otorgado mediante acuerdo firme de la Junta Directiva número 2026 - 0170, adoptado en la Sesión Ordinaria número 018 - 2026, artículo 4, celebrada el trece de mayo del año dos mil veintiséis, inscrito en el Registro Público, Sección Personas, al Tomo 2026, Asiento 426618, Consecutivo 1, Secuencia 2.

D8. Determinar y compensar a las personas usuarias, mediante la acción coordinada entre el AyA y la ARESEP, los montos cobrados en exceso en las tarifas vigentes de los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes del AyA, mediante las nuevas fijaciones tarifarias y los mecanismos regulatorios correspondientes; lo anterior, en razón de las deficiencias indicadas en este informe relativas a: i) la desaplicación de la depreciación acumulada a partir del año 2019 en el servicio de acueducto; ii) la permanencia de activos totalmente depreciados en la base tarifaria de los servicios de alcantarillado e hidrantes; y iii) la improcedente revaluación de bienes de uso general. La escogencia de dichos mecanismos regulatorios deberá contemplar la sostenibilidad del servicio, el equilibrio financiero del operador y el reconocimiento de los demás componentes tarifarios, incluyendo las posibles adiciones de nuevos bienes que cuenten con el respectivo sustento técnico y legal. Esto, con el fin de asegurar que se pague únicamente por los costos reales, necesarios y debidamente justificados del servicio; de acuerdo con el principio de servicio al costo (artículo 3, inciso b, de la Ley n.° 7593) y los principios de proporcionalidad, razonabilidad y ciencia y técnica (artículo 16 de la Ley n.° 6227) (Ver párrafos 3.1 al 3.17).

III- Consta en el expediente Resolución n.° PRE-2026-01262 emitido por la Presidencia Ejecutiva del AyA, en el que confirma la presentación del recurso de revocatoria y apelación en subsidio y señala, de especial y previo pronunciamiento, una limitación al derecho de defensa por falta de acceso al expediente de la CGR (esta gestión tiene como antecedente el oficio n.° PRE-J-2026-02758 del 6 de agosto de 2026 suscrito por la asesoría jurídica del AYA) lo cual, según criterio del recurrente, impidió realizar un estudio de las fuentes de información de los documentos, por lo cual se violentan principios constitucionales de defensa y debido proceso. Señala al formular el recurso de revocatoria y apelación en subsidio dentro del plazo de ley, que el AYA no ha tenido acceso al expediente administrativo completo que dio sustento a los hallazgos, conclusiones, criterios técnicos, valoraciones probatorias, matrices de análisis y disposiciones, por ello se impide realizar un estudio pormenorizado de las fuentes de información y documentos que dieron sustento a las conclusiones del informe, por lo que no ha sido posible debatir el contenido, controvertir de manera completa y exhaustiva la totalidad de los elementos que sustentan el informe, violentando con ello los principios constitucionales del derecho de defensa y debido proceso (art. 39 y 41). Como consecuencia de ello, la Presidencia Ejecutiva manifiesta una reserva expresa del derecho a ampliar, complementar o desarrollar los agravios una vez que pueda tenerse el expediente, por ello considera que debe otorgarse un nuevo plazo.

IV- El 11 de agosto de 2026, se remite el oficio n.° PRE-2026-01303, ampliación de agravios del recurso de revocatoria con apelación en subsidio suscrito por la Presidencia Ejecutiva del AyA, en este se incorporan análisis técnicos de las instancias internas del AyA y se expone con mayor detalle los motivos de impugnación.

CONSIDERANDO

I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD.

De conformidad con los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (N.° 7428) y los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP, N.° 6227), el recurso fue presentado dentro del plazo legal de tres días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación por medios electrónicos. Asimismo, la recurrente ostenta la representación judicial y extrajudicial del AyA según lo consigna la ley del AyA, por lo que el recurso resulta admisible para su estudio de fondo.

II. De previo para mejor resolver, el Órgano Contralor admite la ampliación de agravios presentado mediante oficio n.° PRE-2026-01303, únicamente en lo que respecta a aquellos asuntos relacionados con la valoración de la documentación probatoria que consta en el expediente, y no así, de nuevos argumentos que no fueron expuestos en el recurso de revocatoria, y no están relacionados con dicha valoración probatoria. Al respecto, para el análisis de la presente resolución se consideran los siguientes aspectos:

- **Del apartado 1.7 del Informe, denominado Gestión y regulación tarifaria de los servicios públicos prestados por el AyA, del 3 de agosto de 2026,** específicamente respecto las proyecciones financieras atribuidas al AyA. Señala que debe diferenciarse entre los escenarios de análisis contenidos en las memorias de cálculo del modelo y los resultados institucionalmente validados para efectos de una proyección financiera. El modelo remitido mediante oficio PRE-2026-00689, constituye una herramienta dinámica de análisis prospectivo que incorpora múltiples variables, supuestos y relaciones de cálculo. Por su propia naturaleza, permite evaluar distintos escenarios mediante modificaciones en variables tales como ingresos tarifarios, ejecución de inversiones, gastos operativos, servicio de la deuda, comportamiento de la facturación y recuperación de ingresos, entre otras. En consecuencia, los resultados parciales contenidos en las memorias de cálculo no deben interpretarse de manera aislada de los supuestos específicos que los originan, ni extrapolarse como una proyección definitiva de la situación financiera institucional, acción que realiza el ente contralor y presupone a partir de dicho acto una serie de supuestos que llevan a conclusiones que no fueron cotejadas con el AyA. Esta precisión es fundamental para interpretar correctamente la información remitida, pues evidencia que el modelo constituye una herramienta de evaluación de escenarios sujeta a revisión y actualización, y no una predicción única e invariable de los resultados financieros futuros del Instituto.

- **Resultados institucionalmente documentados y validados:** El AyA remitió además el documento denominado “Metodología, Supuestos y Resultados Modelo Financiero 2026-2034”, en formato no editable y con las correspondientes firmas de autoría y aprobación institucional. Dicho documento constituye el instrumento mediante el cual se formalizaron los supuestos,

metodología y resultados que la Administración consideró validados y factibles a la fecha de remisión de la información. Por tanto, la interpretación de las memorias de cálculo debe efectuarse necesariamente en conjunto con este documento y con los supuestos que sustentan cada escenario. La existencia de un resultado particular dentro de las hojas de cálculo no implica, por sí misma, que dicho resultado corresponda al escenario adoptado institucionalmente como proyección financiera. Dentro de los distintos escenarios evaluados, el oficio referido presenta un escenario final que mantiene saldos de caja positivos durante el horizonte de proyección, sustentado en un conjunto determinado de supuestos y medidas de gestión institucional.

- **Sobre el déficit de ₡34 mil millones señalado para el año 2027:** La estimación se realiza por parte de la CGR sin identificar de forma expresa el escenario y los supuestos particulares de los cuales deriva ese resultado, situación que lleva a dicho ente contralor a estimar erróneamente un déficit sin sustentarse en los supuestos para dicha estimación. Los resultados de un modelo financiero son consecuencia directa de los supuestos incorporados. Variaciones en ejecución de inversiones, ingresos, gastos operativos, recuperación de ingresos, financiamiento o servicio de la deuda producen resultados distintos. El monto señalado en el informe, corresponde a un resultado asociado a determinadas condiciones de modelación y no representa el escenario final documentado por la Institución en el anexo formal remitido mediante oficio PRE-2026-00689.

- **Actualización permanente de los supuestos financieros:** El modelo financiero institucional se encuentra sujeto a actualización conforme se dispone de información real y se modifican las condiciones que sustentan sus proyecciones. Por ello, los resultados obtenidos en un momento determinado no pueden desvincularse de la fecha de corte ni de los supuestos utilizados para generarlos.

- **Formulación Presupuestaria 2027 y equilibrio financiero:** Debe distinguirse, además, entre un escenario prospectivo de modelación financiera y la formulación del presupuesto institucional para el ejercicio económico 2027.El modelo permite anticipar potenciales brechas financieras y evaluar las medidas requeridas para enfrentarlas. Precisamente, su utilidad consiste en apoyar la toma de decisiones institucionales sobre ingresos, gastos, inversiones, financiamiento y otras variables antes de la formulación definitiva del presupuesto. En ese contexto, aun bajo las tarifas vigentes y considerando el superávit estimado al cierre de 2026, el AyA formulará y presentará ante la Contraloría General de la República un presupuesto equilibrado, incorporando las decisiones de política y gestión institucional necesarias en materia de inversiones, gastos operativos y demás componentes presupuestarios.

