

INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS



AUDITORÍA INTERNA

Investigación por presuntos hechos irregulares del procedimiento de Contratación Administrativa 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA”, hasta su adjudicación y lo actuado por la Administración Activa.

HI-01-2022

ICI-2023-002

18 de mayo, 2023



Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 Origen de la auditoría	6
1.2 Objetivo general.....	6
1.3 Objetivos específicos	6
1.4 Alcance de la auditoría.....	6
1.5 Criterio de auditoría.....	7
1.6 Metodología Aplicada.....	7
1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría.....	7
1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º8292	7
1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría	7
1.10 Acrónimos	8
1.11 Antecedentes.....	8
2. RESULTADOS	9
2.1 Debilidades en el estudio de mercado.....	9
2.2 Debilidades en la razonabilidad del precio.....	17
2.3 Desorden en la descripción de las líneas del servicio por realizar en el proceso licitatorio 2021LN-000003-0021400001	22
2.4 Investigación Preliminar	26
2.5 Dispersión en las actividades de control	30
2.6 Declaración de licitación desierta/infructuosa.....	34
3. CONCLUSIONES	38
4. RECOMENDACIONES	39
5. ANEXO	43



RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La Auditoría estimó como propósito evaluar las acciones del proceso de contratación de la licitación 2021LN-000003-0021400001 "Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA", contemplando la gestión efectuada previo a la adjudicación, durante las operaciones comprendidas entre el 01 de enero 2021 y el 24 de agosto 2022 y se extendió en aquellos casos en los que se consideró pertinente. La investigación se enfocó en la verificación del cumplimiento de requisitos en la decisión inicial y la razonabilidad de los precios, con el objetivo de identificar si se ejecutaron conforme el bloque de legalidad. A su vez, se evaluaron las acciones que debía realizar la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios y la Dirección de Proveeduría, según sus competencias y el bloque de legalidad que las regula.

¿Por qué es importante?

La atención y el fortalecimiento de servicio al cliente en el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, constituye un área de vital importancia para el logro de las metas y objetivos institucionales basándose en las actividades de control destinadas para tal fin. Por tanto, es necesario que el AyA atienda en la gestión de compras el ordenamiento jurídico y técnico aplicable, así como las sanas prácticas administrativas, dada la cantidad de fondos públicos destinados, y bajo este contexto, es primordial que la obtención de este servicio atienda criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia, los cuales constituyen elementos básicos para el fortalecimiento institucional.

¿Qué encontramos?

En la investigación se determinaron debilidades de control en el proceso de contratación.

Algunas de las gestiones efectuadas se ejecutaron al margen de un proceso efectivo de planificación desde la decisión inicial en cuanto a la descripción y codificación de las líneas del servicio por realizar y en el marco de un deficiente control sobre la elaboración y verificación de un estudio de mercado que cumpliera con criterios de calidad y efectividad de los datos ahí contenidos.

Se detectaron inexactitudes en el contenido del cartel, a pesar de que fue revisado y se emitieron observaciones por parte de la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, sin embargo, se presenta la limitación que no existe acta que registre lo acontecido en dichas reuniones de revisión.



Las debilidades de control determinadas evidencian la inadecuada aplicación de prácticas contenidas en procedimientos o circulares vigentes en ese momento, que no aseguran la existencia de controles previos, concomitantes y posteriores, por cuanto ninguna costumbre de la administración activa puede ir en contra del bloque de legalidad.

En la primera versión elaborada del estudio de razonabilidad, presentado en la sesión de Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, ninguna de las ofertas contaba con el presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Información que tampoco fue solicitada en su momento por el área competente, lo cual impidió realizar un cálculo más exacto y significativo de la razonabilidad de precios.

A pesar que la dirección de Proveeduría consideró que no se habían seguido los lineamientos establecidos en la normativa no recomendó a la Gerencia General el inicio de investigaciones preliminares en atención a las potestades de investigación que ostenta y como primer responsable, según lo normado el artículo 10, inciso u) del Reglamento Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA, vigente en ese momento, no tomó las acciones inmediatas ni.

Se logró determinar mediante la resolución de la Contraloría General de la República R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022, que la declaratoria, ya hubiera sido desierta o infructuosa, no tuvo razón para anular o no proceder con la adjudicación por el hecho de omitir o presentar un deficiente estudio de mercado y no se explica la razón del porqué no era viable realizar el análisis de factibilidad en ese momento. Situación que dejó expuesta a la institución por cuanto tuvo que retrotraerse de su decisión previa y readjudicar la licitación.

¿Qué sigue?

Con el propósito de contribuir con oportunidades de mejora, se giraron recomendaciones a la Junta Directiva, Gerencia General y Dirección de Proveeduría, las cuales se orientan a la definición de procedimientos actualizados y mecanismos que permitan solventar eficaz y oportunamente las condiciones identificadas en cada uno de los resultados obtenidos, en procura de incentivar las sanas prácticas y contribuir en el alcance de los objetivos institucionales, que permitan una mejora en las medidas de control, conforme a lo normado en la Ley General de Control Interno Nro. 8292, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos N. 8131 y su reglamento; Manual de Gestión del Expediente Electrónico P-PS-110-04-2013 SICOP y de ahora en adelante la nueva Ley General de Contratación Pública N.º 9986, la cual entró en vigencia el 01 de diciembre 2022 y su reglamento.



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

Con el presente informe, la Auditoría Interna agrega valor al emitir recomendaciones concretas para la mejora de las actividades evaluadas y a su vez, coadyuva con el cumplimiento de los objetivos institucionales.



**INVESTIGACIÓN POR PRESUNTOS HECHOS IRREGULARES DEL
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 2021LN-000003-
0021400001 “SERVICIOS DE CENTRO DE CONTACTOS PARA ATENCIÓN
OMNISCANAL DE USUARIOS DE AYA”, HASTA SU ADJUDICACIÓN Y LO
ACTUADO POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA.**

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen de la auditoría

La Auditoría Interna realizó una investigación a partir de una solicitud de la Junta Directiva con el acuerdo AN-2022-301 del 06 de julio del 2022.

1.2 Objetivo general.

Evaluar el cumplimiento del bloque de legalidad en el procedimiento de contratación administrativa licitación 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omniscanal de Usuarios de AyA” hasta su adjudicación.

1.3 Objetivos específicos

- a. Determinar el cumplimiento de requisitos en la decisión inicial, así como la presentación del estudio de mercado y la razonabilidad de los precios, con el propósito de identificar si se ejecutaron conforme al bloque de legalidad y las sanas prácticas.
- b. Evaluar la actuación de la unidad solicitante, el administrador de la contratación, la “Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios” y la Dirección de Proveduría, según sus competencias y el bloque de legalidad que las regula.

1.4 Alcance de la auditoría

La investigación comprendió las acciones efectuadas entre el 01 de enero 2021 y el 24 de agosto 2022 y se extendió en aquellos casos en los que se consideró pertinente. Abarca específicamente la gestión ejercida previo a la adjudicación de la licitación 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omniscanal de Usuarios de AyA”.

La investigación no incluyó la ejecución de la contratación.



1.5 Criterio de auditoría

Los criterios de auditoría fueron analizados por el ejecutivo experto del área legal en conjunto con el equipo de auditoría a cargo. La Junta Directiva solicitó una investigación preliminar, por lo que los criterios no fueron analizados con la administración activa.

1.6 Metodología Aplicada

La auditoría se realizó de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento N.º 33411; Reglamento de Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, cuya normativa estaba vigente para el alcance de la auditoría, Procedimiento ADM-91 “Gestión de Compras” y circulares emitidas por la Dirección de Proveeduría. Así como lo regulado en la Ley General de Control Interno N.º 8292 y en la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos N.º 8131 y su reglamento.

La metodología empleada se enfocó en la aplicación de técnicas de auditoría, tales como: revisión del expediente en el Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop); solicitudes de información; lectura y revisión de actas de la “Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios” y análisis de documentos que incluyen el estudio de mercado, la razonabilidad de precios y la evaluación de ofertas.

1.7 Limitaciones que afectaron la ejecución de la auditoría

No se contó con la totalidad de las actas de sesión de la “Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios”, en especial las relativas a la revisión del cartel, por cuanto según la Dirección de Proveeduría en su memorando GG-DP-2023-00377 del 06 de marzo 2023, dentro de los procedimientos establecidos en el 2021, no se realizaban minutas para las comisiones de cartel.

1.8 Aspectos de la Ley General de Control Interno N.º 8292

Se le recuerda a la administración activa lo normado en los artículos N.º 36, 37, 38 y 39 de la Ley General de Control Interno, publicada en la Gaceta N.º 169 del 4 de setiembre de 2002, con la finalidad de fortalecer los canales de comunicación entre los titulares subordinados y la Auditoría Interna.

1.9 Conferencia final de los resultados de la Auditoría

Los resultados de la auditoría se expusieron en una conferencia virtual el día 14 de junio de 2023, a los siguientes funcionarios:



María Gabriela Vallejo Astúa, Gerente General; Andrey Vila Abarca de la Gerencia General; Jennifer Fernández Guillén, Proveedora; Rosibel Campos Chavarría de la Dirección de Proveeduría; Aída Rita Sosa Ulate, de la Asesoría Legal de Contratación Administrativa; Pablo González González, Maureen Alvarado Granados y Sergio Rodríguez Vargas de la UEN Servicio al Cliente GAM.

Con el oficio AU-2023-00675 del 14 de junio de 2023, se le remitió a la Gerencia General el informe borrador de esta auditoría. Se recibieron observaciones con el oficio GG-2023-01992 del 27 de junio 2023, el cual anexa el memorando GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2023 y documento Word “*Respuesta AU-2023-00675-GG-DP-2023-01131-GG-2023-01992*”. En el anexo N.º 1 adjunto, se encuentra el cuadro con el análisis de dichas observaciones.

1.10 Acrónimos

AyA: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Sicop: Sistema Integrado de Compras Públicas.

GAM: Gran Área Metropolitana.

MEIC: Ministerio de Economía Industria y Comercio.

Procomer: Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica.

