



Auditoría Interna

INFORME AI-05-2025

**“ESTUDIO DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PORTAFOLIO Y LA
PREINVERSIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD
DE HEREDIA”**

Realizado por:

Lic. Luis Fernando Vargas Vargas

Revisado y aprobado por:

Licda. Grettel Lilliana Fernández Meza

Noviembre 2025

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCION	4
1.1 Origen	4
1.2 Objetivo general del estudio	4
1.3 Alcance del estudio	4
1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna	5
1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno N°8292 (Artículos 10, 12, 36, 37, 38 y 39)	5
1.6 Criterios de evaluación	5
1.7 Comunicación de resultados	5
2. ANTECEDENTES	6
2.3 Desarrollo de normativa interna conforme a la Ley 10441, su Reglamento y demás normativa asociada	8
3. RESULTADOS	8
4. CONCLUSIÓN	16
5. RECOMENDACIONES	17

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de auditoría de carácter especial tiene por finalidad valorar el estado de avance de la Municipalidad de Heredia en la gestión del portafolio institucional de inversión pública y en el desarrollo de la fase de preinversión, conforme a las obligaciones establecidas en la Ley N°10441 “Sistema Nacional de Inversión Pública” y su Reglamento, cuya adopción en lo aplicable será obligatoria para los gobiernos locales a partir de marzo de 2027, según el Transitorio I de dicha Ley.

El estudio se ejecutó en coordinación con la Contraloría General de la República, como parte del ejercicio denominado **“Seguimiento de la gestión pública acerca del proceso de toma de decisiones de los proyectos que conforman el portafolio institucional y su preinversión”**, y se basó en el análisis de cinco expedientes de proyectos gestionados entre 2023 y 2025 por la Dirección de Inversión Pública, área que concentra la mayor parte de las iniciativas y etapas del ciclo de inversión pública municipal.

Los resultados evidencian que la Municipalidad de Heredia se encuentra en una etapa incipiente en el desarrollo de la conformación y gestión del portafolio de proyectos de inversión institucional, presentando brechas relevantes en aspectos esenciales para la implementación del marco normativo. Entre estas destacan la ausencia de elementos tales como un portafolio formalmente definido y aprobado; criterios institucionales de priorización, admisibilidad y riesgo para seleccionar y jerarquizar proyectos; roles y responsabilidades formalmente asignados en materia del portafolio; modelo de gobernanza para la toma de decisiones, así como la dispersión de la información en distintos sistemas y registros institucionales, lo cual limita una gestión articulada y centralizada de dichos proyectos.

En relación con la fase de preinversión del ciclo de vida de la inversión pública institucional, y considerando que la presente evaluación se circunscribió a los proyectos de obra pública, se determinó que, si bien la Dirección de Inversión Pública, en una iniciativa propia ha implementado un formulario para organizar la información conforme a los lineamientos de MIDEPLAN, persisten brechas relevantes en el desarrollo técnico de las etapas que conforman esta fase.

El análisis de los expedientes analizados evidencia que las etapas de “Idea” y “Perfil” presentan limitaciones en la identificación del problema público, en la sustentación de la necesidad de inversión y en la utilización de fuentes secundarias que respalden el diagnóstico inicial.

Asimismo, en la etapa de “Prefactibilidad” se identifican carencias técnicas significativas tales como la ausencia o la necesidad de profundizar en:

- análisis de alternativas tecnológicas,
- estudios de ingeniería,
- análisis ambiental,
- análisis de riesgos con enfoque multiamenaza,
- estudios de mercado,
- análisis de costos,
- evaluaciones e impactos económico-sociales,
- estudios macroeconómicos, además de otras valoraciones previstas en la normativa técnica aplicable.

Por otra parte, la etapa de “Factibilidad”, aunque no fue objeto de una revisión exhaustiva, no se encuentra desarrollada en ninguno de los proyectos evaluados. Ello obedece a que, conforme al procedimiento interno vigente, se ha considerado suficiente la información aportada en la Prefactibilidad; sin embargo, esta última aún no alcanza el nivel de profundidad y robustez exigido por los lineamientos técnicos emitidos por MIDEPLAN.

En lo referente a los sistemas de información, se constató que la información relevante para la toma de decisiones se encuentra distribuida en el Plan de Desarrollo Municipal, en SIAM, archivos Excel, carpetas digitales y herramientas de seguimiento como el programa Project, situación que se aparta de los principios de consistencia, trazabilidad y oportunidad establecidos en la Ley General de Control Interno N°8292 y en las Normas de Control Interno para el Sector Público, además de generar riesgos de duplicidad, omisión o inconsistencia en los datos.

En atención a lo expuesto, esta Auditoría Interna concluye que la Municipalidad de Heredia presenta un nivel de madurez incipiente en la adopción de la Ley N°10441, al presentar brechas que requieren ser atendidas durante el periodo 2026 mediante acciones estratégicas, técnicas y organizativas que permitan formalizar la gestión del portafolio institucional, robustecer la metodología de preinversión, fortalecer los análisis técnicos, integrar los sistemas de información y consolidar los mecanismos de gobernanza. Estos esfuerzos resultan indispensables para asegurar que, en marzo de 2027, en atención a la Ley antes mencionada, la Municipalidad cuente con las capacidades normativas, metodológicas y tecnológicas necesarias para gestionar su inversión pública con criterios de eficiencia, transparencia, priorización y generación de valor público, conforme al nuevo modelo nacional de inversión pública.