- **Conclusión técnica:** De la revisión de la información remitida por el AyA no se identifica dicho monto como una proyección institucional para el ejercicio 2027. Asimismo, el informe no explicita el escenario, los supuestos, las variables ni el procedimiento de cálculo mediante los cuales el órgano contralor obtiene el déficit señalado. En consecuencia, el AyA no dispone de elementos que permitan reproducir, verificar o establecer la trazabilidad técnica del monto de ₡34 mil millones consignado en el informe. Adicionalmente, el AyA remitió formalmente el documento "Metodología, Supuestos y Resultados Modelo Financiero 2026-2034", mediante el cual se documentaron los escenarios institucionalmente analizados y validados a esa fecha. En dicho documento, el escenario final presenta resultados positivos en la variación de aproximado de ₡17 mil millones, además de mantener saldos de caja positivos durante el horizonte proyectado. En particular, se considera necesario que se aclare el origen y la metodología de cálculo del déficit superior a ₡34 mil millones señalado en el apartado 1.7, dado que dicho monto no corresponde a una proyección suministrada por el AyA y, con la información disponible, la Institución no ha podido determinar cómo fue obtenido.

- **Sobre la base tarifaria del servicio de acueducto:** El AyA solicita la revocatoria de la disposición D8 de la Contraloría General de la República (CGR), en lo relacionado con los montos consignados de aproximadamente ₡26 mil millones para el servicio de acueducto, ₡38 mil millones para el servicio de alcantarillado sanitario y ₡511 millones correspondientes al servicio de hidrantes, para un total aproximado de ₡65 mil millones, por cuanto dichas cifras se sustentan, entre otros elementos, en ejercicios realizados por el ente contralor mediante la aplicación del método de depreciación en línea recta de los activos fijos. Si bien este ejercicio puede constituir un insumo contable para el análisis de la situación de los activos, sus resultados no permiten, por sí mismos, trasladar sus efectos al ámbito tarifario ni determinar la posible existencia de cobros en exceso, cuantificar un eventual saldo a favor de las personas usuarias o establecer una obligación cierta de devolución o compensación. En efecto, la depreciación de los activos constituye únicamente una de las variables que deben ser consideradas dentro del análisis tarifario, por lo que la existencia de bienes totalmente depreciados o la eventual desactualización de determinadas tarifas no permite concluir, de manera automática, que se hayan generado cobros en exceso. Por lo anterior, el AyA no acepta los montos señalados en la disposición D8 como una obligación cierta de devolución o compensación, en tanto su determinación no puede predeterminarse a partir de un ejercicio contable aislado, sino que debe ser el resultado del correspondiente proceso de gestión tarifaria y del estudio tarifario que se realice y concluya para tales efectos. En criterio del Instituto, la estimación efectuada por la CGR no constituye, por sí misma, un fundamento técnico suficiente para determinar un eventual monto a compensar, toda vez que deriva de un ejercicio contable de depreciación en línea recta aplicado sobre información histórica de los activos correspondiente al año 2018, sin que se evidencie la realización de un estudio tarifario que permita validar sus efectos sobre la tarifa efectivamente aplicada y sobre la situación financiera y tarifaria del Instituto. Adicionalmente, del análisis de la propia información

utilizada se desprende que algunos de los activos considerados en dicho cálculo fueron dados de baja en períodos posteriores, particularmente durante los años 2019, 2020 y siguientes, circunstancia que constituye un hecho posterior relevante que debe ser considerado en cualquier determinación definitiva. La oposición del AyA respecto de la disposición D8 radica en que la CGR, a partir de observaciones sobre la conformación de la base tarifaria, establece la necesidad de "determinar y compensar" montos que califica como cobrados en exceso, sin que dicha conclusión se encuentre sustentada en un análisis integral del proceso tarifario. La estimación realizada por la CGR parte de un ejercicio contable de depreciación en línea recta aplicado sobre información histórica de los activos correspondiente al año 2018; sin embargo, de la propia información analizada se desprende que algunos de esos activos fueron dados de baja en períodos posteriores, particularmente durante los años 2019, 2020 y siguientes. Estas circunstancias constituyen elementos relevantes que requieren la depuración, conciliación y validación de la información antes de establecer cualquier conclusión definitiva sobre la existencia de un eventual cobro en exceso. **Conclusión técnica:** Por las razones expuestas, el AyA solicita respetuosamente la revocatoria de la disposición D8, por cuanto la determinación de un eventual saldo a favor de las personas usuarias y su correspondiente compensación no puede tenerse por establecida de manera anticipada, sino que debe derivarse de un proceso técnico, financiero y tarifario integral, sustentado en información debidamente verificada y en los procedimientos legalmente establecidos. Subsidiariamente, se solicita que la disposición sea reformulada de manera que permita al AyA realizar las acciones de depuración, reconstrucción y sustento de la información que correspondan y a la ARESEP efectuar la valoración y determinación tarifaria dentro del ámbito de sus competencias, sin prejuzgar sobre la existencia de cobros en exceso ni sobre la procedencia, cuantía o mecanismo de una eventual compensación.

- **Señala que del análisis documental del expediente se identificaron minutas de trabajo y registros de reuniones sostenidas entre funcionarios de la CGR y el AyA, que carecen de la correspondiente suscripción o validación por parte de los funcionarios institucionales** que supuestamente participaron en dichas sesiones. Señala que las minutas constituyen "aparentemente", uno de los documentos utilizados para respaldar determinados hallazgos, apreciaciones técnicas, interpretaciones de hechos y conclusiones del informe. Señala que la ausencia de firma, validación expresa o cualquier otro mecanismo que permita acreditar su contenido genera duda razonable sobre su autenticidad, integridad y eficacia probatoria. La falta de suscripción de firmas, impide tener por acreditado fielmente las explicaciones técnicas, observaciones, aclaraciones o reservas durante las sesiones, lo cual limita significativamente la posibilidad de ejercer contradicción efectiva de hechos. Solicita la revisión exhaustiva de la CGR para verificar su autenticidad de tal manera que la CGR identifique expresamente aquellas conclusiones, hallazgos, referencias o disposiciones que hayan utilizado como sustento dichas minutas o registros de reuniones.

III. SOBRE EL FONDO: El recurrente sustenta su impugnación en los siguientes ejes argumentativos:

a)- Solicitud de corrección documental en la nota al pie del apartado 1.3: Manifiesta el recurrente que en la nota al pie n.° 3 del apartado 1.3 del informe se cita erróneamente el "Acta AN-2025-0235 del 11 de septiembre de 2025", precisando que dicho documento no corresponde a un acta de sesión donde se hayan conocido o retenido estudios tarifarios, sino al Acuerdo de Junta Directiva N.° 2025-0235 referido a la expectativa N.° 10 del Consejo de Gobierno, confirmándose mediante el oficio GG-2026-01804 que el órgano colegiado no conoció propuestas tarifarias en 2025, por lo que solicita eliminar dicha referencia para no afectar la congruencia documental del hallazgo.

Criterio del Área: Con respecto a lo señalado, en congruencia con lo reflejado en el informe definitivo, se acepta el argumento en cuanto a precisar formalmente la cita de la **nota al pie para eliminar la referencia al Acuerdo de Junta Directiva n.° 2025-0235.** No obstante, dicha corrección no modifica el fondo del hallazgo constatado en el numeral 1.3 del informe final, el cual acreditó que la Administración Superior del AyA (Presidencia Ejecutiva y Gerencia General) conoció en junio de 2025 los estudios ordinarios de acueducto y alcantarillado concluidos por la Unidad de Tarifas y paralizó su envío al Ente Regulador sin emitir una justificación técnica que sustentara dicha decisión.

b)- Errónea Interpretación del funcionamiento de la metodología tarifaria y del uso de los ingresos tarifarios para fines distintos a los autorizados por el marco regulatorio: Señala el recurrente que el resultado segundo del informe sostiene que el AyA utiliza recursos tarifarios para fines distintos a los autorizados y que la administración institucional de dichos recursos genera subsidios cruzados incompatibles con el marco regulatorio aplicable. Sin embargo, dicha conclusión parte de una comprensión parcial de la estructura financiera derivada de la metodología tarifaria vigente y omite analizar las limitaciones inherentes al propio modelo regulatorio diseñado por la ARESEP. Manifiesta el recurrente que en el Informe que se impugna se indica que: "…el AyA administra el superávit de cada período —y su acumulado— como un único monto institucional al que denomina "Fondos corrientes". Debido a este esquema de cuenta común, el AyA no determina ni segrega la porción de los recursos que le corresponde a cada servicio regulado, ni a los componentes de COMA y rédito para el desarrollo…". Sobre el particular, reitera el recurrente lo indicado con respecto a las observaciones planteadas al informe, en cuanto que existe una limitante importante con la metodología tarifaria actual conocida como "Tasa de Retorno", y es que no reconoce de manera directa el financiamiento de los montos de inversión proyectados, necesarios por la institución, sino que en su lugar estima un costo de capital a largo plazo, sobre el Activo Neto Revaluado del operador, siendo que existe un divorcio técnico entre los montos aprobados por rédito de desarrollo, los montos necesarios para financiar las nuevas obras, ya sea con recursos propios o mediante el servicio de la deuda, y los montos de inversión requeridos anualmente (reseña un cuadro de proyecciones tarifarias con el detalle, años 2025, 2026 y 2027) cuya información confrontada con el desglose de las inversiones, le permite señalar que el rédito de desarrollo de acuerdo con la aplicación de metodología