SCI: Sistema de Control Interno.

1.11 Antecedentes

La adjudicación de la licitación 2016LN-000018-PRI “*Servicios de Centro de Contactos para atención multifuncional de usuarios del AyA*”, para brindar los servicios de atención telefónica a través de la línea 800-REPORTE y los medios interactivos (WhatsApp, Chat Web, Facebook), fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta el 14 de marzo de 2017. El plazo de ejecución fue de un año con posibilidad de tres prórrogas, la orden de inicio se dio el 17 de mayo 2017, cuyo contrato inició el 01 de junio de 2017. El contrato con sus prórrogas venció el 31 de mayo 2021 y el contrato adicional abarcó del 01 de junio 2021 al 30 de noviembre 2021.

En lo que respecta a la licitación pública N.º 2021LN-000003-0021400001 “*Servicio de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA*”, en la sesión 2022-011 del 21 de febrero 2022 de la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, se toma el acuerdo 2022-019: “*Declarar la presente licitación desierta, aun habiendo una oferta elegible la parte técnica no logró demostrar mediante el estudio de razonabilidad que el precio ofertado es razonable*”.



Posteriormente, la Contraloría General de la República mediante resolución R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022, declara con lugar el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Netcom y anular el acto final, para que se retrotraiga el procedimiento al estudio de ofertas, en concreto para que se cumpla con el deber de analizar la razonabilidad del precio, según exige el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

2. RESULTADOS

2.1 Debilidades en el estudio de mercado

Como parte de la ejecución de la investigación, se procedió a analizar si la UEN Servicio al Cliente GAM realizó o no un estudio de mercado, por cuanto la directora de Proveeduría mencionó en la sesión de comisión asesora 2022-010 del 16 de febrero 2022, que no efectuaron un estudio de mercado real. Asimismo, la asesora legal señaló, tanto en la citada acta de sesión como en la 2022-011 del 21 de febrero 2022, que no se efectuó el estudio de mercado.

En la sesión de la "Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios" acta 2022-010 del 16 de febrero 2022, se presentó la primera versión del estudio de mercado para la licitación 2021LN-000003-0021400001 "*Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA*" (así ratificado en certificación GG-DP-2023-00663, firmada el 21 de abril 2023 por la directora de Proveeduría), en el cual no se muestran los nombres de las empresas y se presentan datos de 2015.

De lo descrito en el párrafo anterior, como parte de las pruebas de auditoría aplicadas, se procedió a evaluar si existió un estudio de mercado para el proceso licitatorio 2021, analizar su contenido y las fuentes que lo alimentan. De los resultados obtenidos se logra determinar lo que a continuación se detalla:

- En el estudio de mercado utilizado para la contratación del 2021, las líneas corresponden a la descripción de la licitación del 2016. Al observar la línea del cuadro de evaluación contenido en el cartel 2021, casi todas las líneas concuerdan con las del 2016 a excepción de la línea 3, relacionada con la atención personalizada de usuarios en plataforma de servicios. Pero las definidas en la "descripción del servicio por realizar" establecidas en el mismo cartel, no son coincidentes.
- Los montos señalados en el estudio de mercado para la oferta económica del ICE en el 2015 no coinciden.
- Las ofertas económicas de Netcom 2015 y 2016, así como la de E&S INFOCOM 2016, si concuerdan con las fuentes suministradas.



- Del estudio de mercado presentado por el área técnica, no se evidencia indicio de invitación o sondeo de mercado para conocer si existían nuevos oferentes en la prestación de este servicio, ni registros de búsqueda. Tal y como se evidencia en la certificación UEN-SCC-GAM-2023-00808 del 14 de abril 2023, firmado por el Lic. Luis F. Cubillo Lobo, en la cual aducen que el servicio solicitado por AyA por su especialización, volumen y complejidad son pocas las empresas de mercado que lo ofrecen. Por otra parte, tampoco se indagó ante el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) o la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), con el propósito de conocer empresas inscritas que brindan servicios como los requeridos en la licitación 2021LN-000003-0021400001, alternativa que no era conocida como viable o como fuente de información por el área usuaria tal y como lo señala en la certificación UEN-SCC-GAM-2023-01118 del 18 de mayo 2023.
- El estudio de mercado presentado por el área técnica en Comisión Asesora, presenta un cuadro por separado relacionado con la “Atención Personalizada en Plataforma de Servicios de AyA” que no estaba contemplada en el 2016 y que estima un precio por persona por mes de \$2.100,00 + IVA. Según certificación UEN-SCC-GAM-2023-01118 del 18 de mayo 2023, este dato fue tomado de una propuesta económica del 04 de noviembre de 2020 del adjudicatario (Netcom) de la licitación pública nacional 2016LN-000018-PRI, presentada en el momento que se buscaron alternativas para atender la demanda creciente, a partir de la alerta sanitaria por Covid-19. Por tanto, es criterio de la Auditoría Interna, que con más razón se debió indagar en el mercado esta línea que es nueva para esta contratación y no basarse en una única referencia de cotización. No hubo una audiencia previa o un análisis para estimar cual era el precio, esto, mediante la tabla de salarios vigente, cargas sociales y demás rubros para contar con una base.
- Efectivamente se cuenta con un estudio de mercado pero presenta debilidades de fondo y forma (desactualización en sus datos por falta de indagación en el mercado y errores).
- Se debe tomar en cuenta que es una contratación con una afectación al usuario final. Al terminar la contratación del 2016, se realizó una ampliación y se contó con suficiente tiempo para planificar una audiencia, analizar los costos e información base de las últimas facturas.

De conformidad con la respuesta a la audiencia presentada por la administración ante la Contraloría General de la República (Expediente CGR-REAP-2022002989 del 27 de mayo 2022), en la página 28, se indica:

“El estudio de mercado, así como una descripción y estimación del costo del objeto, el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución como insumos para la evaluación de las ofertas, debían constar en el expediente administrativo de la contratación como hecho histórico antes de la apertura de las ofertas, no solo para otorgar a los oferentes seguridad



jurídica, sino la base de la evaluación justa, en atención a los principios de legalidad y de equilibrio de los intereses.

El AyA, debe acreditar que el precio reconocido sea razonable, pero sin un Estudio de Mercado actualizado como se puede determinar la razonabilidad de un precio ofertado sin analizarlo a la luz de los precios de mercado actualizado a tiempo presente. Al carecer de la realidad del mercado, no se puede obtener la razonabilidad del precio, violentando los principios de razonabilidad, proporcionalidad. Sin este soporte como se puede estimar si estamos ante un precio inaceptable, ya sea un precio ruinoso o excesivo.” (El resaltado es nuestro).

De acuerdo con el párrafo supra citado, es contradictorio con lo indicado en el memorando GG-DP-2022-01479 del 19 de agosto 2022, en el cual se cuestiona por parte de la Dirección de Proveeduría, lo mencionado en el oficio GG-2022-02859 del 20 de julio de 2022 que corresponde al mismo contenido del informe GG-2022-02083 del 26 de mayo de 2022, en el punto 6 de conclusiones, que a la letra dice:

“6. Se identifica un incumplimiento por parte del analista al procedimiento ADM-91-01-9 (sic) Solicitud de contratación, en lo que respecta a las actividades 7.4 revisión de los requisitos y 7.5. verificar la conformidad de los requerimientos, debido a que la Dirección de Proveeduría, en la sesión 2022-010 del 16 de febrero del 2022, indica que si en la plataforma SICOP se anota que se realizó estudio de mercado no se tiene que poner en duda, tampoco se logró identificar en las actas de sesión ni en los informes suministrados por la Dirección de Proveeduría que se verificara la recepción y conformidad del estudio de mercado según el formulario ADM-91-01-FI Verificación de requisitos”.

Del procedimiento ADM-91-01-P “Solicitud de contratación”, la versión 01 empieza a regir a partir del 05 de marzo 2021, dicha información fue proporcionada vía correo electrónico el 30 de marzo 2023, por la funcionaria Leda Castro González de Control de Gestión de la Dirección de Proveeduría. Llama la atención de la Auditoría Interna, que al consultar a la oficina de Gestión de Calidad, acerca de los procedimientos de calidad ADM-91 “Gestión de Compras”, en el memorando GG-2023-00932 del 28 de marzo 2023, señala lo siguiente:

“(…) le comunico que en el mes de enero 2021 la Oficina de Gestión de la Calidad no mantiene registros de aprobación de procedimientos, instrucciones de trabajo, formularios o manuales del proceso en mención, por otra parte, la información aprobada data aproximadamente del mes de octubre 2021.”

Por su parte, en solicitud efectuada a la analista de esta contratación, refiriéndose a este mismo tema, mediante certificación GG-DP-2023-00914 del 25 de mayo 2023, menciona lo siguiente:

Indica que el procedimiento se le asigna el 29 de febrero 2021 y adjunta imagen del correo electrónico, el cual consigna como fecha el 29 de enero 2021. Además, señala que a partir del 14 de diciembre 2020, se le comunicó vía correo electrónico la versión: Formulario ADM-91-01-F-01 “Condiciones Particulares de las Contrataciones en AyA”



y se menciona que debe ser utilizada en los trámites de contratación siguientes a esa fecha. En cuanto a la lista de chequeo del citado formulario, aduce que contiene requisitos que van a regir para la contratación y que los aspectos deben ser verificados por el área legal y otros analizados por el área técnica, así confirmado en correo electrónico de aclaración enviado por dicha funcionaria el 26 de mayo 2023, en el cual resalta que como analista no le corresponde las verificaciones de dichos requisitos.

Al efectuar la comparación, ciertamente, este formulario (aunque contienen el mismo código) no concuerda con el ADM-91-01-F1 *“Formulario de verificación de requisitos para dar inicio a contrataciones vía concurso”* indicado por la Gerencia General en su informe GG-2022-02083 del 26 de mayo 2022, dirigido a la Junta Directiva. Por tanto, se puede determinar que por la fecha de asignación a la analista, el procedimiento en la versión 01, no estaba vigente en ese momento.