En virtud de lo anterior, se emitieron recomendaciones dirigidas a la Alcaldía de Heredia y a la Dirección de Inversión Pública, con el fin de que se establezcan oportunamente los planes de acción que garanticen la adopción (en lo aplicable) de la Ley N°10441 en marzo de 2027.

“ESTUDIO DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE EL PORTAFOLIO Y LA PREINVERSIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA”

1. INTRODUCCION

1.1 Origen

El presente estudio de auditoría de carácter especial tiene su origen en el Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna. Dicho estudio fue incorporado en atención a la invitación formulada por la Contraloría General de la República, la cual, durante el periodo 2024, convocó a ésta y otras auditorías internas a participar en el periodo 2025 en el ejercicio denominado, *“Seguimiento de la gestión pública sobre el proceso de toma de decisiones de los proyectos que conforman el portafolio institucional y su preinversión en colaboración con Auditorías Internas”*.

La ejecución de esta auditoría estuvo a cargo del Lic. Luis Fernando Vargas Vargas, con la dirección, supervisión y aprobación de la Licda. Grettel Fernández Meza, Auditora Interna.

1.2 Objetivo general del estudio

El objetivo general del presente estudio consiste en determinar el estado de avance de la gestión del portafolio de inversión pública en la Municipalidad de Heredia y la de su preinversión en apego a la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N°10441 y su Reglamento.

1.3 Alcance del estudio

Esta Auditoría Interna analizó la información contenida en cinco expedientes digitales correspondientes a proyectos de inversión gestionados por la Dirección de Inversión Pública durante el periodo 2023-2025, con el propósito de verificar su incorporación al portafolio institucional y determinar la metodología aplicada en la etapa de preinversión, en caso de que esta hubiese sido desarrollada por el Gobierno Local¹.

La auditoría se ejecutó de conformidad con las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público (R-DC-119-2009)”, y las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-064-2014)”, ambas dictadas por la Contraloría General de la República.

¹ Dentro del alcance de este estudio, no se evaluó las etapas siguientes a la preinversión. Se evalúa esta primera etapa para medir el avance de esta primera fase del ciclo de vida de un proyecto de inversión pública

1.4 Responsabilidad de la Administración y la Auditoría Interna

La veracidad y exactitud de la información en la que se basó esta Auditoría Interna para realizar el estudio sobre la gestión del portafolio y la preinversión de inversión pública en la Municipalidad de Heredia, es de total responsabilidad de la Administración.

1.5 Regulaciones de la Ley General de Control Interno N°8292 (Artículos 10, 12, 36, 37, 38 y 39)

1.6 Criterios de evaluación

1.6.1 Normativa Legal

- Código Municipal, N°7794
- Ley General de Control Interno, N°8292
- Ley General de Contratación Pública, N°9986 y su Reglamento
- Ley Sistema Nacional de Inversión Pública, N°10441 y su Reglamento (Decreto N°45163-PLAN-H)

1.6.2 Normativa Técnica

- Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE)
- Lineamiento metodológico para la definición y gestión del Portafolio de Inversión Pública, MIDEPLAN
- Guía Metodológica para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Etapa de Perfil del Proyecto, MIDEPLAN
- Guía Metodológica para la planificación de la etapa de ejecución de proyectos de Inversión Pública, MIDEPLAN
- Normas Técnicas de Inversión Pública, MIDEPLAN
- Manual de Procedimientos, Proceso de Inversión Pública (vigente)

1.7 Comunicación de resultados

La Auditoría Interna presentó los resultados del estudio al Vicealcalde de Heredia, Lic. Victor Sánchez González en sustitución de la Alcaldesa Municipal, MII. Angela Aguilar Vargas, a la Directora de Inversión Pública, Ing. Lorelly Marín Mena y al Encargado de Despacho de la Alcaldía, Arq. Luis Fernando López Gómez, el 12 de noviembre de 2025 a la 13:30 horas, mediante sesión presencial.

Durante la sesión, los funcionarios de la Auditoría Interna expusieron en la reunión denominada “conferencia final” los resultados obtenidos en el desarrollo del estudio, así como la conclusión y recomendaciones, de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Control Interno N°8292. Se confeccionó además el documento denominado “Acta de Validación”, en el cual se detallan los principales aspectos, dependencias involucradas, observaciones de la Administración y plazos para el acatamiento de las recomendaciones.

2. ANTECEDENTES

La Ley N°10441, denominada “Sistema Nacional de Inversión Pública” (SNIP), fue aprobada el 13 de marzo de 2024 y publicada en La Gaceta N°55 del 22 de marzo de ese mismo año.

La justificación de esta Ley parte de la necesidad de fortalecer la gestión de la inversión pública en Costa Rica a fin de optimizar el uso de los recursos, asegurar consistencia con las políticas de desarrollo nacional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), mejorar la eficiencia, la transparencia, la gestión de riesgos, afrontar el cambio climático, garantizar resultados sociales, económicos y ambientales, entre otros.