RE-0077-JD-2023, resultante para los años 2025 al 2027 ronda en promedio los ¢40.000 millones de colones, lo que resulta insuficiente para cubrir la totalidad de las inversiones proyectadas y necesarias en este período; como se puede observar, el monto supra citado, ni siquiera cubre el pago de los proyectos financiados con la deuda estimada para los años 2026 al 2027. Afirma, que los recursos que arroja la metodología tarifa vigente de "Tasa de Retorno", aplicada como ejemplo para un mejor entender del ejercicio del AYA, resultan totalmente insuficientes para cubrir las necesidades de inversión financiadas con recursos propios y/o mediante el servicio de la deuda (recursos específicos). Señala que un resultado similar se observa en la Resolución Tarifaria de oficio RE-0014-IA-2023 del 15 de agosto de 2023, página 141, en el cuadro No.68; el rédito de desarrollo monetario calculado por la propia Intendencia de Agua, arroja un promedio de 38.292 millones de colones de rédito para el desarrollo del servicio de acueducto en los años 2023 y 2024. Este resultado, contrasta con el monto de ejecución de inversiones real para los servicios de acueducto y alcantarillado de acueducto para el mismo período 2023 y 2024 (refiere a un cuadro de Comparación presupuesto inversiones reales ejecutado vrs. Rédito Desarrollo Teórico Resolución Tarifaria RE-0014-IA-2023 servicios acueducto y alcantarillado). Consigna, que aplicando los resultados teóricos obtenidos a través de la metodología tarifaria definida por ARESEP, resulta materialmente imposible cubrir el financiamiento de las inversiones con recursos propios o mediante el pago del servicio de la deuda y que dichos resultados no pueden ser aplicados de manera literal, para presupuestar los recursos anuales destinados al financiamiento de las inversiones de acueducto y alcantarillado. Agrega, que el Rédito de Desarrollo Real observado en los años 2023 y 2024, difiere sustancialmente del valor real obtenido, con la aplicación del ajuste tarifario a la baja aplicado por Aresep, a partir del 15 de agosto de 2023 mediante la resolución tarifaria RE-0014-IA-2023, resultado que históricamente se ha repetido en todas las fijaciones tarifarias efectuadas por Aresep (agrega información detalladas en un cuadro de Comparación Rédito Desarrollo Teórico Resolución Tarifaria RE-0014-IA-2023 vrs. Rédito Real servicio acueducto). Se cuestiona el recurrente, si más allá de un tema meramente metodológico, resulta pertinente y redituable obligar al AyA, a separar el superávit en COMA y Rédito de Desarrollo, dando un uso exclusivo y restringido a dichos fondos, según los resultados brindados por la aplicación de la metodología tarifaria vigente, de acuerdo con lo indicado por la Contraloría General de la República en su informe. Señala, que se está frente a un resultado metodológico, que no reconoce de manera directa el financiamiento de los montos de inversión proyectados, sino que en su lugar estima un costo de capital a largo plazo, sobre el Activo Neto Revaluado del operador y el valor monetario de dicha estimación difiere sustancialmente (mucho menor) de las necesidades financieras en nuevos proyectos de inversión, con el fin de ampliar la cobertura del servicio. En razón de ello, solicita a la CGR, revisar los resultados ya que la intención de llevar al AyA a una separación y uso exclusivo de fondos de acuerdo con su origen regulatorio (COMA y Rédito Desarrollo), podría comprometer el financiamiento y sostenibilidad financiera de los servicios, en especial el financiamiento de los planes de inversión institucional. Así también, solicita reconsiderar los plazos establecidos para los productos verificables correspondientes a la Distribución definitiva ajustada del superávit y al Informe de resultados finales de implementación, por cuanto ambos constituyen los productos finales del proceso integral de implementación del mecanismo de control requerido por la disposición D3 y dependen de la conclusión de

actividades previas cuya ejecución resulta indispensable para garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos perseguidos por esa disposición. Agrega que, si bien la CGR aceptó el plazo propuesto para la aprobación y divulgación del mecanismo de control con una implementación transitoria, dicho producto corresponde únicamente al inicio de la etapa de implementación institucional. La obtención de una distribución definitiva del superávit por servicio regulado y componente tarifario exige que dicho mecanismo opere sobre información generada mediante procesos contables, presupuestarios, regulatorios y de tesorería plenamente articulados y soportados por una solución tecnológica que garantice la trazabilidad requerida. Señala que actualmente el Instituto no dispone de un sistema de información que permita generar una trazabilidad de manera automática e integrada, por lo que para la implementación del mecanismo que dispone el informe, se requiere la definición de requerimientos funcionales, la gestión presupuestaria, el desarrollo del procedimiento de contratación pública, la adquisición o desarrollo de la solución tecnológica, la ejecución de pruebas integrales, la capacitación de los usuarios y su puesta en producción. Estas actividades responden a procedimientos regulados por el ordenamiento jurídico y no pueden ser reducidas sin comprometer la confiabilidad de la información y el cumplimiento sustancial de la disposición, ya que el producto de información es vital para los procesos de toma de decisiones. En consecuencia, la emisión de una distribución definitiva ajustada del superávit antes de culminar dichas etapas implicaría generar información sin que existan los mecanismos de control y soporte tecnológico necesarios para garantizar su integridad, trazabilidad y verificabilidad, lo cual sería contrario al propósito de la propia disposición D3, esto por cuanto la Auditoría realizada por la Contraloría, como bien nos lo hacen saber en la previa a la emisión de este informe final, buscaba apoyar al AYA para poder subsanar y mejorar la gestión tarifaria, es que se hace indispensable que entiendan que los plazos solicitados no obedecen a una solicitud casual, en caso contrario, buscan solucionar una situación que administraciones anteriores no han podido abordar y que está administración quiere subsanar. De igual forma, el informe de resultados finales de implementación únicamente puede emitirse una vez concluida la totalidad del proceso de implementación, incluyendo la operación efectiva de la solución tecnológica, la validación de los resultados obtenidos y la verificación del funcionamiento integral del mecanismo de control. Emitir dicho informe antes de completar estas etapas implicaría certificar un proceso cuya implementación aún no habría finalizado. Por las razones expuestas, respetuosamente se solicita reconsiderar los plazos establecidos para ambos productos verificables, de forma que estos guarden correspondencia con la culminación efectiva de las actividades técnicas, tecnológicas y operativas indispensables para alcanzar un cumplimiento integral, verificable y sostenible de la disposición D3, evitando exigir productos cuyo desarrollo depende objetivamente de condiciones previas aún no concluidas. Y se solicita que se aprueben los plazos propuestos, inicialmente, por el AYA, y que fueron presentados como respuesta al borrador previo a este informe final. **Criterio del Área:** En relación con los argumentos expuestos, es importante aclarar que durante la etapa analizada han existido metodologías tarifarias vigentes aprobadas y emitidas por el órgano regulador competente (ARESEP) conforme al bloque de legalidad; en ese sentido, la exigencia de separar el superávit acumulado y del período, de acuerdo con los componentes de Costo de Operación, Mantenimiento y Administración (COMA) y Rédito para el Desarrollo, constituye un requerimiento que debe atender esa entidad