De conformidad con la entrevista efectuada el 15 de marzo 2023 a la funcionaria analista Rosibel Campos Chavarría, menciona que las contrataciones se asignan a través de Sicop, pero previo existe un filtro, que son las compañeras encargadas de revisar que se aporten todos los requisitos que conlleva la presentación de una solicitud. Posteriormente, la analista revisa y descarga los documentos para generar el cartel, el cual es remitido a la jefatura inmediata.

Sobre la verificación de requisitos y si se contaba con un estudio de mercado actualizado cuando se realizó la solicitud en Sicop, indica que la verificación le corresponde a un grupo asignado para esa función en la Proveeduría y agrega:

“Para esta licitación no estaba reglamentado que tenían que adjuntar el estudio de mercado al momento de hacer la solicitud de contratación.”

En el camino en la licitación, en una de las reuniones se verifica que la unidad técnica no había realizado el estudio de mercado. En una circular de Proveeduría de noviembre 2021 es cuando se gira la directriz de la obligación de adjuntar el estudio de mercado cuando se realiza la solicitud en SICOP.”

Sobre este mismo tema menciona:

“Cuando ya se tenían todos los estudios realizados la comisión asesora se percató de que no había un estudio de mercado previo a la solicitud de contratación (...).”

Por su parte, en entrevista aplicada a la directora de Proveeduría el 15 de marzo 2023, ante la pregunta: ¿quién es el encargado de verificar la existencia del estudio de mercado y razonabilidad de precios en una contratación?, menciona que a partir del 03 de noviembre 2021 (Circular GG-DP-2021-02257, N.º 2021-007), se estableció el requisito para AyA que las áreas solicitantes presenten el estudio de mercado como parte de los documentos para solicitar las contrataciones. Además señala, que antes de eso las unidades solicitantes únicamente indicaban que se cuenta con estudio de mercado o que lo realizaron, pero no lo tenían que presentar. El expediente, a partir de noviembre de 2021, la Proveeduría revisa que lo presenten como parte de los requisitos. Así justificado mediante el memorando GG-DP-2022-01479 del 19 de



agosto 2022, en el cual la directora de Proveeduría señala que no existía el requisito de presentar el estudio de mercado, sino que únicamente debían hacer referencia que se había realizado dicho estudio y argumenta que no hubo incumplimiento por parte del analista de la licitación, por cuanto las ofertas de esta licitación se recibieron el 21 de mayo 2021 (fecha en la cual no estaba vigente el requisito de presentación de estudio de mercado).

Es conveniente indicar, el deber de asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa, bajo el criterio de discrecionalidad administrativa, pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. En este caso, se evidencia que la Administración Activa presentaba debilidades en sus actividades de control, a partir de los que norma la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento. A su vez, que los procedimientos carecen de los controles previos, concomitantes y posteriori, que permitan asegurar el cumplimiento en todo el proceso de gestión de compras (el cual es un proceso transversal a toda la institución) en cada etapa, para identificar desviaciones e inmediatamente actuar, en busca del interés público. Los procedimientos, circulares, lineamientos e instructivos que se emitan relacionados con el proceso de gestión de compras, deben considerar a todos los involucrados, que deben estar en cumplimiento del bloque de legalidad y dejar clara la rectoría de la Proveeduría Institucional¹, que a su vez, debe ser una facilitadora de todo el proceso porque es la competente para conducir los procedimientos de contratación administrativa que interesen.

La actividad de contratación administrativa se rige por las normas y principios del ordenamiento jurídico administrativo. El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411 en sus artículos 8, 11 y 12 regulaba:

“Artículo 8º- Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.

Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, haya acreditado, al menos, lo siguiente:

[...]

b) La descripción del objeto, las especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios que se requieran, en caso de que puedan existir

¹ La Ley General de Contratación Pública vigente, resalta ese rol de las Proveedurías Institucionales al normar en su artículo 131: *“En cada uno de los órganos y sujetos públicos, sometidos a los alcances de esta ley, existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación pública, con la organización y las funciones que se determinarán vía reglamentaria. La proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación pública y podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final. De igual forma, podrá realizar compras coordinadas con otras instituciones o a través de la Dirección de Contratación Pública. El personal que desempeñe funciones en las proveedurías institucionales deberá ser idóneo. Con ese fin serán sometidos a procesos periódicos de capacitación, a fin de alcanzar niveles óptimos de profesionalización y acreditación según el perfil o puesto. Quien ejerza el cargo de proveedor deberá contar con la preparación académica, profesional y/o técnica necesaria para el desempeño óptimo de sus labores...”*



diferentes opciones técnicas para satisfacer la necesidad, acreditar las razones por las cuales se escoge una determinada solución, así como la indicación de la posibilidad de adjudicar parcialmente de acuerdo a la naturaleza del objeto. (...)

[...]

d) **La estimación actualizada del costo del objeto**, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, **deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables**. Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.

La seguridad razonable será determinada una vez considerados los riesgos asociados de la contratación, y éstos sean analizados y evaluados para adoptar las medidas pertinentes de administración de riesgos, según lo dispone la Ley General de Control Interno.

[...]

El funcionario competente valorará el cumplimiento de los anteriores requisitos, dispondrá la confección de un cronograma con tareas y responsables de su ejecución y velará por el debido cumplimiento del contrato que llegue a realizarse; e informará a la brevedad posible al adjudicatario, cualquier ajuste en los tiempos del cronograma o incumplimiento trascendente de éste, a fin de que se adopten las medidas pertinentes, de lo cual deberá mantener informado en todo momento a la Proveduría Institucional.”

“Artículo 11.- Expediente. La decisión inicial dará apertura al expediente electrónico de la contratación en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), **dicho expediente deberá contener la totalidad de las actuaciones desarrolladas tanto por la Administración contratante como por los demás participantes**, de conformidad con las directrices emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa en calidad de órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como el reglamento de uso del sistema.

[...]”

“Artículo 12.-Estimación del negocio. Para estimar la contratación, en el momento de dictar la decisión inicial, se tomará en cuenta el monto de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación.

[...]”

El resaltado es nuestro.



En lo que respecta al Manual de Gestión del Expediente Electrónico P-PS-110-04-2013 Sicop, en cuanto a la conformación del expediente electrónico indica:

[...]

*Por cada procedimiento de contratación administrativa que se tramita en SICOP, el sistema conforma de manera automática un expediente electrónico que **contiene todos los documentos que se generan en el desarrollo del procedimiento**, de manera que no existe intervención alguna por parte de ningún usuario en cuanto a la definición del momento en que se genera el expediente ni cuándo o cuáles documentos se archivan en este; cualidad que impide que los usuarios puedan alterar o manipular la conformación del expediente electrónico.*

[...]"

El resaltado es nuestro.

Documentos que se podrían adjuntar al formulario electrónico de solicitud de contratación:

- Estudio costo beneficio
- Cronograma de actividades
- Planos del objeto contractual
- Especificaciones del servicio a contratar
- Certificación presupuestaria, en caso de ser esta validación "manual" - Estudio de mercado

Documentos que NO se deben adjuntar:

- La solicitud de contratación escaneada
- Cotizaciones de potenciales oferentes
- Especificaciones técnicas de los bienes a adquirir

Cabe considerar lo establecido en el manual "Solicitud de Contratación, aprobación y distribución" P-PS-101-04-2013 de Sicop, relacionado con el precio unitario de referencia en el punto 3., que a la letra dice:

"3. PRECIO UNITARIO DE REFERENCIA

- *Al iniciar un proceso de contratación las Instituciones deben realizar un estudio de mercado para obtener razonablemente el posible precio a pagar.*
- *SICOP pone a disposición de los usuarios un banco de precios, que genera estadísticas para el análisis comparativo de precios, considerando atributos tales como: el objeto (código de identificación) y la cantidad.*
- *Lo anterior con el fin que la Administración utilice la información como una variable para la reserva presupuestaria o determinar la razonabilidad del precio.*
- *La consulta de la estadística del precio se hacer (Sic) por código de identificación.*



- SICOP muestra el precio promedio, el cual es calculado con la sumatoria de los precios ofertados en los últimos 6 meses y dividido por la cantidad.

[...]

- El acceso al banco de precios lo tienen cualquier funcionario de institución mediante el menú "Mi SICOP", para lo cual no necesita de ninguno rol específico, solo haber iniciado sesión.
- Cuando se está elaborando la solicitud de contratación, en la sección "3. Información del bien, servicio u obra", al seleccionar el código de identificación, el sistema muestra el precio unitario como referencia."

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494, y el artículo 53 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411, respecto a las audiencias regulan:

"Artículo 42.-Estructura mínima. El procedimiento de licitación pública se desarrollará reglamentariamente, y se respetarán los siguientes criterios mínimos:

[...]

*b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. **La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones;** para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente.*

[...]"

"Artículo 53.-Audiencias previas al cartel. La Administración, podrá celebrar audiencias públicas con potenciales oferentes antes de elaborar el cartel definitivo. Para ello, deberá mediar invitación publicada en algún diario de circulación nacional en la que se indique, al menos, el lugar, la hora y la fecha de la audiencia, así como el objeto de la contratación. La no asistencia de un potencial oferente no le generará ninguna consecuencia de frente al eventual procedimiento.

Por parte de la Administración, deberán asistir a dichas audiencias, el Jefe de la Unidad solicitante o su representante, los técnicos de la materia del objeto de la contratación, así como quien asesore en materia legal y un funcionario de la proveeduría institucional.

[...]"

De lo anterior, llama la atención a la Auditoría Interna cómo los procedimientos y las circulares con que contaba la Proveeduría en ese momento, no solicitaba la presentación del estudio de mercado. Es decir, no estaban claros los procedimientos, no se efectuó revisión del estudio de mercado y se permitió continuar con la



contratación, porque no era responsabilidad de ningún funcionario de la Proveeduría dicha verificación. Así mismo, no existe documentación oficial que comprenda los requisitos y el formato como debe ser presentado un estudio de mercado. Debe recordarse que el AyA, cuenta con un Sistema de Gestión de Calidad, que como lo indican las Normas de Control Interno para el Sector Público², debe considerar que uno de los objetivos del sistema de control interno, es el cumplimiento del bloque de legalidad.