En cuanto a su aplicación, el artículo 3 establece que la Ley será aplicable a los poderes de la República, al sector público institucional descentralizado (instituciones autónomas, universidades estatales, empresas públicas) y al sector público descentralizado territorial (municipalidades, federaciones municipales, concejos distritales). Mediante su Transitorio I se indica que la incorporación de los diferentes órganos y entes al sistema se hará por etapas a partir de la publicación de la Ley (primer año: poderes Legislativo, Judicial, TSE; segundo año: CCSS y universidades estatales; **tercer año (2027): municipalidades, sus empresas, federaciones y concejos municipales de distrito**).

El objetivo de este proceso de transición es que, a más tardar en marzo de 2027, los proyectos a considerar como inversión pública en los gobiernos locales se encuentren oficialmente contenidos en un portafolio institucional y se encuentren desarrolladas las fases del ciclo de vida de un proyecto de inversión pública.

La identificación de dichos proyectos debe realizarse mediante un análisis institucional que considere la naturaleza de cada iniciativa, su magnitud, sus objetivos y la clasificación presupuestaria aplicable; en virtud de ello, cada Gobierno Local, conforme a lo establecido en la Ley N°10441, su Reglamento y los lineamientos técnicos emitidos por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)², debe definir criterios internos que permitan determinar, con base técnica y presupuestaria, los proyectos que ameritan ser considerados como inversión pública institucional y, en consecuencia, deberán ser inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) para efectos de registro, seguimiento, generación de estadísticas y elaboración de estudios sobre la inversión pública nacional. Esta obligación de reporte no implica sujeción a la rectoría de MIDEPLAN ni la necesidad de contar con avales sectoriales, preservándose la autonomía administrativa y presupuestaria de los entes locales.

² Estos Lineamientos no son vinculantes para los gobiernos locales, sin embargo, se utilizan como referencia o de forma supletoria en ausencia de normativa interna.

Por otra parte, dentro del ámbito de aplicación de la Ley N°10441 (SNIP), los Gobiernos Locales deberán aplicar:

1. Los principios generales de la inversión pública;
2. Las fases del ciclo de vida de la inversión pública; y
3. El desarrollo de su propia normativa interna para la gestión de proyectos; a saber:

2.1 Principios Generales de la Inversión Pública

Los Gobiernos Locales deberán observar los principios generales de la Inversión Pública detallados en el artículo 4 de la Ley 10441 (SNIP):

- a) consistencia con las políticas nacionales
- b) economía, efectividad y eficiencia
- c) oportunidad
- d) continuidad
- e) gestión de riesgos y gestión ambiental
- f) sostenibilidad ambiental y
- g) transparencia y rendición de cuentas

2.2 Fases del ciclo de vida de la inversión pública

Asimismo, deberán observarse las **tres fases del ciclo de vida del proyecto** - preinversión, inversión y post-inversión- así como las buenas prácticas reconocidas internacionalmente en materia de inversión pública. El marco regulatorio define las tres fases del ciclo de vida del proyecto y cada fase tiene sus etapas y requisitos:

- a) Fase de Preinversión³:** Comprende las etapas de Idea, Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad. En esta fase, y de conformidad con los Lineamientos emitidos por MIDEPLAN, se elaboran los estudios técnicos que deben sustentar la formulación del proyecto, los cuales incluyen análisis de Tecnología, Ingeniería, Partes Interesadas, Medio Ambiente, Aspectos Legales y Administrativos, Programación del Proyecto, Riesgos, Estudio de Mercado, Costos, Evaluación Económico-Social, Impactos Macroeconómicos, Evaluación Cualitativa, Enfoque de Género e Inclusión Social.

Para cada uno de estos estudios, las guías metodológicas (a manera de referencia para las Municipalidades si hay ausencia de normativa al respecto) establecen los requerimientos mínimos sobre la información, estructura y alcance que deben cumplir los documentos que conforman el expediente técnico del proyecto en su fase de preinversión.

³ El presente estudio abarca exclusivamente el portafolio institucional y la fase de preinversión de la inversión pública. La mención a las fases subsiguientes se incluye únicamente como referencia conceptual y normativa.

- b) Fase de Inversión:** Inicia una vez aprobada la fase de preinversión y con la declaratoria de viabilidad correspondiente. Comprende etapas como diseño final o especificaciones, financiamiento, licitación/adjudicación, pre-ejecución, ejecución física y financiera. Al cierre de esta fase debe realizarse el informe de cierre y la evaluación final.
- c) Fase de Post inversión:** Comprende dos etapas: pre-operación y operación del proyecto de inversión pública. En esta fase se contempla la evaluación ex post a fin de plantear mejoras en futuros proyectos, brindar rendición de cuentas sobre el uso de los recursos y la valoración del logro de resultados y efectividad de los proyectos, así como asegurar recursos para operación y mantenimiento.

2.3 Desarrollo de normativa interna conforme a la Ley 10441, su Reglamento y demás normativa asociada

En atención al marco de referencia previamente detallado, corresponde entonces a los gobiernos locales emitir sus propios instrumentos normativos, metodológicos y técnicos en materia de inversión pública, en concordancia con los principios generales y las tres fases del ciclo de vida de la Ley N°10441 y su Reglamento, así como de las buenas prácticas nacionales (MIDEPLAN) o internacionales. En consecuencia, los Gobiernos Locales son responsables por la calidad, pertinencia e impacto de las inversiones públicas que ejecuten con los recursos que les sean asignados y con la información que suministren a MIDEPLAN para el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP).