en función de las regulaciones del marco tarifario vigente emitido por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y de la legislación especial que rige la materia; por lo que en tal sentido, no constituye una exigencia infundada de la Contraloría General. El marco legal que sujeta la actividad de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el país tiene como pilares fundamentales los principios de servicio al costo y equilibrio financiero, consagrados en el artículo 3, inciso b), de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Ley n.° 7593), los cuales imponen la obligación de contemplar en las tarifas únicamente los costos necesarios para prestar el servicio, permitiendo al mismo tiempo una retribución competitiva que garantice el adecuado desarrollo de la actividad. Estos principios de rango legal se instrumentalizan de manera técnica en las Resoluciones n.° RE-0044-JD-2019 y n.° RE-0077-JD-2023, mediante la cual la Junta Directiva de la ARESEP emitió la Metodología Tarifaria para los Servicios de Acueducto, Alcantarillado e Hidrantes (MTAAH) 2019 y 2023. Específicamente, la aplicación y el destino previsto por el ente regulador para el componente del rédito para el desarrollo no es la financiación del gasto operativo corriente, sino dotar al operador de recursos financieros específicos para el desarrollo y la ampliación de la infraestructura física del servicio, así como el reconocimiento de la rentabilidad del capital propio y el costo financiero de su endeudamiento de largo plazo para la sustitución y expansión de activos fijos. En esta línea, la Resolución n.° RE-0001-IA-2019 del 24 de abril de 2019 emitida por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en la sección “POR TANTO”, disposición IV, dispuso textualmente lo siguiente: “Indicar al AyA que debe reservar los recursos asignados a los proyectos para inversión en una cuenta específica y separada que no podrá destinarse a otros fines y que estará sujeta a ser fiscalizada por la Autoridad Reguladora, de acuerdo con las potestades que le otorga la Ley n.° 7593 y los procedimientos y otros detalles establecidos en el sistema de la contabilidad regulatoria. Los recursos tarifarios otorgados para inversión que no fuesen utilizados o que su uso no esté debidamente programado, podrán ser devueltos a los abonados, mediante rebajas en las tarifas.” (El resaltado es propio). Es así que bajo esta estructura regulatoria y desde el punto de vista de la liquidación presupuestaria, los recursos acumulados en caja por concepto de superávit —tanto del período como acumulado— representan fondos líquidos que los usuarios pagaron directamente a través de las tarifas de agua y alcantarillado bajo la expectativa de que fuesen aplicados a los fines estrictamente autorizados por la ley y las resoluciones de fijación tarifaria. El hecho de que el AyA centralice dichos recursos en una cuenta común o caja única sin una segregación contable, presupuestaria y de tesorería, no solo impide conocer la verdadera situación financiera e inversión real por servicio regulado, sino que desvirtúa de forma sistemática el principio de servicio al costo al propiciar subsidios cruzados implícitos entre servicios y permitir que ineficiencias de la administración activa absorban fondos destinados legalmente a la inversión de capital en infraestructura. La separación contable de los recursos en caja correspondientes al COMA y al Rédito para el Desarrollo es la única garantía técnica que tiene el Estado y los usuarios para constatar que el superávit proveniente del cobro del rédito de desarrollo no se esté destinando a enmascarar eventuales déficits operativos o financiar ineficiencias estructurales de la institución. Las razones por las cuales la institución no puede hacer frente a sus necesidades de inversión son de carácter multicausal y están directamente vinculadas con su propia inacción y falta de presentación oportuna de los estudios tarifarios ordinarios y liquidaciones, tal como fue

determinado en el Resultado 1. El descalce financiero real que reporta el Instituto se debe a causas atribuibles a su deficiente gestión administrativa: ineficiencias operativas crónicas reflejadas en un volumen de Agua No Contabilizada (ANC) a nivel nacional superior al 60% (y de hasta un 70% en zonas periféricas), severos retrasos en la ejecución física y la debida capitalización contable de los proyectos de inversión en el tiempo y costos proyectados asociado con una falta de calidad y trazabilidad de las información técnica requerida, y la asunción de obligaciones de deuda cuyos períodos de gracia vencieron sin que las obras financiadas hubiesen entrado en operación. Pretender utilizar la caja única o el superávit sin segregar para cubrir estas inoperancias operativas constituye una práctica contraria a la sana administración financiera que este órgano fiscalizador no puede convalidar. Finalmente, en cuanto a la pretensión subsidiaria del AyA orientada a solicitar una nueva modificación o ampliación de los plazos fijados para la ejecución de la **Disposición D3**, esta Contraloría General determina su total improcedencia. Se recuerda al recurrente que, tras evaluar con detenimiento los alegatos de complejidad técnica y la inexistencia de sistemas automatizados e integrados que se plantearon originalmente en el Informe observaciones-PRE-2026-01214, este órgano contralor ya actuó con la máxima proporcionalidad, razonabilidad y flexibilidad mediante el oficio n.° DFOE-SOS-0386(09897)-2026. En dicho pronunciamiento, la Contraloría General otorgó una prórroga sustancial y definitiva que extendió el plazo para la presentación del diseño y divulgación del mecanismo de control al 30 de marzo de 2027, la entrega de la certificación con la distribución técnica y definitiva del superávit específico (del período y acumulado) segregado por servicio y por componentes de COMA y Rédito al 30 de junio de 2027, y el informe sobre los resultados finales de su implementación total al 30 de junio de 2028. Postergar aún más estos compromisos bajo la justificación de que se requiere finalizar la adquisición e implantación completa de nuevas plataformas tecnológicas resulta inaceptable, por cuanto la institución está en la obligación de coordinar con las direcciones competentes e instrumentalizar mecanismo transitorios, de naturaleza contable y financiera, que aseguren el control y la trazabilidad de los recursos públicos mientras se consolidan los sistemas automatizados finales. En consecuencia, habiéndose demostrado que los requerimientos de control forman parte consustancial del bloque de legalidad regulatorio que rige al AyA y que los plazos vigentes ya contemplan un margen de tolerancia técnico sumamente razonable, esta Contraloría General de la República rechaza en todos sus extremos el recurso de revocatoria interpuesto, manteniendo incólumes el Resultado 2 y la Disposición D3 de la auditoría en los términos previamente definidos. Finalmente, se señala que en caso de existir situaciones que impidan el cumplimiento en el plazo establecido, en la etapa de seguimiento a la disposiciones estas circunstancias se encuentran normadas en los “Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus Informes de Auditoría”, Resolución n.° R-DC-144-2015, las cuales señalan que “en casos excepcionales, cuando medien circunstancias que fundamentan en términos de razonabilidad, lógica y conveniencia, los motivos que imposibilitan al sujeto fiscalizado a dar término a las acciones correctivas en el plazo establecido, ésta podrá solicitar una prórroga”, la cual debe cumplir una serie de requisitos establecidos en la norma 3.3 de dichos lineamientos.

c)- En relación con la base tarifaria del servicio de acueducto: En el escrito de ampliación de agravios, el AyA solicita la revocatoria de la disposición D8 de la Contraloría General de la República (CGR), ello por cuanto una vez tenido acceso al expediente considera que en lo relacionado con los montos consignados en el informe de aproximadamente ₡26 mil millones para el servicio de acueducto, ₡38 mil millones para el servicio de alcantarillado sanitario y ₡511 millones correspondientes al servicio de hidrantes, para un total aproximado de ₡65 mil millones, dichas cifras se sustentan, entre otros elementos, en ejercicios realizados por el Ente Contralor mediante la aplicación del método de depreciación en línea recta de los activos fijos. Agrega que si bien este ejercicio puede constituir un insumo contable para el análisis de la situación de los activos, sus resultados no permiten, por sí mismos, trasladar sus efectos al ámbito tarifario ni determinar la posible existencia de cobros en exceso, cuantificar un eventual saldo a favor de las personas usuarias o establecer una obligación cierta de devolución o compensación. Señala el recurrente, que la depreciación de los activos constituye únicamente una de las variables que deben ser consideradas dentro del análisis tarifario, por lo que la existencia de bienes totalmente depreciados o la eventual desactualización de determinadas tarifas no permite concluir, de manera automática, que se hayan generado cobros en exceso. Por lo anterior, el AyA no acepta los montos señalados en la disposición D8 como una obligación cierta de devolución o compensación, en tanto su determinación no puede predeterminarse a partir de un ejercicio contable aislado, sino que debe ser el resultado del correspondiente proceso de gestión tarifaria y del estudio tarifario que se realice y concluya para tales efectos. En criterio del Instituto, la estimación efectuada por la CGR no constituye, por sí misma, un fundamento técnico suficiente para determinar un eventual monto a compensar, toda vez que deriva de un ejercicio contable de depreciación en línea recta aplicado sobre información histórica de los activos correspondiente al año 2018, sin que se evidencie la realización de un estudio tarifario que permita validar sus efectos sobre la tarifa efectivamente aplicada y sobre la situación financiera y tarifaria del Instituto. Adicionalmente, del análisis de la propia información utilizada se desprende que algunos de los activos considerados en dicho cálculo fueron dados de baja en períodos posteriores, particularmente durante los años 2019, 2020 y siguientes, circunstancia que constituye un hecho posterior relevante que debe ser considerado en cualquier determinación definitiva. La oposición del AyA respecto de la disposición D8 radica en que la CGR, a partir de observaciones sobre la conformación de la base tarifaria, establece la necesidad de “determinar y compensar” montos que califica como cobrados en exceso, sin que dicha conclusión se encuentre sustentada en un análisis integral del proceso tarifario. Estas circunstancias constituyen elementos relevantes que requieren la depuración, conciliación y validación de la información antes de establecer cualquier conclusión definitiva sobre la existencia de un eventual cobro en exceso.