Esta debilidad deja expuesta a la institución al incumplimiento de la normativa y disposiciones atinentes a la contratación administrativa, relacionadas con la estimación de la contratación y el conocimiento real de las dimensiones del mercado o un valor promedio del servicio.

2.2 Debilidades en la razonabilidad del precio

En la “Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios”, mediante acta de sesión 2022-010 del 16 de febrero 2022, se conoce el estudio de razonabilidad del precio. La Proveedora menciona que no tiene certeza de los datos del estudio de razonabilidad, además argumenta que en el 2015 no se pagaba Impuesto al Valor Agregado, por tanto, va a haber diferencia de precios porque no se trae el precio a valor presente e indica que los datos no se sostienen solos. Además, señala que la empresa Netcom no presentó el desglose de precios (no la estructura de costos) tal y como lo requería el cartel. Asimismo, menciona que desde el 25 de agosto se solicitó dicho estudio. Finalmente, se acuerda que la parte técnica deberá presentar de nuevo los estudios en la siguiente comisión.

Posteriormente, en la sesión ordinaria 2022-011 del 21 de febrero 2022, se analiza el estudio de razonabilidad y la directora de Proveeduría menciona que no se indica cuanto debe ganar un técnico, ni se establece en el cartel que se requiere ese perfil, además, aduce que se están comparando salarios de gobierno, lo cual es incorrecto porque es una empresa privada. Es en esta sesión, que se decide declarar desierta la licitación por parte del área legal y de Proveeduría, al no haber una razonabilidad de precios adecuada.

Como parte de las pruebas de auditoría efectuadas, se procedió a verificar cada uno de los datos mostrados en el cuadro comparativo presentado por el área técnica, así como su metodología.

De la información aportada como estudio de razonabilidad, se desprenden los siguientes resultados:

² La norma 1.9 Vinculación del SCI con la calidad: “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben promover un compromiso institucional con la calidad y apoyarse en el SCI para propiciar la materialización de ese compromiso en todas las actividades y actuaciones de la organización. A los efectos, deben establecer las políticas y las actividades de control pertinentes para gestionar y verificar la calidad de la gestión, para asegurar su conformidad con las necesidades institucionales, a la luz de los objetivos, y con base en un enfoque de mejoramiento continuo”



- La metodología utilizada consistió en promediar los precios del proceso licitatorio 2016 y 2021 por separado, esos resultados fueron a su vez promediados entre sí y con ese dato se obtuvo la diferencia con respecto a lo ofertado por la empresa Netcom en el 2021. (Esta metodología no es compartida por la directora de Proveeduría, así comentado en la Comisión Asesora (acta 2022-011 del 21-02-2022)).
- El ítem que más llama la atención es el relacionado con la "Atención Personalizada de Usuarios en Plataformas de Servicios de AyA", por cuanto la diferencia es representativa. Esta línea en el sistema de evaluación señala que el costo por posición o puesto incluye el equipo de cómputo.
- El detalle del ítem mencionado en el punto anterior es modificado en la versión enviada por el área técnica mediante correo electrónico del 27 de abril 2023, con respecto a la versión que se encuentra en Sicop (número de secuencia 915163) y la enviada por la Proveeduría mediante certificación GG-DP-2023-00663 del 21 de abril 2023. El estudio de razonabilidad fue presentado en un formato editable (Word), no contiene fecha ni firmas que evidencien la formalidad del documento.
- En cuanto a los resultados de la razonabilidad del precio de la "Atención personalizada de usuarios en la plataforma de Servicios", la parte técnica asume que los precios de ALEGA y PRIDES no son suficientes para cubrir el perfil del agente que ellos requieren (Técnico Profesional 3 del Servicio Civil o Gestor Experto en la categorización de AyA), lo cual no debió indicar en su estudio de razonabilidad, por cuanto el cartel no lo especifica. Este aspecto es cuestionado en comisión (sesión 2022-011 del 21-02-2022), es evidente el fallo en el cartel, nunca se define claramente que se requiere ese perfil técnico o casi profesional y lo que se solicita en la realidad es un bachiller en educación media, tal y como se muestra en la siguiente imagen:

19.1.3.1.5. Agentes:

Se deberá contar con agentes multicanal (voz, email, chat, WhatsApp, redes sociales y atención personalizada) que realicen las atenciones al usuario en los puestos de trabajo. La cantidad de agentes deberá suplirla el contratista para el cumplimiento de los Indicadores de Gestión. Se deberá mantener al menos una persona bilingüe requerida para la atención de las gestiones en inglés, por turno de trabajo. Se deberá disponer del tiempo requerido para la adecuada capacitación de los agentes en la atención de los servicios a brindar.

Los agentes deben cumplir con el siguiente requisito mínimo:

Graduado de educación media.

- Como se puede observar, en el cartel no se divide el puesto de agente (si es para atención telefónica o para atención al cliente), todo está incluido en el mismo perfil y el requisito académico es igual para todos. Además, en cuanto a los supervisores de la atención al cliente, no queda claro cómo se van a ubicar para ejercer esa función.



- Es conveniente señalar que lleva razón la Provedora al argumentar en la comisión asesora (acta 2022-011 del 21-02-2022), que no se pueden comparar salarios de gobierno con los de la empresa privada. Además, el cartel no menciona que se necesita un puesto equivalente al de un Gestor Experto o técnico profesional 3 del Servicio Civil, para lo cual el salario correspondería al de un técnico, no a un graduado en educación media tal y como lo requiere el cartel.
- Llama la atención la línea 6 "*Llamada entrante y Saliente que es atendida por un Sistema Automatizado de Respuesta de Voz (IVR)*", por cuanto los precios entre una y otra empresa no son equilibrados o equitativos (presenta diferencias importantes), es conveniente resaltar que el costo cotizado es mensual.
- En el cartel, apartado: "*Condiciones Particulares de las Contrataciones en AyA*", número 9, relacionado con el precio, se señala: "*el oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen.*" Sin embargo, no se describe el contenido mínimo o grado de detalle de la estructura que conviene para el análisis por parte de la institución, por lo que se deja a criterio del oferente determinarlo. Al efectuar la revisión, tanto en las ofertas de PRIDES-Excelencia y Consorcio Alega-Santa Bárbara como en la de Netcom, solamente se observa la estructura del precio, pero no el detalle completo del presupuesto. Por lo que dichas ofertas, no contienen especificaciones claras en cuanto al equipo de cómputo, qué incluyen los gastos administrativos mínimos, por tanto, impide efectuar un cálculo más exacto de la razonabilidad de precios. Así mismo, no es posible determinar los requerimientos técnicos del equipo de cómputo para los agentes, ni cómo se componen los costos indirectos para un plataformista y si la mano de obra incluye el supervisor y jefe de proyecto. Por ende, el estudio de razonabilidad presentado por el área técnica no puede mostrar tal desglose si los datos no fueron presentados por las empresas tal y como lo establecía el cartel. Así confirmado en la certificación UEN-SCC-GAM-2023-01165 del 25 de mayo 2023 de la UEN Servicio al Cliente Comercial GAM, en la cual se indica lo siguiente:

"De acuerdo con información que consta en nuestros registros, realizado una revisión exhaustiva, no se encuentra detalle del presupuesto en la oferta presentada por las empresas PRIDES Excelencia y Consorcio Alega-Santa Bárbara Sobre este tema en ambas ofertas solo de (sic) identifica estructura de costos.

En el caso del consorcio Netcom, el presupuesto detallado se registra como una subsanación de oficio de fecha 29 de julio de 2022, siendo para ese momento la única empresa elegible."

De la información anterior, se puede concluir que las tres empresas incumplieron con el desglose detallado del precio. Como se puede apreciar, en el caso de Netcom es hasta el 29 de julio 2022 cuando fue presentado como



una subsanación de oficio. Por lo tanto queda claro, que era fundamental ese detalle del precio, información con la cual no se contaba y que era necesaria para determinar la razonabilidad del primer estudio efectuado por el área técnica.

- Si bien es cierto, la Comisión Asesora acordó en sesión 2022-010 del 16 de febrero 2022, volver a presentar el estudio de razonabilidad y verlo de nuevo en próxima comisión, en esa segunda ocasión, no se buscó el beneficio del interés público, bajo el principio de eficiencia y eficacia para conservar la oferta y tratar de presentar de nuevo el estudio de razonabilidad. Si había una limitación, no se buscó la colaboración de otra área en ese momento o información adicional, sino hasta que intervino la Contraloría General de la República.
- En lo que respecta al estudio de razonabilidad elaborado en agosto 2022 por la UEN Administración de Proyectos, relacionado con la mano de obra, queda una duda razonable a la Auditoría Interna acerca de cómo evaluar la razonabilidad del precio del equipo de cómputo, por cuanto va a permanecer durante toda la contratación y una posible ampliación, además, la UEN no concluye específicamente en sus resultados, si los precios son acordes, altos o bajos.

Referente al tema del desglose del precio, el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411.

*“Artículo 26.-Desglose del precio. **El oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen.** Esta disposición será obligatoria para los contratos de servicios y de obra pública; además, para cualquier otro objeto contractual que lo amerite cuando así lo exija el cartel.*

La anterior obligación no excluye la posibilidad para la Administración de solicitar información adicional atinente al cálculo de los precios contemplados en la oferta, cuando ello resulte necesario.

[...]

Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura de precios, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente.”

Por su parte, la resolución de la Contraloría General de la República R-DCA-01170-2021 del 25 de octubre 2021, en el punto B., relacionado con la presentación del presupuesto detallado, indica:

[...]