En caso de no contar con normativa propia en materia de inversión pública con fundamento en la Ley N°10441 o normativa internacionalmente aceptada, procedería la adopción de forma supletoria de las guías, normas y lineamientos técnicos emitidos por el MIDEPLAN.

Esta adopción supletoria, ante la omisión de norma interna, garantizaría razonablemente la aplicación de criterios uniformes y metodológicamente sólidos para la formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos, en concordancia con los principios generales y fases que orientan el Sistema Nacional de Inversión Pública.

3. RESULTADOS

Para la valoración del portafolio institucional y del proceso de preinversión se utilizó una muestra de cinco (5) proyectos gestionados por la Dirección de Inversión Pública, por ser el área que concentra la mayoría de las iniciativas de inversión y etapas del ciclo de proyectos. Esta revisión se consideró representativa para inferir el grado de alineamiento institucional (en lo que correspondía) con la Ley N°10441, su Reglamento y demás normativa asociada. Derivado de este análisis, se obtuvieron los siguientes resultados:

3.1 Gestión del Portafolio de Proyectos de Inversión Pública

El portafolio de inversión pública es la agrupación de proyectos y programas para facilitar la gestión en aras del cumplimiento de las prioridades país y/o los objetivos estratégicos presentes en los respectivos instrumentos de planificación (art. 4, Decreto N°45163-PLAN-H). El portafolio está sujeto a las fases de: elaboración, planificación, ejecución y seguimiento; y en el caso de las municipalidades su definición y gestión busca guiar las decisiones de inversión para el cumplimiento de las prioridades del Gobierno Local y/o los objetivos estratégicos, contribuyendo a la administración de los recursos de manera eficiente y eficaz, la transparencia y la generación de valor público.

La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública N°10441, establece en el inciso a) del artículo 8, la obligatoriedad de definir el portafolio de proyectos institucional y en el artículo 6 de la misma norma, se señala que: “...*los proyectos de inversión, según la fase del ciclo de vida en la cual se encuentren, se deberán gestionar como un portafolio de proyectos de inversión pública, en forma centralizada y coordinada y deberán programarse de conformidad con criterios de priorización y riesgo que permitan el logro de los objetivos estratégicos...*”.

Por otra parte, el Reglamento a la Ley N°10441 y el Lineamiento Metodológico para la Definición y Gestión del Portafolio de Inversión Pública, emitido por MIDEPLAN, establecen como elementos esenciales para la conformación y administración del portafolio institucional, entre otros, los siguientes aspectos: la definición formal del modelo de gobernanza para la gestión del portafolio que contemple el equipo responsable de su elaboración, la determinación de los criterios de admisibilidad y priorización y riesgos de proyectos, la estructuración, la asignación de roles, responsabilidades, aprobación y socialización del portafolio, así como la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación integral del mismo.

En las verificaciones realizadas de los proyectos seleccionados, la Administración no acreditó la existencia y aplicación de los componentes antes mencionados; tampoco que los proyectos de inversión en la Municipalidad de Heredia se gestionen de forma centralizada ni dentro de un esquema de coordinación integral ya que la información relevante se encuentra dispersa en varios instrumentos institucionales, entre ellos el Plan de Desarrollo Municipal, los perfiles de proyecto registrados en el Sistema de Información para la Administración Municipal (SIAM), los listados elaborados por la Dirección de Inversión Pública en archivos tipo *Excel*, en carpetas digitales con la información de la etapa de preinversión, inversión y post-inversión así como los archivos en formato *Project* utilizados para el seguimiento operativo.

Con respecto al portafolio institucional de inversión pública, la Contraloría General de la República en el instrumento de evaluación que proporcionó a las Auditorías Internas para su aplicación a la Administración, valida lo anteriormente indicado reflejando la serie de

requerimientos que la normativa exige a las municipalidades a partir de marzo de 2027⁴ y que, a la fecha, no han sido desarrollados por la institución, siendo confirmada esta situación por la Dirección de Inversión Pública mediante el oficio MH-DIP-0292-2025 del 27 de agosto de 2025.

En la siguiente tabla se aprecian dichos requerimientos:

Tabla N°1
Municipalidad de Heredia
Gestión del Portafolio de proyectos de inversión pública
-actividades pendientes al 2025-

Ítem	Asunto o requerimiento
1.8	Definición formal de los roles de encargado de portafolio, encargado de programa y encargado de proyectos.
1.9	Existencia de alguna política o procedimiento sobre la frecuencia para actualizar el portafolio de proyectos de inversión pública.
1.10	Cumplimiento de la actualización del portafolio de proyectos de conformidad con la frecuencia oficial establecida.
1.11	Existencia de mecanismos de control para verificar que los proyectos de inversión pública se encuentren inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública.
1.23	Evidencia de las decisiones tomadas por el Jerarca en torno a la gestión de la conformación del portafolio de proyectos.
1.26	Existencia de un modelo para la toma de decisiones en cuanto a la gestión del portafolio de proyectos.
1.27	Existencia de un Plan oficial de Gestión del portafolio de proyectos.
1.30	Existencia de prácticas y promoción de actividades de capacitación sobre tópicos relacionados con el portafolio de proyectos, priorización y seguimiento.

Fuente: Elaboración propia, según aplicación de instrumento de consulta de la CGR.