Criterio del Área: Con respecto a lo señalado, no se comparte la posición del recurrente. En primer término, debe precisarse que la disposición D8 no establece como definitivos los montos aproximados consignados en el Informe para los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes. Precisamente, la disposición ordena determinar los montos cobrados en exceso, por lo que su cuantificación deberá realizarse posteriormente en sede regulatoria, mediante las valoraciones y mecanismos correspondientes. Tampoco resulta correcto caracterizar el análisis

efectuado como un ejercicio contable aislado cuyos resultados se trasladan automáticamente al ámbito tarifario. Los activos analizados corresponden a los activos reconocidos en la base tarifaria, por lo que la información contable examinada por la auditoría forma parte del sustento de esa base y permite conocer las características y condición de los bienes que la integran. A partir de esa información se determina su costo, vida útil, depreciación acumulada y el momento en que agotan su valor depreciable, contrastando esa condición con su permanencia en la base tarifaria una vez totalmente depreciados. Por tanto, no se traslada artificialmente una realidad contable al ámbito regulatorio; se examina la condición de los activos que efectivamente forman parte de la base utilizada para efectos tarifarios y el impacto que produce mantenerlos reconocidos después de haber agotado su valor depreciable. En ese sentido, el método utilizado para calcular la depreciación tampoco constituye un criterio introducido discrecionalmente por esta Contraloría General. La propia política contable del AyA establece la aplicación del método de línea recta, con valor residual igual a cero. A nivel regulatorio, la metodología aprobada mediante la Resolución n.° RE-0044-JD-2019 determinaba la tasa de depreciación de cada activo a partir de su vida útil y valor de rescate, mediante una fórmula consistente con el método lineal. Por su parte, la metodología vigente, aprobada mediante la Resolución n.° RE-0077-JD-2023, dispone expresamente que para el gasto por depreciación se debe utilizar el método de depreciación lineal. Por tanto, el método empleado por la auditoría es consistente tanto con la política del propio AyA como con el tratamiento regulatorio reconocido por la ARESEP. En cuanto al servicio de acueducto, resulta necesario precisar el contexto en que se produjo la situación identificada. En la determinación tarifaria efectuada mediante la Resolución n.° RE-0014-IA-2023, la ARESEP concluyó que la información suministrada por el AyA respecto de sus activos para el período 2018-2021 presentaba problemas de razonabilidad y trazabilidad. Ante la imposibilidad de validar los movimientos posteriores, optó por mantener como referencia la base tarifaria aprobada en 2018. Al mantener esa base histórica, tampoco se rebajó el efecto de la depreciación correspondiente a los años 2019, 2020, 2021 y 2022, reconocida en la fijación tarifaria aprobada mediante la Resolución n.° RE-0001-IA-2019, percibida por el AyA y pagada por las personas usuarias durante esos períodos. Esa omisión tuvo una consecuencia tarifaria concreta. Durante esos cuatro años las personas usuarias habían venido pagando, mediante las tarifas, la depreciación asociada con los activos reconocidos; sin embargo, al retomarse en 2023 la base de 2018 sin reflejar esa depreciación acumulada, se mantuvieron valores correspondientes a activos cuya inversión ya había sido totalmente recuperada mediante la depreciación. La auditoría identificó 4.625 activos cuya depreciación se había agotado durante 2019-2022 y que continuaban incorporados en la base utilizada para efectos tarifarios. El efecto tampoco se agotó en 2023. Como la tarifa aprobada continuó aplicándose, en 2024 permanecieron reconocidos 894 activos adicionales que habían terminado de depreciarse durante 2023. Posteriormente, al no producirse una nueva actualización tarifaria, en 2025 se incorporó el efecto de 2.092 activos que agotaron su vida útil en 2024 y, para 2026, se agregaron 1.821 activos que la agotaron durante 2025. Sobre esos bienes totalmente depreciados continúa además calculándose el rédito para el desarrollo. En consecuencia, no se trata únicamente de una diferencia histórica o contable, sus efectos fueron trasladados y facturados a las personas usuarias durante los períodos analizados y continúan produciéndose en la tarifa vigente. Precisamente por ello, el hecho de que un activo figure como totalmente

depreciado en los registros contables no es, por sí solo, el fundamento del resultado. El efecto surge porque ese activo continúa reconocido dentro de la base utilizada para determinar la tarifa. Una vez agotado su valor depreciable, la inversión asociada con el bien ya fue recuperada mediante las cuotas de depreciación reconocidas durante su vida útil. Mantenerlo en la base supone continuar atribuyendo efectos tarifarios a una inversión cuyo valor ya fue recuperado y, adicionalmente, mantener dicho valor dentro de la base sobre la cual se calcula el rédito para el desarrollo. Individualmente considerada, esa situación genera un efecto favorable al operador y desfavorable para las personas usuarias y, por ello, constituye un cobro en exceso de naturaleza compensatoria. En relación con las bajas de activos que el AyA señala haber efectuado durante 2019, 2020 y años posteriores, debe distinguirse con claridad entre una baja registrada por el Instituto y su reconocimiento como retiro para efectos tarifarios. La propia ARESEP identificó limitaciones en la información suministrada para determinar y sustentar esos movimientos y, por esa razón, no los incorporó en la actualización de la base tarifaria. La metodología regulatoria establece, además, que los retiros considerados en la determinación de la base deben ser estimados por el prestador y aprobados por la ARESEP. En consecuencia, no resulta válido sostener que la estimación efectuada por la auditoría se encuentra sobrestimada por no haber descontado retiros que, a la fecha del examen, no habían sido acreditados ni reconocidos para efectos tarifarios. Mientras esos movimientos no cuenten con el sustento requerido y no sean aceptados por la ARESEP, no puede asumirse que produjeron la exclusión de los activos de la base tarifaria ni atribuirles un efecto que regulatoriamente no se había materializado. Si posteriormente el AyA aporta la información necesaria y la ARESEP reconoce la procedencia de determinados retiros, corresponderá considerar su efecto al establecer el monto correspondiente. Ello no desvirtúa la estimación realizada por la auditoría con base en la situación tarifaria vigente durante el período examinado, ni permite atribuir efectos retroactivos a retiros que en ese momento no habían sido acreditados ni reconocidos. Las situaciones identificadas en los servicios de alcantarillado e hidrantes responden a un origen diferente, pero producen el mismo tipo de afectación a las personas usuarias. En alcantarillado, la última determinación tarifaria corresponde a 2021 y, en hidrantes, a 2020. Por tanto, al año 2026 han transcurrido aproximadamente cinco y seis años, respectivamente, sin una nueva determinación que actualice esas tarifas. Durante ese lapso, activos que al momento de las respectivas determinaciones aún conservaban valor depreciable, continuaron agotando su vida útil. Sin embargo, al mantenerse las mismas bases tarifarias, ese agotamiento no se reflejó en la tarifa y los activos continuaron produciendo efectos aún después de haber alcanzado una depreciación del 100 %. Así, en estos dos servicios tampoco se trata de inferir un efecto tarifario únicamente porque la contabilidad muestre un activo depreciado. Se trata de activos que continuaron formando parte de las bases sobre las cuales permanecen vigentes las tarifas, pese a que, por el transcurso de los años, agotaron su valor depreciable. Cada período adicional durante el cual se mantuvo ese efecto implicó que las personas usuarias continuaran soportando cargos asociados con inversiones cuyo valor ya había sido recuperado. Debe recordarse, además, que la disposición D8 no se limita a la depreciación, sino que comprende también la revaluación improcedente de bienes de uso general. Precisamente por los efectos que la revaluación produce sobre la base tarifaria, su aplicación debe guardar relación con la naturaleza y el comportamiento económico de los bienes a los que se aplica. En la fijación tarifaria