*(...) se entiende que la figura de la subsanación en los procedimientos de contratación encuentra los límites que la razonabilidad y proporcionalidad imponen, circunscribiéndose siempre dentro del alcance del principio de eficiencia. Como parte de ese escenario, es que este órgano contralor ha interpretado que **el momento oportuno para subsanar aquellos vicios que sean susceptibles de subsanación es en la etapa de estudio de ofertas cuando la subsanación se realice ante la Administración, o bien en la interposición del recurso, cuando la subsanación se realice ante este órgano (cuando proceda por monto el recurso)...**". Resolución No. R-DCA-0323-2018 de las trece horas doce minutos del seis de abril de dos mil dieciocho. **De conformidad con lo indicado, la subsanación ante la Administración se entiende como aquella subsanación que se da ante un requerimiento expreso de la Administración por medio de una solicitud durante el trámite de análisis de las ofertas; o bien, de manera oficiosa por parte del oferente que estime necesario realizar alguna corrección de su oferta, siempre y cuando esta corrección se realice antes de la evaluación de las ofertas. El segundo momento procesal oportuno que ocurre ante la Contraloría General, podría presentarse bajo dos escenarios: cuando se excluya la oferta o se imputen elementos que no fueron prevenidos a los oferentes en etapa de análisis; teniendo como posibles escenarios que a una de las partes no le fuera posible subsanar ante la Administración, por ejemplo por esta no le acepte la subsanación, o porque la exclusión de su oferta por un determinado vicio se puso en conocimiento con la emisión del acto final.***

[...]"

En virtud de lo anterior, se identifica como la causa de las debilidades detalladas en este apartado, el no contar con los insumos suficientes (desglose detallado del precio) tanto en mano de obra (salarios mínimos, cargas sociales y obligaciones laborales), como en la composición de los insumos y gastos administrativos. De igual forma, no existió una solicitud expresa de la administración en el momento oportuno, para lograr determinar la razonabilidad del precio ofertado.

Este asunto dejó expuesto el incumplimiento al artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411, vigente en ese momento, en donde no se pudo analizar la desagregación del precio para asegurar a la institución una revisión objetiva, que restaurara el equilibrio económico de la contratación y se proyectara una apreciación real de las propuestas. Además, que constituye una obligación el verificar su razonabilidad para descartar la existencia de un posible precio excesivo o ruinoso, esto, tomando en cuenta que cada erogación futura proviene de fondos públicos y bajo este contexto, la administración no puede limitarse a un conocimiento general del precio, sin que pueda analizarse el detalle que compone cada propuesta.



2.3 Desorden en la descripción de las líneas del servicio por realizar en el proceso licitatorio 2021LN-000003-0021400001

Según consta en el acta de sesión 2021-080 del 29 de setiembre 2021 de la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, la directora de Proveduría Jennifer Fernández Guillén, indica:

“la persona que elaboró esa solicitud de contratación cometió el error de ponerle los nombres repetidos a líneas que son diferentes y no pedí (Sic) la creación de los códigos en SICOP, (...) cuando armaron el cartel y revisaron el cartel en comisión porque ese cartel lo revisaron ustedes en comisión, pues también no se dieron cuenta de eso o no lo analizaron, y a la hora que se llega a correr el sistema de evaluación se dan cuenta que tienen un sistema de evaluación que no puede ser corrido de acuerdo al orden de la línea del sistema de SICOP, porque el sistema de evaluación tiene nombres diferentes a los nombres de las líneas y no sabemos qué es lo que hay en cada línea, y vean ustedes que el error es bastante grande.”

En entrevista aplicada el 15 de marzo 2023 al señor Sergio Rodríguez Vargas, quien funge como administrador del contrato, se le consulta el motivo por el cual no se crearon nuevos códigos para la descripción de las líneas del formulario Sicop, con el fin de que no quedaran algunas con el mismo nombre; para lo cual, argumenta lo siguiente:

“No participé en esa actividad y fue algo que lamenté porque fue complicado, a las empresas les costó hacer la oferta. No tengo la idea del porqué no se crearon códigos nuevos. Fue un error involuntario, no conocíamos SICOP, los que hacemos contratos anuales y con prórrogas, es un poco complicado. Me parece que fue Alejandra Peraza, yo no sabía que se podían crear nuevos códigos y específicos para el AyA.”

Sin embargo, en la revisión efectuada a la Intranet, en el sitio de la Proveduría (“Biblioteca 7. SICOP”), se visualiza una lista de funcionarios capacitados, en la cual se registra la participación del señor Sergio Rodríguez Vargas, en los siguientes cursos:

Nombre del Funcionario	Unidad en la que labora	Nombre de Curso	Año
Sergio Rodríguez Vargas	Comercial	Administrador de Contrato en SICOP	2020
		Gestión de contrato en SICOP	2021
		Contratación Administrativa NO SICOP	

Fuente: Intranet AyA.



De igual manera, según consta en acta 2021-080 del 29 de setiembre 2021 (página 3), las descripciones se formularon con tres nombres diferentes en: cuadro de consumos, líneas de formulario y sistema de evaluación, también existen líneas con la misma descripción y el mismo código.

De conformidad con las entrevistas aplicadas el 15 y 17 de marzo 2023 a los funcionarios convocados, todos concuerdan que se llevó a cabo reunión de comisión asesora para la revisión al cartel, se emitieron observaciones para que fueran ajustados por la unidad técnica. Dentro de este marco, según el informe UEN-SCC-GAM-2022-00833 del 10 de mayo 2022 de la Subgerencia Gestión de Sistemas GAM y UEN-Servicio al Cliente Comercial GAM, se efectuaron sesiones ordinarias para la revisión del cartel con la participación de: Iris Fernández Barrantes, Rosibel Campos Chavarría, Aida Rita Sosa Ulate, Eduardo Campos Zarate y Sergio Rodríguez Vargas.

En función de lo planteado, se menciona la sesión 2021-009 del 12 de marzo 2021, la cual consta en Sicop como una lista de asistencia, pero no existe un acta de comisión que demuestre lo acontecido durante la revisión al cartel para determinar su depuración puntual antes de publicarlo. Esto ratificado en el memorando enviado por la Dirección de Proveeduría (GG-DP-2023-00377 del 06 de marzo 2023), lo cual representa una limitación. Por último conviene acotar, que existen correos electrónicos remitidos por Sergio Rodríguez Vargas del 15 de marzo 2023 y Rosibel Campos Chavarría del 20 de marzo 2023 a la Auditoría Interna, con documentos que contienen control de cambios, los cuales muestran observaciones de la Dirección de Proveeduría de febrero y marzo de 2021.

Como parte de las pruebas de auditoría efectuadas, se procedió a recopilar y analizar cada una de las líneas del proceso licitatorio 2016 y especialmente las del 2021, para compararlas y determinar si existió una secuencia lógica entre las líneas registradas en Sicop, el cartel y el sistema de evaluación y si reflejaba fácil comprensión. De los resultados obtenidos, se desprenden los siguientes:

- Las descripciones del cuadro de sistema de evaluación y selección de ofertas contenido en el Volumen III del cartel, no coinciden con la línea de la decisión inicial mostrada en Sicop, ni con lo definido como objeto de la contratación, así establecidos en el Volumen II, Términos de Referencia del cartel, punto “3. Descripción del Servicio por realizar”.
- Al existir diferencias de nombres, en la sesión de comisión 2021-080 del 29-09-2021, se acordó que la parte técnica debía presentar justificación respecto a la aplicación del sistema de evaluación, según lo indicado en el cartel. Como resultado, el área técnica presentó el memorando UEN-SCC-GAM-2021-01968 del 30 de setiembre 2021, en el cual se detalla la "*Justificación de Aplicación del Criterio de Evaluación. Licitación 2021-000003-0021400001*". Este memorando inicia con la descripción de lo que fue definido como objeto de la contratación establecidos en el cartel, adjunta el cuadro del sistema de evaluación y extrae la información de la “Descripción del Bien/Servicio” registrado para cada código en Sicop.



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

- En atención a lo expuesto, según la conclusión de la citada justificación, se admite que existieron errores: *"De acuerdo con lo expresado, al aplicar los Criterios de Evaluación y Selección de Ofertas, se identifican anotaciones sobre este particular en SICOP, en el apartado [Información de bienes, servicios u obras] ofertados, cuyas líneas no guardan una relación estricta con el orden en que se presentan los ítems en la oferta económica adjunta, pero que sí mantienen claridad sobre los servicios ofertados. Lo anterior se considera pudo ocurrir por la asignación de más de una línea de contratación a un mismo código de bienes o servicios, que le generó cierta dificultad al proveedor al realizar el registro en SICOP, esto pese a que la descripción sí los consideraba, según se especificó al inicio de este documento."*
- Las empresas presentaron su oferta económica basándose en el cuadro de evaluación. En el caso de PRIDES-Excelencia, tal y como se muestra en la siguiente imagen, acomoda ambas descripciones (cartel y Sicop). En relación con la problemática expuesta, eso no garantiza que las líneas están vinculadas correctamente y que los demás oferentes lo interpretaron igual.

Ítem	Descripción Según Cartel	Descripción SICOP
1	Llamada atendida por agente	Servicio de Atención de Llamadas
2	Correo electrónico atendido por agente	Servicio de atención y contactos y gestiones entrantes
3	Atención Personalizada de Usuario Plataforma de Servicios	Servicio de Atención de clientes en sitio
4	Redes Sociales por agente	Servicio de atención de contactos y gestiones entrantes
5	Llamada entrante y saliente que es atendida por un Sistema Automatizado de respuesta de voz (IVR)	Servicio de respuesta de voz interactiva, según estudio establecido por la institución
6	Llamada saliente realizada por un agente humano	Servicio de Atención de Llamadas
7	Correo electrónico de campañas o comunicados	Servicio de envío masivo de correos electrónicos
8	Mensajería de texto masiva	Servicios de envío de mensajes de texto cortos

Fuente: Oferta económica PRIDES 2021.

- Es preciso mencionar, que al analizar las líneas establecidas en el estudio de mercado, éstas coinciden en número y descripción con las líneas del cartel del proceso licitatorio 2016. Dentro de esta perspectiva, llama la atención que para el 2021 incluye el servicio de "Fax de campañas o comunicados".
- En la primer versión del resultado del sistema de evaluación el área técnica determinó un empate entre las empresas PRIDES y Netcom. Sin embargo, en sesión de comisión asesora 2021-080 del 29 de setiembre 2021, se presentan dudas por parte de la directora de Proveduría, como las que se detallan a continuación:



- Se formulan con nombres diferentes en la tabla de consumo, las líneas en el formulario y el sistema de evaluación.
- Existen formularios de oferta escrita y formulario Sicop: *"cuando se llega a correr el sistema de evaluación, se dan cuenta que no puede ser corrido de acuerdo con el orden de la línea del sistema SICOP porque tienen nombres diferentes"*.