De la Tabla anterior se desprende que el proceso de implementación del “Portafolio Institucional de Proyectos de Inversión Pública” se encuentra en un nivel de **madurez incipiente**, lo que plantea la necesidad de que la Municipalidad de Heredia defina y ejecute las acciones suficientes durante el año 2026 para fortalecer sus capacidades técnicas, metodológicas y organizativas relacionadas con la gestión del portafolio institucional, esto con el fin de evitar rezagos en la implementación del marco jurídico y técnico en materia de inversión pública y cuya obligatoriedad regirá plenamente a partir de marzo de 2027. Dichas acciones permitirán consolidar un proceso de transición ordenado y asegurar la adecuada adopción de los principios de eficiencia, priorización y transparencia que orientan el nuevo Sistema Nacional de Inversión Pública.

3.2 Gestión de la fase de Preinversión de los Proyectos de Inversión Pública

La fase de preinversión constituye el punto de partida del ciclo de vida de todo proyecto de inversión pública y su finalidad es incrementar el nivel de certeza sobre los beneficios, costos y viabilidad de las iniciativas que la Administración desea ejecutar. De conformidad con el artículo 6 de la Ley N°10441 y su Reglamento, así como de la Guía

⁴ En marzo 2024 se realizó la publicación de la Ley10441 (SNIP)

Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública “Prefactibilidad del Proyecto”, ésta fase está integrada por una serie de etapas sucesivas: idea⁵, perfil⁶, prefactibilidad⁷ y factibilidad⁸, cada una con un nivel creciente de análisis y precisión técnica.

En la muestra seleccionada por esta Auditoría Interna compuesta por cinco expedientes de proyectos de obra pública que actualmente se gestionan de acuerdo con el Manual de Procedimientos Interno de la Municipalidad de Heredia, se evaluó si dichos proyectos se desarrollan en concordancia con las etapas de la Fase de Preinversión establecidas en la Ley N°10441 y su Reglamento, así como, de manera referencial, con los lineamientos y guías técnicas emitidos por MIDEPLAN.

⁵ **Idea:** es la descripción básica de un problema, necesidad u oportunidad de inversión. No tiene una estructura metodológica y posee una estructura de informe de recopilación de información, que no se puede considerar un estudio, pero puede ser una base para generar los mismos.

⁶ **Perfil:** es el primer estudio sistemático del asunto de interés público identificado en la etapa de idea. En esta etapa se identifican y evalúan de manera preliminar las diferentes alternativas y se realizan recomendaciones para continuar los estudios sobre las mejores posibilidades analizadas, en ocasiones permite discriminar entre alternativas y constituir un proyecto. La información en la que se apoya la elaboración del perfil es la que en ese momento se encuentre disponible y proviene de fuentes de origen secundario, tales como bases de datos de instituciones públicas, documentos de investigación académicos y estudios de proyectos similares que actualmente se están llevando a cabo o que se hayan realizado en el pasado.

⁷ **Prefactibilidad:** en esta etapa se profundiza el estudio de las alternativas encontradas y recomendadas en la etapa de perfil, tanto en los aspectos técnicos como económicos. Se debe actualizar la información utilizada en la etapa de perfil. En esta etapa se recopila información de origen primario, esto quiere decir información recopilada específicamente para el proyecto, tales como estudios o análisis de Tecnología, de Ingeniería, Análisis de interesados, Análisis Ambiental, Análisis Legal y Administrativo, Programación del Proyecto, Análisis de Riesgos, Análisis de Mercado, Análisis de Costos, Evaluación Económico-social, Impactos Macroeconómicos, Evaluación Cualitativa, Enfoque de Género e Inclusión Social. Dentro de estos es importante recalcar el Análisis de Riesgos el cual debe considerar un enfoque multiamenaza en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública en su sentido más amplio (riesgos físicos, financieros, fiscales, legales, de mercado, entre otros). El trabajo debe integrar el cálculo del costo esperado por riesgo (identificación, cuantificación y valoración) y el Análisis de Mercado el cual debe centrarse en identificar y cuantificar la demanda y la oferta de bienes o servicios, así como analizar los precios y la comercialización de los bienes o servicios, con el fin de analizar la estructura del mercado y viabilidad de la implementación del proyecto. Debe contener la estimación de la población, estimación de la demanda actual y proyectada, identificación de la oferta actual y proyectada, interacción de oferta y demanda, análisis de precios y tarifas.

⁸ **Factibilidad:** esta etapa se ejecuta si al finalizar el estudio de prefactibilidad se concluye que la información recopilada en esa etapa es insuficiente para tomar la decisión de pasar directamente a la etapa de diseño. Esto podría darse por varios motivos los cuales deberán resolverse y evidenciarse previo a la etapa inversión.

En la Tabla N°2 se presentan los resultados de la evaluación realizada. Al respecto, cabe indicar que la Dirección de Inversión Pública ha desarrollado un instrumento denominado “Informe de Preinversión”, el cual incorpora los componentes requeridos por la normativa técnica emitida por MIDEPLAN para esta fase (idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad).