para el período 2019-2023, efectuada mediante la Resolución n.° RE-0001-IA-2019, la ARESEP reconoció revaluaciones sobre las clases Mobiliario, Equipo de Cómputo, Comunicaciones, Transporte Ordinario, Taller, Construcción y Misceláneos. Sin embargo, para esas clases la propia ARESEP no había determinado factores específicos de revaluación. Esta situación no se limitaba a ese ejercicio, pues entre 2012 y 2018, durante siete años consecutivos, tampoco había definido factores propios para ellas. Ese tratamiento histórico resulta consistente con la naturaleza de esos bienes, cuyo comportamiento económico ordinario no responde a una lógica de apreciación, sino de pérdida de valor por uso, desgaste u obsolescencia. Pese a ello, en la fijación de 2019, la ARESEP les reconoció incrementos tarifarios por revaluación. Ese elemento adquiere mayor relevancia al considerar que el propio AyA, al cierre de 2018, aplicaba el modelo de revaluación únicamente a determinadas clases de activos, mientras que las clases cuestionadas por la auditoría se mantenían bajo el modelo del costo. Es decir, durante el mismo período para el cual la ARESEP reconoció incrementos por revaluación sobre esos bienes, el propio operador no los trataba contablemente como activos sujetos a revaluación. Esta circunstancia no equipara la contabilidad financiera con la regulación tarifaria, pero sí constituye evidencia adicional de que esas clases recibían un tratamiento diferenciado atendiendo a su naturaleza y comportamiento económico. Desde la perspectiva tarifaria, la revaluación cumple la función de reconocer el incremento de valor necesario para que, al término de la vida útil de determinados activos, el operador disponga de recursos suficientes para su reposición. Ese mecanismo adquiere sentido cuando el valor en libros del activo deja de reflejar el valor económico necesario para su reposición, de manera que la revaluación permite actualizar ese reconocimiento. En cambio, cuando se aplica a bienes cuya reposición no responde a una apreciación equivalente de su valor, el efecto es que las personas usuarias financian, mediante la depreciación y el rédito para el desarrollo, una recuperación tarifaria superior a la necesaria para sustituirlos. En esos casos, el operador percibe ingresos adicionales sustentados en un incremento de valor que no encuentra correspondencia con la necesidad económica que la revaluación pretende cubrir. Por ello, el reconocimiento tarifario de esas revaluaciones produce un efecto económico favorable al AyA y desfavorable para las personas usuarias, al trasladarles montos asociados con incrementos de valor que no correspondía reconocer. En síntesis, las tres situaciones comprendidas en la disposición responden a una misma lógica desde la perspectiva de las personas usuarias: se trasladaron tarifariamente montos que no correspondía reconocer y que, por tanto, constituyen cobros en exceso. En unos casos, porque se mantuvo el efecto de activos cuya inversión ya había sido recuperada mediante la depreciación; en otro, porque se incrementó mediante revaluación el valor reconocido de activos respecto de los cuales ese incremento no resultaba procedente. De ahí que cada uno de esos elementos, individualmente considerado, produzca un efecto de naturaleza compensatoria. La existencia de un cobro en exceso no implica, por sí sola, la existencia de un saldo tarifario a favor de las personas usuarias. El cobro en exceso corresponde al efecto individual producido por un monto o reconocimiento tarifario que no correspondía incorporar; el saldo tarifario, en cambio, supone el resultado neto de considerar integralmente los distintos componentes que intervienen en un estudio tarifario. Dentro de ese resultado, los cobros en exceso identificados mantienen su naturaleza y su efecto compensatorio, aunque otros componentes puedan reducir, neutralizar o incluso superar dicho efecto. Por ello, un resultado global distinto no torna

procedente el cobro en exceso ni implica que este deje de existir, pues continúa incidiendo en el saldo resultante. Así, que una inversión nueva debidamente sustentada deba ser reconocida al operador no convierte en procedente haber mantenido tarifariamente un activo cuya inversión ya había sido recuperada mediante la depreciación; de igual forma, la existencia de otros costos legítimos del servicio no convierte en procedente una revaluación que no correspondía trasladar a las personas usuarias. Por ello, el resultado de un estudio tarifario no necesariamente implicará una reducción de la tarifa e, incluso, podría producirse un aumento por efecto de otros componentes, sin que ello altere la naturaleza compensatoria de los cobros identificados. Precisamente para reconocer esa realidad y atender las observaciones formuladas por la ARESEP y el AyA al borrador del Informe, durante el proceso de auditoría se incorporó en la disposición una referencia a la consideración de otros componentes tarifarios. Su propósito era aclarar que estos podían incidir en el resultado global, mas no supeditar la existencia o compensación de los cobros en exceso a elementos ajenos a las situaciones identificadas por la auditoría. Finalmente, la disposición no predetermina la forma en que la ARESEP deberá hacer efectiva la compensación. Precisamente por ello, se estima conveniente eliminar también la referencia a futuras fijaciones tarifarias, a fin de no vincular el cumplimiento de la disposición con un mecanismo regulatorio específico. Corresponderá a ese Ente Regulador, en el ejercicio de sus competencias, seleccionar el mecanismo que resulte procedente y determinar los montos que deban compensarse, con base en las valoraciones que estime pertinentes dentro del ámbito de sus competencias. La auditoría identificó las situaciones que produjeron cobros en exceso y estimó su magnitud con la información disponible; la definición del mecanismo y la cuantificación correspondiente competen a la ARESEP, sin que ello desvirtúe los efectos económicos desfavorables que tales situaciones produjeron para las personas usuarias.

d) Con respecto a la Disposición D8: Señala que la redacción producto de la reformulación realizada por la CGR en el informe no es procedente, ello por cuanto impone una obligación que se encuentra fuera de las potestades que tiene a su cargo la Presidencia Ejecutiva del AYA, ya que podría exceder el ámbito de competencias legalmente atribuidas a esta posición y a la Institución. Desde el punto de vista técnico y regulatorio, la eventual devolución, compensación o reconocimiento de recursos recaudados mediante tarifas aprobadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) no constituye una actuación que el AyA pueda disponer. Las tarifas son fijadas mediante resoluciones emitidas por la ARESEP en ejercicio de sus competencias regulatorias y los ajustes derivados de las liquidaciones tarifarias forman parte del proceso regulatorio administrado por dicho Ente Regulador. Agrega la recurrente que el propio informe del Ente Contralor describe que las liquidaciones tarifarias son el mecanismo mediante el cual la ARESEP compara los costos estimados con los costos reales y ajusta las tarifas futuras. En ese sentido, el AyA puede realizar los análisis técnicos, financieros y contables que correspondan, determinar los montos involucrados y suministrar a la ARESEP la información requerida para el ejercicio de sus competencias; sin embargo, la decisión de reconocer saldos a favor de las personas usuarias, ordenar devoluciones o disponer mecanismos de compensación corresponde al ejercicio de la potestad regulatoria atribuida por ley a la ARESEP y no a una decisión administrativa del Instituto. Así, la disposición D8, impone al AyA una obligación cuyo cumplimiento depende del ejercicio de

competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a la Autoridad Reguladora. En consecuencia, la disposición ordena al AyA la ejecución de una actuación que no forma parte de las competencias legalmente asignadas al Instituto, sino del ejercicio de la potestad regulatoria exclusiva de la ARESEP. Señala además, que la CGR en el informe que se impugna, parte de una consecuencia que presupone el resultado de un procedimiento técnico-regulatorio que aún no se ha realizado. En efecto, la disposición asume la existencia de montos a favor de las personas usuarias y ordena su devolución, cuando dicha conclusión no se deriva necesariamente de los hallazgos contenidos en el informe de auditoría. Según su criterio, desde el punto de vista técnico y regulatorio, la identificación de observaciones sobre determinados componentes considerados en la fijación tarifaria no implica, por sí misma, la existencia de un saldo a favor de las personas usuarias ni determina automáticamente la procedencia de una devolución. La determinación de eventuales diferencias económicas requiere el desarrollo del procedimiento regulatorio correspondiente, en el cual la ARESEP debe valorar integralmente todos los componentes que conforman la tarifa, incluyendo costos de operación, mantenimiento y administración, inversiones, base tarifaria, rédito para el desarrollo, liquidaciones tarifarias, demanda, eficiencia y los demás elementos previstos en la metodología aplicable. Reitera la recurrente, que el resultado de dicho procedimiento podría reflejar ajustes de diversa naturaleza, sin que exista certeza previa de que ello derive en montos a favor de las personas usuarias. Por ello, la disposición D8 anticipa una consecuencia jurídica y económica que únicamente podría determinarse una vez concluido el procedimiento regulatorio y emitida la resolución correspondiente por parte de la ARESEP, autoridad competente para resolver sobre tales aspectos, situación que está fuera de las competencias de la Presidenta Ejecutiva del AYA. **Criterio del Área:** En relación con lo señalado por la recurrente, debe precisarse que la disposición D8 no pretende atribuir al AyA potestades regulatorias que el ordenamiento jurídico reserva a la ARESEP, ni facultarlo para disponer unilateralmente devoluciones, compensaciones o ajustes tarifarios. La Ley n.° 7593 atribuye expresamente a la Autoridad Reguladora la fijación de precios y tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes, así como la regulación y fiscalización contable, financiera y técnica de los prestadores y la fijación de tarifas con fundamento en los estudios técnicos correspondientes. En ese sentido, se reconoce que la referencia contenida en la disposición a una gestión coordinada entre el AyA y la ARESEP puede prestarse a una interpretación equívoca respecto de la distribución de competencias entre ambas instituciones. Por ello, se estima procedente eliminar dicha referencia, de manera que quede claramente establecido que corresponde a la ARESEP, en ejercicio de sus potestades regulatorias, determinar los montos que deban compensarse y seleccionar el mecanismo regulatorio mediante el cual se hará efectiva esa compensación. Ello no significa, sin embargo, que el AyA carezca de participación o responsabilidades en las actuaciones necesarias para el cumplimiento de la disposición. Como bien señala la propia recurrente, el Instituto se encuentra en capacidad de realizar los análisis técnicos, financieros y contables correspondientes y de suministrar a la ARESEP la información necesaria para el ejercicio de sus competencias. Esa participación no constituye una potestad regulatoria atribuida por la disposición, sino el ejercicio de responsabilidades que corresponden al AyA en su condición de prestador del servicio. En efecto, el artículo 5 inciso h) de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley n.° 2726, atribuye al AyA la función de “*elaborar las tarifas y tasas,*