Ahora bien, la Auditoría Interna procede a analizar las ofertas para correr el sistema de evaluación, para lo cual se toman las ofertas económicas contenidas en Sicop, que como se indicó en párrafos previos, corresponden a la misma información contenida en el cuadro de evaluación, no resultando empate, tal y como fue corregido por la directora de Proveeduría.

De lo argumentado en este apartado relacionado con la descripción de las líneas, se detectaron inexactitudes en el contenido del cartel, a pesar de que se presume fue revisado y se emitieron observaciones por parte de la Comisión Asesora, sin embargo, se presenta la limitación que no existe acta que registre lo acontecido en dichas reuniones de revisión.

El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Nro.33411, en los artículos 51 y 55 señalan:

"Artículo 51.-Concepto. El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación que se promueve y se entienden incorporadas a su clausulado todas las normas jurídicas y principios constitucionales aplicables al respectivo procedimiento.

Deberá constituir un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Para su confección, la Administración podrá contratar o solicitar la asistencia de personas físicas o jurídicas, especializadas en la materia de que se trate, siempre que no tengan ningún interés particular directo ni indirecto en el negocio, cuando no tuviere en su organización los recursos técnicos necesarios para ello.

[...]"

"Artículo 55.-Sistema de evaluación. En el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor.

[...]"

En cuanto a las actas que celebre la "Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios", el Reglamento de Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA y sus reformas, en el artículo 50 establece:



*“Artículo No.50: Todas las sesiones que celebre la Comisión deberán ser grabadas. **De todas las sesiones que celebre la Comisión, se levantará un acta en la que se consignarán los aspectos más relevantes que se hayan discutido y votado.** Esta acta deberá contar con la firma del Director de Proveeduría, del Representante Legal de Contratación Administrativa de la Dirección Jurídica que participó en la sesión y del Secretario de la Comisión.”* El resaltado es nuestro.

Llama la atención que mediante certificación UEN-SCC-GAM-2023-00808 de la UEN Servicio al Cliente Comercial GAM, firmada el 14 de abril 2023, ante consulta previa de este órgano fiscalizador, relacionada con la solicitud de servicios de soporte para la utilización de la plataforma Sicop, responde lo siguiente:

“Sobre este particular, se cuenta con referencia de solicitud de colaboración para identificación y creación de código SICOP, para cada de os (Sic) ítems de la contratación, enviados a la cuenta de correo admsicop@aya.go.cr, según adjuntos.”

Los datos adjuntos corresponden a una serie de correos entre la funcionaria Alejandra Peraza Munguía y la cuenta “Administración Sicop”. Sin embargo, para el último correo enviado el 08 de enero 2021, dicha funcionaria le indica a “Administración Sicop”, con copia a Sergio Rodríguez Vargas, Luis Fernando Cubillo Lobo y Willy Mora Castro, que se revisaron las observaciones y se localizaron los códigos de identificación necesarios con la asesoría del funcionario de la Proveeduría. En virtud de lo anterior, se determina como causa que no hubo una revisión y una asesoría más expedita de los códigos que eran necesarios en esta contratación, tampoco se involucró al administrador del contrato para su definición.

Esta situación deja expuesta a la institución, tal y como lo externa la directora de Proveeduría en entrevista del 15 de marzo 2023, ante pregunta relacionada con los problemas o dificultades que se pueden derivar a raíz de que las descripciones se formularon con nombres diferentes, para lo cual menciona: *“Los problemas que se pueden presentar, es que no quede claro qué es lo que está cotizando cada una de las empresas. Debe tener siempre los mismos nombres y deben tener especificaciones, de manera tal, que cuando se haga la evaluación de las ofertas, se realice de manera pareja. Las cosas siempre se tienen que llamar igual y no debe prestarse para ninguna duda a qué se está refiriendo cada una de las líneas.”*

2.4 Investigación Preliminar

La Gerencia General en el informe GG-2022-02083 del 26 de mayo 2022, presentado a la Junta Directiva en atención al acuerdo 2022-209, relacionado con las acciones realizadas en la licitación 2021LN-000003-0021400001 para Servicios de Contactos para atención Omnicanal de AyA, en su recomendación N.º 1, señala lo siguiente:

“1. Solicitar a la Dirección Jurídica que realice una investigación completa del proceso de licitación 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA” a efectos de que se



determine si existen elementos suficientes para la apertura de un procedimiento administrativo disciplinario a quienes se determinen como responsables por incumplimientos durante este proceso.”

En relación con este tema, con memorando AU-2023-00543 del 18 de mayo 2023, se solicita a la Gerencia General certificar si dicha recomendación fue tramitada y ejecutada por la Dirección Jurídica. Como respuesta se recibe el memorando GG-2023-01550 del 19 de mayo 2023, el cual señala:

“(...) procedo a indicar que la Junta Directiva, mediante el acuerdo No. 2022-301 (el cual debió recibirlo la Auditoría Interna), cambió la asignación de la ejecución de la Recomendación No. 1 del informe enviado por la Gerencia General, pasando la responsabilidad de realizar dicha investigación de la Dirección Jurídica a la Auditoría Interna.

Así las cosas, se aclara que la única investigación que se está realizando al respecto es la instruida por la Junta Directiva al Ente Auditor.”

Por su parte la proveedora y la asesora legal de Contratación Administrativa en las sesiones de comisión para las actas 2022-010 del 16 de febrero 2022 y 2022-011 del 21 de febrero 2022, cuestionan la elaboración del estudio de mercado y la existencia de debilidades en el estudio de razonabilidad de costos, así indicado a la Contraloría General de la República, según se desprende de la resolución R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022. No obstante, la Proveeduría como rector en materia de contratación administrativa, si notó incumplimientos en la normativa, en ningún momento solicitó la apertura de una investigación preliminar.

Mediante entrevista efectuada a la directora de proveeduría el 17 de mayo 2023 en la oficina de la Auditoría Interna, ante la pregunta: ¿si en algún momento durante el proceso de esta licitación recomendó abrir un procedimiento tal y como lo señala la normativa? Sobre este particular, menciona:

“No se recomendó porque hubo varias recomendaciones, se planteó a la Comisión de Adjudicación y eso se fue en el acta de la comisión a la Junta Directiva. La Junta Directiva una vez que la Contraloría General de la República solicitó la anulación del acto de declaración de desierta solicita la apertura de una comisión investigadora y no vi necesidad.”

Según la transcripción anterior, con el AU-2023-00554 del 18 de mayo 2023, se procedió a consultar a la secretaria de la Junta Directiva, si lo acordado en la sesión ordinaria 2022-32 del 05 de julio 2022 y acuerdo 2022-301, fue comunicado a la Proveeduría. Para lo cual, mediante certificación JD-CERT-2023-0024 firmada el 22 de mayo 2023, la secretaria de la Junta Directiva, señala:

“Administrativamente y de conformidad con lo que establece el artículo sesenta y cinco de la Ley General de la Administración Pública, que el acuerdo de Junta Directiva del AyA dos mil veintidós trescientos uno, adoptado por el Órgano Colegiado en la sesión ordinaria dos mil veintidós-cero treinta y dos, celebrada en fecha cinco de julio del dos mil veintidós, compuesto por una página, no fue



comunicado por parte del Despacho de la Junta Directiva a la Dirección de Proveeduría.

[...]

De lo anterior, llama la atención el hecho, que un acuerdo cuyo contenido solicita la apertura de una comisión investigadora y de índole confidencial, es del conocimiento de la dirección de Proveeduría.

La Auditoría Interna, evidencia que a pesar de que la Administración Activa conocía de presuntos incumplimientos a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, no realiza la apertura de una investigación preliminar de una forma oportuna. A su vez, se evidencia que la Junta Directiva, antes de emitir el acuerdo AN-2022-301, conoció el informe de la Gerencia General GG-2022-02083 del 26 de mayo 2022, con el cual solicitó a la Dirección Jurídica que realice una investigación preliminar.

Debe entenderse que la Administración Activa es responsable del SCI y por ende era responsable de realizar la investigación preliminar desde que conocieron el presunto incumplimiento.

Referente a lo descrito, la Ley General de Control Interno N.º 8292, en su artículo 12 y 17 inciso a) regula:

“Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

[...]

b) Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

[...]

d) Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

[...]

Artículo 17 Seguimiento del sistema de control interno.

[...]

En cuanto al seguimiento del sistema de control interno, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, los siguientes:

a) Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.

[...]



Asimismo, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), específicamente la 6.4 “Acciones para el Fortalecimiento del SCI”, indica:

*“Cuando el funcionario competente detecte alguna deficiencia o desviación en la gestión o en el control interno, o sea informado de ella, debe emprender oportunamente las acciones preventivas o correctivas pertinentes para fortalecer el SCI, de conformidad con los objetivos y recursos institucionales. Así también, debe verificar de manera sistemática los avances y logros en la implementación de las acciones adoptadas como producto del seguimiento del SCI.
[...].”*

Por otro lado, el Reglamento Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA, en el Artículo 10, incisos t) y u), respecto a las funciones de la Proveduría, establece:

“t) Velar por la correcta aplicación de la Ley de la Contratación Administrativa y su Reglamento a nivel institucional, así como, la demás normativa que rige la materia.

u) Recomendar a la Administración el inicio de procedimientos administrativos e investigaciones cuando se considere que no se han seguido los lineamientos establecidos en la normativa.”

Finalmente, de acuerdo con criterio emitido por la Contraloría General de la República sobre la competencia de las Auditorías Internas para realizar investigaciones y recomendar medidas cautelares, según oficio 10230 (DFOE-CIU-0105) del 12 de julio 2021, que al respecto se toma el siguiente extracto:

“[...]