En cuanto a las observaciones correspondientes a la etapa de prefactibilidad, dado que los cinco proyectos presentan características similares (presentación de insumos), estas fueron agrupadas según los requerimientos normativos aplicables con el propósito de facilitar la consolidación y la interpretación de la información, a saber:

Tabla N°2
Municipalidad de Heredia
Revisión de expedientes de Proyectos de Inversión Pública, según el Informe de
Preinversión
Etapas Idea / Perfil / Prefactibilidad / Factibilidad
Periodo 2023-2025

Proyecto / Año	Monto asignado	Observaciones
1) Recuperación de zonas verdes en costado este y sur del Palacio de los Deportes / 2025	¢60,0 millones	La Idea nace desde la DIP, específicamente mediante una propuesta del Ingeniero a cargo del proyecto, sin considerarse en el Informe de Preinversión aspectos como descripción básica del problema, necesidad u oportunidad de inversión. La etapa del Perfil se encuentra incluida en el Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAM), donde se detallan los antecedentes, alternativas de solución, beneficiarios; sin embargo, no se documenta en el Informe de Preinversión la identificación de la necesidad de la comunidad, mediante actas, minutas o sesiones de escucha a la población (fuentes de origen secundario).
2) Realizar obras constructivas de Mejoras y Restauración de Edificio Gobernación / 2024	¢334,0 millones	La Idea es acondicionar de forma óptima el Edificio de Gobernación, mediane su restauración y mejoras planteadas para que esta área se pueda utilizar como oficinas para la Municipalidad de Heredia, sin considerarse en el Informe de Preinversión aspectos como descripción básica del problema, necesidad u oportunidad de inversión. La etapa del Perfil se encuentra incluida en el Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAM), donde se detalla los antecedentes, alternativas de solución, beneficiarios; sin embargo, no se documenta en el Informe de Preinversión la identificación de la necesidad, mediante actas, minutas o sesiones de trabajo (fuentes de origen secundario).
3) Realizar trabajos de mejora del Edificio de Comandancia/ 2024	¢330,0 millones	La Idea del proyecto surgió de las necesidades plasmadas por solicitud de personeros de la Comandancia de Heredia y por la Orden Sanitaria MS-DRRSCN-DARSH-0221-2021 del Ministerio de Salud, emitida el 06 de octubre del 2021; sin embargo, no se incluyen en el Informe de Preinversión aspectos como descripción del problema, u oportunidad de inversión. La etapa del Perfil se encuentra incluida en el Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAM), donde se detalla los antecedentes, alternativas de solución, beneficiarios; sin embargo, no se documenta en el respectivo Informe de Preinversión la identificación de la necesidad, mediante actas, minutas, informes, convenios (fuentes de origen secundario).

Proyecto / Año	Monto asignado	Observaciones
4) Construcción del Salón Comunal de Guararí, Urbanización Luis Paulino/ 2025	¢185,0 millones	El proyecto surgió de la idea de dotar a la comunidad de un inmueble que cumpla con las condiciones óptimas y necesarias de un Salón Comunal que permita la realización de eventos y actividades programadas por personas de la localidad; sin incluir en el Informe de Preinversión aspectos como descripción del problema u oportunidad de inversión. La etapa del Perfil se encuentra incluida en el Sistema Integrado de Administración Municipal (SIAM), donde se detalla los antecedentes, identificación del problema, alternativas de solución, objetivos del proyecto; sin embargo, no se documenta en el Informe de Preinversión la identificación de la necesidad, mediante actas, minutas, informes, sesiones comunales (fuentes de origen secundario).
5) Suministro e instalación de mini gimnasios para PIMA CENADA / 2024	¢7,1 millones	Se define la Idea como atender la solicitud de PIMA-CENADA y el acuerdo SCM-432-2024 para donar/instalar mini gimnasios. No se identifica explícitamente el problema público ni la oportunidad de inversión con enfoque municipal, ni evidencia alineamiento con objetivos estratégicos institucionales. No se ajusta al concepto de la Idea que define la normativa aplicable. La etapa del Perfil no presenta fuentes secundarias, diagnóstico del problema, alternativas de solución, objetivos verificables, análisis de área de influencia, mercado.
Etapas de Prefactibilidad	Las observaciones en la etapa de Prefactibilidad se repiten para los 5 proyectos analizados	En la evaluación de la Prefactibilidad se identificaron las siguientes situaciones: -No se realiza análisis comparativo de Tecnologías, alternativas o beneficios -No se mencionan resultados de estudios de Ingeniería -No se consideran posibles acciones y estrategias para atender a la comunidad como parte interesada -No se hace referencia a la metodología para identificar y valorar los impactos ambientales -No se profundiza en el análisis legal y administrativo y conclusiones derivadas -El análisis de riesgos se centra en identificar riesgos tales como eventos hidro meteorológicos, transporte, dispositivo móvil con datos, problemas de avance; adicionalmente no se realiza la cuantificación ni valoración con enfoque multiamenaza -No se realiza una valoración o estudio de Mercado -No se efectúan evaluaciones financieras y de costos -No se realiza una evaluación económico-social -No existe evidencia de cálculos y análisis de impactos macroeconómicos -No se desarrollan evaluaciones cualitativas -No se realiza análisis de enfoque de género e inclusión social
Etapas de Factibilidad	Las observaciones en la etapa de Factibilidad se repiten para los 5 proyectos analizados	En relación con la etapa de Factibilidad, se determinó que ninguno de los cinco proyectos evaluados desarrolló esta fase, dado que, conforme a la normativa interna, se consideró que la información contenida en la prefactibilidad era suficiente para continuar con el trámite. Sin embargo, según los lineamientos técnicos emitidos por MIDEPLAN (véase la fila anterior), la prefactibilidad requiere un mayor nivel de profundidad y desarrollo, lo cual no está previsto en los procedimientos institucionales, razón por la cual la factibilidad no fue incorporada dentro de los expedientes analizados.