rentas y otros cargos por el uso de los servicios que presta", lo cual evidencia que el Instituto posee responsabilidades propias en la generación y preparación de la información que sirve de fundamento a la materia tarifaria. A ello se suma que la Ley n.° 7593 establece expresamente, entre las obligaciones de los prestadores, suministrar oportunamente a la ARESEP la información relativa a la prestación del servicio y presentar, cuando esta lo requiera, los registros contables de sus operaciones. Asimismo, su artículo 24 dispone que las entidades reguladas deben proporcionar, a solicitud de la ARESEP, informes, reportes, datos y demás información financiera, contable, económica, estadística y técnica relacionada con el servicio público. Por tanto, la participación del AyA resulta necesaria, pero debe entenderse circunscrita al ámbito de sus propias competencias y responsabilidades, por ejemplo, en cuanto a la generación, análisis, acreditación y suministro de la información requerida para que la ARESEP pueda efectuar las valoraciones que le corresponden. La disposición no atribuye al Instituto la determinación unilateral de un saldo a favor de las personas usuarias, la adopción de una devolución ni la escogencia del mecanismo regulatorio mediante el cual deba hacerse efectiva la compensación- Precisamente para evitar que la redacción de la disposición se interprete como una atribución conjunta de potestades regulatorias, se ajusta su texto para delimitar expresamente la intervención del AyA, incorporando que: **"En atención a lo anterior, el AyA deberá participar, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, en las actuaciones que le correspondan para coadyuvar con la ARESEP en el cumplimiento de esta disposición."** Con esta reformulación, la competencia regulatoria permanece claramente atribuida a la ARESEP, mientras que la participación del AyA queda circunscrita al ámbito de sus competencias y responsabilidades, sin atribuirle la adopción de decisiones que correspondan exclusivamente al Ente Regulador. Finalmente, tampoco se comparte que la disposición anticipe indebidamente el resultado de un procedimiento regulatorio. Como se indicó anteriormente, la existencia de un cobro en exceso no implica, por sí sola, la existencia de un saldo tarifario a favor de las personas usuarias. Los cobros identificados conservan individualmente su naturaleza y efecto compensatorio, mientras que el saldo tarifario responde al resultado neto de integrar los distintos componentes que correspondan dentro de un estudio tarifario. La concurrencia de otros elementos puede incidir en ese resultado, incluso reduciendo, neutralizando o superando el efecto compensatorio identificado, sin que ello elimine la existencia del cobro en exceso ni altere su incidencia dentro del resultado global. En virtud de lo expuesto, se estima procedente reformular la disposición D8 en los siguientes términos:

D8. *Determinar y compensar a las personas usuarias los montos cobrados en exceso en las tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes del AyA, mediante los mecanismos regulatorios* ***correspondientes para su incorporación en la determinación tarifaria****; lo anterior, en razón de las deficiencias indicadas en este Informe relativas a: i) la desaplicación de la depreciación acumulada a partir del año 2019 en el servicio de acueducto; ii) la permanencia de activos totalmente depreciados en la base tarifaria de los servicios de alcantarillado e hidrantes; y iii) la improcedente revaluación de bienes de uso general.*
La escogencia de dichos mecanismos regulatorios deberá contemplar al menos la sostenibilidad del servicio, el equilibrio financiero del operador y el reconocimiento de

los demás componentes tarifarios, incluyendo las posibles adiciones de nuevos bienes que cuenten con el respectivo sustento técnico y legal, esto con el fin de asegurar que se pague únicamente por los costos reales, necesarios y debidamente justificados del servicio, de acuerdo con el principio de servicio al costo establecido en el artículo 3, inciso b), de la Ley n.° 7593 y los principios de proporcionalidad, razonabilidad y ciencia y técnica previstos en el artículo 16 de la Ley n.° 6227. (Ver Resultados 1 y 3).

En atención a lo anterior, el AyA deberá participar, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, en las actuaciones que le correspondan para coadyuvar con la ARESEP en el cumplimiento de esta disposición.

Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General lo siguiente:

- *A más tardar el 30 de junio de 2027, una certificación que acredite la identificación de los montos cobrados en exceso y la definición de los mecanismos regulatorios mediante los cuales se materializará su compensación.*

- *A más tardar el 31 de diciembre de 2027, una certificación que acredite la implementación de los mecanismos regulatorios definidos* ***y la materialización de la compensación a favor de las personas usuarias.***

e) Respecto de los alegatos sobre el déficit estimado para el servicio de acueducto a partir de 2027 (Apartado 1.7 del Informe / Sección II de la ampliación de alegatos). La representación del AyA rechaza que se le atribuya una proyección de déficit superior a ₡34.000 millones para el servicio de acueducto en el año 2027. Sostiene que dicha cifra fue extraída de forma descontextualizada de las memorias de cálculo de un modelo dinámico y condicional (oficio PRE-2026-00689), alegando que el documento formal "Metodología, Supuestos y Resultados Modelo Financiero 2026-2034" refleja variaciones de capital positivas por aproximadamente ₡17.000 millones para 2027. Además, aduce estado de indefensión al afirmar que no conoce el procedimiento técnico ni las variables con las que la Contraloría General de la República (CGR) obtuvo dicho resultado. **Criterio del Área:** En primera instancia, este Órgano Contralor reconoce ampliamente que un modelo financiero constituye una herramienta de estimación y simulación prospectiva sujeta a la variación de múltiples supuestos, cuyo propósito fundamental es precisamente servir como insumo técnico para la toma de decisiones estratégicas de la Administración. Lejos de ser un ejercicio teórico desconectado de la realidad, la descripción de dicho escenario en el informe de auditoría refleja de manera certera que la sostenibilidad financiera del Instituto y la viabilidad de su portafolio de inversiones dependen críticamente de que el AyA logre concretar exitosamente sus expectativas de aumentos tarifarios y demás supuestos específicos de gestión. Por consiguiente, lejos de desvirtuar el hallazgo, esta modelación evidencia un sentido de urgencia apremiante que la Alta Administración debe considerar de inmediato para tomar decisiones oportunas y evitar comprometer la continuidad y el equilibrio financiero de los servicios. Bajo esa premisa, se aclara que esta Contraloría General no fabricó, no alteró, no adaptó supuestos ni modificó una sola fórmula o variable dentro de la herramienta de modelación del AyA. La cifra

del déficit proyectado superior a ₡34.000 millones para el servicio de acueducto proviene estrictamente de las propias corridas del modelo financiero oficial de la institución, tras una rigurosa secuencia de requerimientos de información, correcciones aritméticas e inspección de los papeles de trabajo oficiales:

- **Solicitud inicial DFOE-SOS-0066 (11 de febrero de 2026):** La CGR solicitó formalmente los análisis financieros, modelos y proyecciones de sostenibilidad del Instituto. El AyA respondió mediante el oficio PRE-PLA-2026-00147 (17 de febrero de 2026) aportando un abordaje narrativo e histórico, pero omitiendo la entrega del modelo financiero digital.

- **Reunión técnica y entrega de modelo parcial no validado (18 de febrero de 2026):** En seguimiento a las sesiones de trabajo con la Dirección de Planificación Financiera, su Director suministró vía correo electrónico un enlace a un modelo preliminar. En dicho envío, el funcionario advirtió explícitamente que los resultados estaban aún sin validar.

- **Apercibimiento formal DFOE-SOS-0218 (6 de mayo de 2026):** Ante la falta de remisión del modelo definitivo, la CGR reiteró el requerimiento a la Presidencia Ejecutiva del AyA bajo apercibimiento de sanción según el artículo 69 de la Ley Orgánica de la CGR.

- **Entrega formal del modelo PRE-2026-00689 (11 de mayo de 2026):** La Presidencia Ejecutiva del AyA remitió oficialmente el documento y modelo "Metodología y Resultados Proyecciones Financieras AyA 2026-2034", el cual incorporaba 5 supuestos base (propuesta de incremento tarifario del 15% en 2027/2028 y 12% en 2029, ingresos incrementales por el programa RANC, ejecución del plan de inversiones al 80%, gastos operativos al 90% y la inclusión del programa PROSAR).

- **Identificación de errores aritméticos y sesión técnica de corrección:**

    - Al analizar la estructura de las hojas de cálculo del modelo formal entregado, el equipo auditor identificó la existencia de errores aritméticos, sumatorias verticales y horizontales desarticuladas y enlaces rotos entre módulos (particularmente al integrar los rubros de hidrantes y tarifa hídrica), los cuales impedían cerrar u obtener la congruencia de las variaciones de capital.

    - **Mesa de trabajo y corrección (25 de mayo de 2026):** Se sostuvo una reunión virtual con el Director de Planificación Financiera, quien reconoció las inconsistencias de formulación y procedió a corregir las sumatorias y enlaces entre los módulos sin alterar la lógica interna ni los datos base.