(...) siendo que las primeras dos líneas de defensa corresponden al jerarca y los titulares subordinados (Administración Activa) y la tercera línea corresponde a la auditoría interna.

En ese sentido, respecto a las potestades de investigación, tanto los jerarcas y titulares subordinados como las auditorías internas están posibilitados para investigar hechos presuntamente irregulares, cada uno cuenta con características y regulaciones propias, siendo los jerarcas los primeros responsables de la investigación de este tipo de hechos, en atención a las potestades que ostentan.

De esta manera, los jerarcas o sujetos que cuenten con dicha competencia de acuerdo con la estructura organizativa de la entidad y el ordenamiento jurídico que resulte aplicable, tienen la facultad de efectuar investigaciones preliminares para determinar si existen elementos que ameriten la apertura de un procedimiento administrativo, así como la potestad para iniciar el procedimiento administrativo y, por ende, para emitir el acto final del mismo. Asimismo, existe el deber para tramitar de manera diligente este tipo de investigaciones, tomando en consideración, entre otros, los riesgos de prescripción o caducidad, que pueden operar en cada caso concreto.

[...] (El resaltado es nuestro)



A su vez, la Administración Activa específicamente cuenta con procedimiento ADM-92-12-P “Investigación Preliminar”³, que tiene como objetivo:

“Dar a conocer los aspectos generales de la Investigación Preliminar, entre ellos; su concepto, fines, características, regulación y otros. Asimismo, establecer una guía o pasos a seguir para el desarrollo de una investigación preliminar la cual, finalmente, servirá de base para determinar la necesidad de iniciar un procedimiento administrativa”.

Según los criterios supra citados, la Proveduría debe velar por la correcta aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como la demás normativa que rige la materia. Por tanto, si desde las primeras intervenciones de la directora de Proveduría, en atención a las potestades de investigación que ostenta y como primer responsable, notó inconsistencias en el cartel u otros requisitos y si en ese momento consideró que no se habían seguido los lineamientos establecidos en la normativa, tal como lo establece el artículo 10, inciso u) del Reglamento de Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA, es cuestionable la razón por la cual no tomó las acciones inmediatas y recomendó a la administración el inicio de una investigación preliminar.

Aunado al desgaste por parte de otras áreas, esta situación pone en riesgo a la institución, por cuanto el rector en contratación administrativa no tomó las acciones inmediatas o correctivas pese a tener conocimiento de irregularidades en el proceso objeto de estudio y siendo parte de las primeras dos líneas de defensa como titular subordinado, quedando claro que la Auditoría Interna actúa como tercera línea de defensa.

2.5 Dispersión en las actividades de control

Tal y como fue mencionado en el apartado 2.1 de este informe, la directora de Proveduría mediante el memorando GG-DP-2022-01479 del 19 de agosto 2022, le indica al Gerente General de ese entonces, que no existe incumplimiento del analista del procedimiento ADM-91-01 “Solicitud de contratación” y su verificación de requisitos mediante el formulario ADM-91-01-FI, ya que es hasta el 03 de noviembre 2021 mediante la circular 2021-0007, cuando se comunicó a todos los funcionarios que se deberá aportar el estudio de mercado como parte de los documentos para solicitar contrataciones. Antes de la citada fecha, argumenta que no existía el requisito de presentar el estudio de mercado, solamente la indicación que se elaboró, tal y como lo señala la circular 2020-0005 del 08 de enero 2020 y 2020-20 del 01 de diciembre 2020. Finaliza mencionando que las ofertas de esta licitación se recibieron el 21 de

³ No obstante, la Auditoría Interna emitió algunas recomendaciones relacionadas con este procedimiento el cual presenta debilidades.



mayo 2021, por cuanto no estaba vigente el requisito de presentación de estudio de mercado.

Por otra parte, es cuestionada la conclusión 7, en la cual la Gerencia General señala:

7. Se identifica que la Dirección de Proveeduría se percata hasta un año posterior al inicio del proceso de la licitación 2021LN-000003-0021400001 "Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA" que no se verificó el estudio de mercado y razonabilidad de precio, siendo esto un estudio que se debió tener en el principio según consta en acta de sesión 2022-011 del 21 de febrero de 2022 y conforme al procedimiento ADM-91-01-9 Solicitud de contratación.

Para lo cual la dirección de Proveeduría en su oficio previamente citado expone:

*"Según lo expuesto en párrafos anteriores no es que nos diéramos cuenta un año después de que la parte técnica **no cumplió con su obligación** de realizar el estudio de mercado, porque en SICOP el solicitante manifiesta que **"se realizó el estudio de mercado"** y ya he demostrado que no debían remitirlo, tampoco debemos (ni podemos) dudar de lo expresado en SICOP por un funcionario y aprobado por su jefatura."*

En el hallazgo 5 del informe de la Gerencia General GG-2022-02083 del 26 de mayo 2022, se señala: *"De la revisión de los procedimientos del proceso de Gestión de Compra, se identificó que en éstos no se incorpora lo establecido en las circulares 2015-005, 2015-007 y directriz GG-2018-00191."* Para lo cual la dirección de Proveeduría responde:

"(...) si bien es cierto no existe un dato puntual de estas circulares en los procedimientos las mismas están vigentes hasta que otra indique lo contrario, por lo cual es obligación de las unidades solicitantes cumplir con lo indicado en las mismas; en el formulario ADM 91-01-F1 (publicado en intranet en el sitio de Gestión de Calidad) se indica como requisito el estudio de mercado, y así está señalado en el procedimiento ADM-91-01-P Solicitud de Contratación."

En cuanto a la recomendación de la Gerencia General relacionada con información documentada que incorpore requisitos, alcances, forma, parámetros que debe contener un estudio de mercado y cómo debe presentarse, la dirección de la Proveeduría, en ese momento, señaló que considera inoportuno invertir recursos en realizar lo solicitado cuando a partir del 01 de diciembre del 2022, deberá aplicarse la nueva Ley, cuyo Reglamento no ha sido publicado, y su equipo está abocado a realizar los cambios a la normativa y los procedimientos internos.

Conforme a lo citado en el párrafo anterior, este órgano fiscalizador mediante el memorando AU-2023-00561 del 24 de mayo 2023, procedió a solicitarle a la Dirección de Proveeduría, si de conformidad con la nueva Ley General de Contratación Pública N.º 9986 y en relación con los procedimientos e instructivos de trabajo del nuevo Reglamento Interno de Contratación Pública del AyA, aprobado en sesión ordinaria 016-2023 del 03-05-2023, según acuerdo AN-2023-157 comunicado el 04-05-2023, indicar si se incorporan los requisitos, alcances y parámetros que debe contener un



estudio de mercado y cómo debe presentarse. Además, cómo proceder en el caso que no se cuente con cinco precios de referencia por el tipo de servicio a contratar.

Como respuesta a lo requerido, mediante certificación GG-DP-2023-00921, firmada el 25 de mayo 2023, se indica lo siguiente:

“La licitación 2021LN-000003-0021400001 correspondiente a Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA, para ese año regía la Ley de Contratación Administrativa N° 7494. Es importante recalcar que la Ley General de Contratación Pública N.º 9986, entró en vigencia el 1 de diciembre del 2022.”

De la anterior transcripción, queda claro que no responde a lo solicitado. Lo acotado esquivó la intención de este órgano fiscalizador de conocer las acciones que se emprenden con respecto a los procedimientos e instrucciones de trabajo de cara al reciente marco normativo en materia de contratación.

Por otra parte, llama la atención a la Auditoría Interna lo señalado por la dirección de Proveeduría en el GG-DP-2022-01479, refiriéndose a la recomendación de la Gerencia General relativa a la implementación de un sistema de control, seguimiento y alertas que permita advertir e identificar cuando se presenten atrasos en los cronogramas establecidos en las contrataciones, por cuanto dicha dirección se manifiesta de la siguiente manera:

*“Este control se lleva en el flujo de trámites de la Proveeduría y los analistas vía correo o vía SICOP informan a las distintas áreas sobre las fechas en que deben cumplir la parte que les corresponde, **sin embargo no es posible para esta Dirección controlar lo que deben realizar en áreas ajenas a esta**” (El resaltado es nuestro)*

De todo lo anterior, en lo que se refiere al procedimiento ADM-91-01-P “Solicitud de contratación” en su versión 01 con fecha de vigencia a partir del 05 de marzo 2021, queda claro tal y como se indicó en el apartado 2.1, que dicho procedimiento no estaba vigente cuando fue asignado a la analista el 29 de enero 2021. Así mismo, es evidente la dispersión de las circulares en concordancia con las actividades de control.

Sobre este tema, la Ley General de Control Interno N.º 8292 en el artículo 15, establece:

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

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



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, los siguientes:

- i. La autoridad y responsabilidad de los funcionarios encargados de autorizar y aprobar las operaciones de la institución.

[...]

- iii. El diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución. Los documentos y registros deberán ser administrados y mantenidos apropiadamente.

- iv. La conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.

- v. Los controles generales comunes a todos los sistemas de información computarizados y los controles de aplicación específicos para el procesamiento de datos con software de aplicación.”

Asimismo, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411, en los artículos 8 y 12, indican:

*“Artículo 8º-**Decisión inicial.** La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jefe de la Unidad solicitante o por el titular subordinado competente, de conformidad con las disposiciones internas de cada institución.*

*Esta decisión se adoptará una vez que la unidad usuaria, en coordinación con las respectivas unidades técnica, legal y financiera, según corresponda, **haya acreditado, al menos, lo siguiente:***

[...]

d) La estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento en cuanto a la estimación del negocio.

*e) En las licitaciones públicas, salvo que por la naturaleza del objeto no resulte pertinente, **deberá acreditarse la existencia de estudios que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con una eficiencia y seguridad razonables.** Para determinar la eficiencia, se valorará el costo beneficio de modo que se dé la aplicación más conveniente de los recursos asignados.*

[...]” (El resaltado es nuestro)

*“Artículo 12.-**Estimación del negocio.** Para estimar la contratación, en el momento de dictar la decisión inicial, se tomará en cuenta el monto de todas las formas de remuneración, incluyendo el costo principal, los fletes, los seguros, las comisiones, los intereses, los tributos, los derechos, las primas y cualquier otra suma que deba reembolsarse como consecuencia de la contratación.*



En las contrataciones de objeto continuo, sucesivo o periódico, celebradas por un plazo determinado, la estimación se calculará sobre el valor total del contrato durante su vigencia.