Fuente: Elaboración propia, según revisión de expedientes, etapas de Idea, Perfil, Prefactibilidad y Factibilidad.

Tal y como se observa en la Tabla anterior, si bien a partir del año 2023 se implementó el formulario denominado “Informe de Preinversión” para los proyectos analizados, los componentes que lo integran presentan limitaciones en cuanto a la profundidad y el alcance técnico de las etapas de “Idea” y “Perfil”, al omitir elementos esenciales como la descripción del problema, necesidad u oportunidad de inversión. Asimismo, se identificaron insuficiencias en aspectos clave de la Prefactibilidad, tales como la ausencia de análisis de riesgos robustos - incluyendo la consideración de factores de multiamenaza -, de estudios de mercado y de costos, cálculos y análisis macroeconómicos, evaluaciones económico-sociales, identificación de impactos macroeconómicos y la incorporación de enfoques de género e inclusión social, entre otros.

Esta situación también se encuentra evidenciada en los resultados de la aplicación del instrumento de evaluación de la gestión de la preinversión suministrada por la Contraloría General de la República. Dicho instrumento pone de manifiesto la ausencia de diversas actividades y que son requeridas para la correcta implementación del proceso técnico de preinversión conforme a las exigencias en el ordenamiento jurídico y técnico aplicables, situación que también fue validada por la Dirección de Inversión Pública mediante el oficio MH-DIP-0318-2025 del 8 de septiembre de 2025. En la siguiente tabla se detallan los requerimientos correspondientes.

Tabla N°3
Municipalidad de Heredia
Gestión de la Preinversión
-requerimientos pendientes al 2025-

Ítem	Asunto o requerimiento
2.8	Existencia de análisis de riesgos a desastres con enfoque multiamenaza y criterios probalísticos de riesgos que puedan afectar los proyectos de inversión pública.
2.9	Existencia de análisis de variables y fenómenos climáticos para los proyectos de inversión pública.
2.15	Existencia de análisis financiero para proyectos de inversión pública que no generan ingresos (VAC, CAE, R-C/E).
2.16	Existencia de evaluación económico-social de los proyectos de inversión pública (Costo Beneficio, Costo Eficiencia, Estimación de beneficios, análisis de sensibilidad).
2.17	Existencia de cálculos y análisis de impactos macroeconómicos de los proyectos de inversión pública.
2.18	Existencia de evaluación cualitativa de los proyectos de inversión pública (impacto social, impacto ambiental, impacto macroeconómico).
2.19	Existencia de análisis de inclusión social en los estudios de preinversión (precariedad económica, localización socio-territorial aislada o marginal, enfoque de género, grupo etario, preferencias sexuales, grupos originarios de una etnia o color de piel).

Fuente: Elaboración propia, según aplicación del instrumento de consulta de la CGR.

Así las cosas, el avance en la gestión de la etapa de preinversión en la Municipalidad de Heredia, con miras a la puesta en marcha del proceso de la preinversión de los proyectos de inversión pública en marzo de 2027, conforme a lo dispuesto en la Ley N°10441 y su Reglamento, se encuentra en una etapa inicial de desarrollo. Si bien se cuenta con un procedimiento interno y un formulario que define la forma en que se recopilará y documentará la información, la evidencia y el contenido que actualmente se adjunta al

expediente no resultan estrictamente concordantes con lo solicitado en la normativa aplicable, situación que refleja la necesidad de brindar en el periodo 2026 una continuidad a las acciones de capacitación y de aportes profesionales y técnicos a esta etapa a fin de fortalecer y alinear lo existente con lo que será obligatorio implementar a más tardar en marzo de 2027.

3.3 Sistemas de Información para los Proyectos de Inversión Pública

Tal y como se expuso en apartados anteriores, la fase de preinversión y el portafolio de proyectos de la Municipalidad de Heredia no se gestionan de forma centralizada, pues la información de los proyectos se mantiene en varios instrumentos o plataformas de consulta institucional (Plan de Desarrollo Municipal, perfil del proyecto en SIAM, listado de Proyectos de la Dirección de Inversión Pública en archivo *Excel*, carpetas digitales con los expedientes administrativos de los proyectos, archivos tipo *Project* para el seguimiento).

En cuanto a los sistemas de información, el artículo 16 de la Ley General de Control Interno N°8292, establece lo siguiente:

“...En cuanto a la información y comunicación, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados como responsables del buen funcionamiento del sistema de información, entre otros, los siguientes: a) Contar con procesos que permitan identificar, registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna; asimismo, que la información sea comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno. b) Armonizar los sistemas de información con los objetivos institucionales y verificar que sean adecuados para el cuido y manejo eficiente de los recursos públicos...”

Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público en su punto 5.6 “Calidad de la Información”, indican que:

“...El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben asegurar razonablemente que los sistemas de información contemplen los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información que responda a las necesidades de los distintos usuarios. Dichos procesos deben estar basados en un enfoque de efectividad y de mejoramiento continuo...Los atributos fundamentales de la calidad de la información están referidos a la confiabilidad, oportunidad y utilidad...”