- **Simulación de escenarios y descarga final de papeles de trabajo:**
    - Durante la misma sesión del 25 de mayo de 2026, la CGR solicitó al Director de Planificación Financiera calcular y mostrar los distintos escenarios de sensibilidad (registrados en la Cédula 1 de la etapa de examen), demostrando objetivamente que las decisiones de la administración activa y el cumplimiento o no de los supuestos conducen a resultados financieros contrastantes.
    - Una vez que el funcionario confirmó que las corridas estaban corregidas y que el archivo era descargable, la CGR descargó la versión final completa de los módulos del modelo financiero, la cual quedó incorporada directamente en los papeles de trabajo de la auditoría sin que este Órgano Contralor haya modificado ningún parámetro.
- **Explicación técnica de los números y origen del déficit de ₡34.000 millones:**
    - **Análisis Consolidado vs. Servicio Específico de Acueducto:** El AyA alega que su "escenario final consolidado" arroja variaciones de capital positivas. Sin embargo, la regulación tarifaria por mandato del artículo 3 de la Ley N.° 7593 exige la evaluación independiente por cada servicio público.
    - Al aislar el **servicio de acueducto** dentro de la herramienta del AyA, o bien al evaluar el escenario fáctico y real que excluye el aumento tarifario no aprobado del 15% para el 2027, las propias celdas del modelo financiero del Instituto proyectan que el servicio de acueducto registra un déficit de operación y caja superior a **₡34.000 millones para el año 2027**.
    - Este número refleja la brecha financiera real entre los ingresos cobrados con la tarifa actual y los costos crecientes de operación, mantenimiento, administración (COMA) y servicio de la deuda. Ocultar o diluir el déficit del servicio de acueducto mediante los números consolidados de la institución implica validar subsidios cruzados con excedentes de otros servicios (como alcantarillado), práctica que contraviene el principio de servicio al costo.

La cifra de ₡34.000 millones es plenamente trazable, veraz y reproducible desde los archivos informáticos suministrados por el AyA. Pretender cuadrar el presupuesto institucional del año 2027 mediante la subejecución forzada de inversiones o el consumo de superávits, no elimina la insostenibilidad financiera de fondo que sufren los servicios debido al rezago tarifario.

f)- En relación con el agravio V relativo a la utilización de documentación cuya autoría, validación y fuerza probatoria no se encuentran debidamente acreditada en el expediente administrativo: El recurrente expone en la ampliación de agravios

que las minutas y registros de las reuniones sostenidas entre funcionarios de la CGR con el AyA no cuentan con las suscripciones y validaciones de los participantes, por lo que éstos carecen de valor probatorio para respaldar los hallazgos, conclusiones e interpretaciones de hechos incorporados al informe. **Criterio del área:** De acuerdo con la normativa vigente[2], las auditorías del sector público corresponden a procesos sistemáticos, independientes y basados en evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos, conforme con ello, en la etapa de examen se ejecutan las acciones y métodos previamente definidos en la etapa de planificación, para obtener la evidencia de auditoría que ha de ser suficiente y apropiada. Corresponde al equipo de auditores, con base en su juicio profesional y el nivel de seguridad requeridos, determinar el tipo de prueba a realizar, es decir si se trata de una prueba de control o sustantiva. En el caso de las reuniones y entrevistas, estas corresponden a las técnicas verbales consistentes en obtener información oral mediante averiguaciones o indagaciones sobre cómo se lleva a cabo el asunto auditado, debiendo quedar debidamente documentadas mediante papeles de trabajo el contenido de las entrevistas y reuniones de orientación; las entrevistas son fuentes primarias de información y quedan registradas en los sistemas informáticos oficiales, sin que sea necesario la consignación de firmas de los asistentes como lo señala el recurrente, pues la información que se recopila es de carácter orientadora e indiciaria o confirmatoria. Posterior a ello, el equipo auditor procede a evaluar y validar la calidad de la misma (Nota técnica NT-GE-02 VT), considerando en ese ejercicio evaluativo los hechos que respaldan los puntos principales, la completez de la información, el nivel de detalle y su importancia. Así entonces, los hallazgos, conclusiones e interpretaciones que menciona el recurrente -sin que se identifiquen en particular, cuáles y su relación con minutas y registros- no están fundamentadas única y exclusivamente en esos papeles de trabajo, sino en estudios técnicos y jurídicos, informes, metodologías, buenas prácticas y demás pruebas documentales producto de la comprobación y verificación de la evidencia. Debe tenerse presente que los auditores en el ejercicio profesional ostentan fé pública (art. 11 de la Ley Orgánica de la CGR, n.° 7428); los documentos denominados minutas, que se generan en el proceso de auditoría recaban información indiciaria en el caso de las reuniones de orientación como las que menciona el recurrente, se presumen de ciertos, válidos y eficaces, a no ser que sean impugnados de falsos o inconsistentes con la precisión debida, lo cual no ocurre en el presente caso, por lo que se procede a rechazar el argumento del recurrente en tal sentido, así como la pretensión para que sea la CGR la que realice un análisis comparativo documental del expediente, al que tuvo acceso pleno el recurrente para los efectos indicados.

POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que fundamentan esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.° 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley n.° 7428; **SE RESUELVE**:

---

[2] ISSAI 100. Principios fundamentales de Auditoría del Sector Público, INTOSAI, p.19, Criterio de Calidad CGR: H-AU-01-01-01 V:7.1

I. Se rechazan en su totalidad los alegatos planteados en la Sección II del escrito de ampliación, manteniéndose firme lo señalado en el apartado 1.7 del Informe N.° DFOE-SOS-IAD-00003-2026. Así también, se rechazan los argumentos del recurrente expuestos en los apartes **b), c), e) y f)**

II- DECLARAR PARCIALMENTE CON LUGAR el recurso de revocatoria interpuesto por Lourdes Sáurez Barboza en su condición de Presidenta Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, contra el Informe n.° DFOE-SOS-IAD-00003-2026, denominado "Informe sobre la gestión y regulación tarifaria de los servicios públicos prestados por el AyA", remitido mediante el oficio 09899 (DFOE-SOS-0388) del 3 de agosto de 2026, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. En tal sentido se procede a:

En el aparte **a)** se procede a eliminar en la nota al pie 3) la referencia al Acta n.° AN-2025-0235 del 11 de septiembre de 2025. Respecto al aparte **d)** se acogen parcialmente los alegatos del recurrente, se procede a aclarar conforme las competencias de cada entidad, y aspectos de contenido, para que en adelante la Disposición D8, se lea de la siguiente manera:

D8. *Determinar y compensar a las personas usuarias los montos cobrados en exceso en las tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes del AyA, mediante los mecanismos regulatorios correspondientes para su incorporación en la determinación tarifaria; lo anterior, en razón de las deficiencias indicadas en este Informe relativas a: i) la desaplicación de la depreciación acumulada a partir del año 2019 en el servicio de acueducto; ii) la permanencia de activos totalmente depreciados en la base tarifaria de los servicios de alcantarillado e hidrantes; y iii) la improcedente revaluación de bienes de uso general.*

La escogencia de dichos mecanismos regulatorios deberá contemplar al menos la sostenibilidad del servicio, el equilibrio financiero del operador y el reconocimiento de los demás componentes tarifarios, incluyendo las posibles adiciones de nuevos bienes que cuenten con el respectivo sustento técnico y legal, esto con el fin de asegurar que se pague únicamente por los costos reales, necesarios y debidamente justificados del servicio, de acuerdo con el principio de servicio al costo establecido en el artículo 3, inciso b), de la Ley n.° 7593 y los principios de proporcionalidad, razonabilidad y ciencia y técnica previstos en el artículo 16 de la Ley n.° 6227. (Ver Resultados 1 y 3).

En atención a lo anterior, el AyA deberá participar, en el ámbito de sus competencias y responsabilidades, en las actuaciones que le correspondan para coadyuvar con la ARESEP en el cumplimiento de esta disposición.

Para dar por acreditada esta disposición, se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General lo siguiente:

- *A más tardar el 30 de junio de 2027, una certificación que acredite la identificación de los montos cobrados en exceso y la definición de los mecanismos regulatorios mediante los cuales se materializará su compensación.*

- *A más tardar el 31 de diciembre de 2027, una certificación que acredite la implementación de los mecanismos regulatorios definidos y la materialización de la compensación a favor de las personas usuarias.*

III. Emplazar al recurrente ante el Despacho de la Contralora General de la República, por el término de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, para que se alegue lo que se estime pertinente, de conformidad con los artículos 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública.

IV. Trasladar el expediente administrativo CGR-INAU-2026000328 al Despacho de la Contralora General de la República, a efecto de que pueda ser resuelto el recurso de apelación en subsidio interpuesto.

NOTIFÍQUESE.

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

EAM/DFM/EFM/sca

GP: 2026000293-3

NI: 16788 (17186)-2026