Se enfatiza que la existencia de información distribuida en múltiples sistemas independientes y en registros digitales internos, como hojas de cálculo, podrían generar riesgos operativos y estratégicos significativos. Entre los principales se destacan la omisión, duplicidad o inconsistencia de la información, el incremento de los costos operativos, la falta de

integración entre los procesos, la dificultad para la toma de decisiones, así como la pérdida de control y trazabilidad. Además, esta práctica contraviene la normativa que regula la formalización y gestión integral de los sistemas de información institucionales.

4. CONCLUSIÓN

La gestión del portafolio institucional y de la fase de preinversión de los proyectos de inversión pública de la Municipalidad de Heredia requeridas por la Ley N°10441 y su Reglamento para ser implementados a más tardar en marzo de 2027 se encuentran en una etapa inicial de desarrollo, evidenciándose avances puntuales en la recopilación y sistematización de información, pero también brechas significativas en materia de planificación, coordinación, formalización y sustentación de los procesos.

Entre las principales áreas que requieren fortalecimiento se identificaron la definición oficial de la gobernanza del portafolio de proyectos y de los proyectos y programas que se considerarán inversión pública en la Municipalidad de Heredia, la delimitación de los roles y responsabilidades de los diferentes actores involucrados en el proceso de formulación, ejecución, registro y seguimiento, así como la incorporación de criterios de priorización y de riesgos, entre otros aspectos básicos.

Asimismo, se evidencia la necesidad de desarrollar en los proyectos de inversión pública, análisis de prefactibilidad robustos que incluyan estudios o análisis de Tecnología, Ingeniería, Interesados, Medio Ambiente, Aspectos Legales y Administrativos, Programación del Proyecto, Riesgos con enfoque multiamenaza, Mercado, Costos, Evaluación Económico-Social, Impactos Macroeconómicos, Evaluación Cualitativa y Enfoque de Género e Inclusión Social, debiendo justificarse técnica y formalmente cuando alguno de estos no resulte aplicable.

Se evidencia de igual forma que la Administración requiere avanzar en la integración de los sistemas de información institucionales, de manera que se asegure la uniformidad, trazabilidad, consistencia y transparencia en la gestión y en la toma de decisiones relacionadas con la inversión pública. La consolidación de esta integración constituye un paso clave para fortalecer la capacidad institucional y garantizar la adecuada implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública en el plazo establecido.

En consecuencia, la Municipalidad enfrenta el reto de consolidar durante el año 2026, las capacidades técnicas, metodológicas, tecnológicas y organizativas necesarias para cumplir, en lo aplicable, con la entrada en vigor de la Ley N°10441 en marzo de 2027. La adecuada preparación institucional permitirá no solo atender el marco normativo, sino también optimizar el uso de los recursos públicos, elevar la calidad de la inversión, fortalecer la rendición de cuentas y maximizar el valor público generado por los proyectos municipales.

5. RECOMENDACIONES

Con fundamento en los resultados obtenidos, así como en las potestades conferidas en la Ley General de Control Interno N°8292, artículo 12 inciso c) y artículo 39, se emiten las siguientes recomendaciones. El seguimiento lo realizará la Auditoría Interna en fecha posterior a la que indica cada una de ellas. El responsable deberá acreditar toda aquella documentación que, en el tiempo, evidencie el cumplimiento de la recomendación respectiva. El incumplimiento injustificado de las recomendaciones en el plazo establecido podría generar responsabilidades al funcionario designado para su implementación.

5.1 A la Alcaldesa de Heredia, Máster Angela Aguilar Vargas

Instruir a los titulares subalternos competentes, la formulación y emisión de un Plan de Acción que permita durante el periodo 2026, avanzar en la implementación formal de la gobernanza del Portafolio Institucional de Inversión Pública, en estricto apego al ordenamiento jurídico y técnico vigente. Dicho Plan deberá asegurar que, a más tardar en marzo de 2027 -fecha en que concluye el periodo de transición establecido en el Transitorio I de la Ley N°10441 para los Gobiernos Locales-, el portafolio se encuentre debidamente implementado, así como la metodología institucional para la valoración de las fases de preinversión, inversión y post-inversión.

Esta recomendación de Dirección debe estar cumplida a más tardar el 30 de marzo de 2026 y debe ser informada documentalmente a la Alcaldía de Heredia con copia a la Auditoría Interna para el correspondiente seguimiento.

5.2 A la Directora de Inversión Pública, Ingeniera Lorelly Marín Mena

Coordinar con la Sección de Tecnologías de la Información, la identificación y definición de los requerimientos técnicos necesarios para que los datos relevantes de las fases de preinversión, inversión y post-inversión -iniciando con los proyectos de obra pública- se registren de forma integrada, uniforme y segura en el Sistema de Administración Municipal (SIAM). Esta gestión permitirá mitigar riesgos de omisiones, duplicidades o errores, fortalecer la oportunidad, trazabilidad y consistencia de la información, además de preparar la plataforma tecnológica para el registro futuro de los demás proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Heredia, conforme a la Ley N°10441 y normativa asociada.

Esta recomendación de Control (levantamiento de requerimientos técnicos) debe estar cumplida a más tardar el 30 de marzo de 2026 y su conclusión debe ser informada documentalmente a la Alcaldía de Heredia con copia a la Auditoría Interna para el correspondiente seguimiento.

Nota: La evidencia de este estudio de Auditoría se mantiene en el expediente físico y digital AI-05-2025.