En los contratos por plazo indeterminado, con opción de compra, o sin ella, la estimación se efectuará sobre la base del pago mensual calculado, multiplicado por 48. Igual procedimiento se aplicará respecto de contratos para satisfacer servicios por períodos menores de cuatro años, cuando se establezcan o existan prórrogas facultativas que puedan superar ese límite. En caso de duda sobre si el plazo es indeterminado o no, se aplicará el método de cálculo dispuesto en este párrafo.

[...]

En todo caso, cuando en el contrato para satisfacer servicios por períodos menores de cuatro años, se establezcan o existan prórrogas facultativas que no superen ese límite, para efectos de su estimación se considerarán también las prórrogas.

[...]"

Si bien es cierto, en el momento que surgió esta contratación, se encontraba vigente la anterior Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento y el procedimiento ADM-91 "Gestión de Compras", empezó a regir poco tiempo después, lo cierto es que las circulares de la Dirección de Proveeduría, al no solicitar la presentación del estudio de mercado, no permitía que algún funcionario revisara el estudio de mercado, lo que no quiere decir tal y como lo cita el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que ese requisito no debió presentarse, por cuanto es deber asegurarse que ninguna práctica, procedimiento, lineamiento o costumbre administrativa pueda constituirse contraria al ordenamiento jurídico. Queda una duda razonable, si en ese momento la función del analista no era clara en determinar si le correspondía verificar requisitos, en cuyo caso según las sanas prácticas, dicha función podría ser clave para ejercer control.

Preocupa a la Auditoría Interna cuando la proveedora se refiere a que no es posible para esa Dirección controlar lo que deben realizar las áreas ajenas a esta, por cuanto el proceso debe contar con controles de calidad previos, concomitantes y a posterior, y que ahí es la segregación de funciones, por cuanto el analista posee un rol para asegurar que el proceso inicia y continúa de acuerdo con el marco normativo, la comisión asesora desde su competencia también y el que firma la solicitud debe supervisar sobre la marcha, por lo que no todo es responsabilidad del administrador.

2.6 Declaración de licitación desierta/infructuosa

De acuerdo con el acta sesión ordinaria N.º 2022-011 del 21 de febrero 2022, la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, en el artículo IV mediante acuerdo 2022-019 recomienda:



“A. Declarar la presente licitación desierta, aún habiendo una oferta elegible la parte técnica no logró demostrar mediante el estudio de razonabilidad que el precio ofertado es razonable.”

A raíz de lo anterior, la Junta Directiva en la sesión ordinaria N.º 2022-19 del 05 de abril 2022, mediante acuerdo 2022-151 del 07 de abril 2022, en el “POR TANTO”, señala:

“Siguiendo lo recomendado mediante acuerdo 2022-019 de la Comisión Asesora recomienda la declarar infructuosa la presente licitación.”

Llama la atención a la Auditoría Interna el cambio en la declaratoria de desierta a infructuosa y en su momento a la Contraloría General de la República, tal y como se detalla en el siguiente extracto de la resolución R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022:

[...]

*No obstante, la Comisión Asesora indicó que no compartían cómo el área técnica había elaborado el estudio de mercado y que existía una carencia de una razonabilidad de precios adecuada, además de unas inconsistencias cartelarias, como tomar un perfil de las personas que van atender la plataforma similar a un gestor experto en AyA, que no estaba incluido en el cartel (hecho probado 8), por lo que recomendaron declarar la licitación desierta. Así entonces, pese a que existía una oferta elegible, la parte técnica no logró demostrar mediante el estudio correspondiente, la razonabilidad del precio (hecho probado No. 8), por lo que la Junta Directiva adoptó el respectivo acuerdo bajo esas condiciones (hecho probado 9). **No obstante, en la literalidad de la resolución se señaló que la declaratoria correspondía a una licitación infructuosa contradiciendo lo recomendado por la Comisión que el motivo de dejar sin efecto esta licitación era mediante la declaratoria de desierta.***

[...]”. El resaltado es nuestro.

Dadas las condiciones que anteceden, con el AU-2023-00354 del 14 de abril 2023, se solicita a la Junta Directiva, remitir copia certificada de la razón por la cual se declara infructuosa la licitación pública N.º 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA”.

Como respuesta, se recibe la certificación JD-CERT-2023-0017, firmada el 24 de abril 2023, en la cual se indica lo siguiente:

“Administrativamente y de conformidad con lo que establece el artículo sesenta y cinco de la Ley General de la Administración Pública, que en fecha seis de abril de 2022, la Dirección de Proveeduría remite mediante correo electrónico solicitud de cambio en el proyecto de acuerdo correspondiente a la Licitación 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA”, en el cual declaran infructuosa en lugar de desierta la licitación de marras.”



Como complemento, en el memorando 2023-00009M del 24 de abril 2023, se menciona que durante el desarrollo de la sesión se le informa a la directora de Proveeduría por medio de la herramienta “Microsoft Teams”, que no era necesaria la exposición y en ese momento, la directora comunica por ese mismo medio que el proyecto de acuerdo contiene un error, por cuanto la licitación se declara desierta cuando lo correcto era infructuosa. Además, el citado memorando menciona que el cambio solicitado fue aprobado por parte de los señores directores de manera verbal y fuera de actas. Finalmente agrega, que el 06 de abril 2022, la Sra. Iris Fernández de la Dirección de Proveeduría, remite correo electrónico solicitando sustituir del acuerdo el término “desierto” por “infructuoso”.

Sobre este particular, el artículo 86 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411, regula:

“Artículo 86.-Acto final. Una vez hechos los estudios y valoraciones señalados en los artículos anteriores, la Administración, deberá dictar el acto de selección del adjudicatario. Cuando se soliciten precios unitarios y la Administración se haya reservado la posibilidad de adjudicar parcialmente una misma línea o mismo objeto, así lo indicará.

[...]

Si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas.

Si fueron presentadas ofertas elegibles, pero por razones de protección al interés público así lo recomiendan, la Administración, mediante un acto motivado, podrá declarar desierto el concurso.

Cuando la Administración, decida declarar desierto un procedimiento de contratación, deberá dejar constancia de los motivos específicos de interés público considerados para adoptar esa decisión, mediante resolución que deberá incorporarse en el respectivo expediente de la contratación.

Cuando se haya invocado motivos de interés público para declarar desierto el concurso, para iniciar un nuevo procedimiento, la Administración deberá acreditar el cambio en las circunstancias que justifican tal medida.

[...]

Cabe mencionar lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494, que a la letra dice:

“Artículo 4º-Principios de eficacia y eficiencia. Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales.



Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En todas las etapas de los procedimientos de contratación, prevalecerá el contenido sobre la forma, de manera que se seleccione la oferta más conveniente, de conformidad con el párrafo primero de este artículo.

Los actos y las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita su conservación y se facilite adoptar la decisión final, en condiciones beneficiosas para el interés general. Los defectos subsanables no descalificarán la oferta que los contenga. En caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o, en su caso, la del acto de adjudicación.

[...]"

Como resultado del análisis a la resolución de la Contraloría General de la República R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022, en primera instancia, el órgano contralor para mejor claridad, resalta los conceptos de las declaratorias de infructuoso o desierto de un concurso:

“En primer término, resulta importante resaltar que en cuanto a la declaratoria de desierto de un concurso, el artículo 86 del RLCA dispone: “(...) Si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presenten las ofertas. (...) Si fueron presentadas ofertas elegibles, pero por razones de protección al interés público así lo recomiendan, la Administración, mediante un acto motivado, podrá declarar desierto el concurso. (...)”

Asimismo, hace hincapié en que la comisión asesora indica que el motivo de dejar sin efecto esta licitación era mediante la declaratoria de desierta y en la resolución (acuerdo de Junta Directiva) se señaló que la declaratoria correspondía a una licitación infructuosa.

De lo antes citado, se logró determinar que la declaratoria, ya hubiera sido desierta o infructuosa, no tuvo razón para anular o no proceder con la adjudicación por el hecho de omitir o presentar un deficiente estudio de mercado y detalla que, no se explica la razón del porqué no era factible realizar el análisis de factibilidad en ese momento. Además, señala que en algunas ocasiones los datos desactualizados son revisados precisamente por la Administración, según lo dispuesto por el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N°33411 y añade, que no se encuentra ninguna razón para que no se pueda realizar el análisis de razonabilidad de forma objetiva y clara, frente a los costos ofrecidos y los documentos aportados en los términos requeridos por el artículo 26 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

De lo anterior, se puede deducir el presumible error en el que se hizo incurrir a la Junta Directiva.



Es conveniente destacar que la resolución de la Contraloría General de la República se enfoca en el tema de la razonabilidad de precios y en la procedencia de la adjudicación para la continuidad del servicio y el principio de eficiencia. Es decir, no existe una motivación que demostrara el interés público, al declarar desierto, y más en una contratación que puede afectar a los usuarios del AyA.

Debido a la problemática expuesta, la Comisión Asesora para la Contratación de Bienes y Servicios, presumiblemente se precipitó en declarar la contratación desierta y su posterior corrección a infructuosa (sin tener claros los conceptos tal y como lo menciona la Contraloría General de la República en su resolución). De igual forma, en esta situación no se analizaron en detalle las consecuencias y la magnitud de la afectación al servicio, como bien lo indica el órgano contralor.

Esta situación dejó expuesta a la institución para que fueran presentados recursos de apelación ante la Contraloría General de la República, en la cual tuvo que retrotraerse de su decisión previa y readjudicar la licitación, situación que pudo ser evitada si hubiese prevalecido el interés público y el principio de eficiencia y eficacia.

3. CONCLUSIONES

- 3.1** La atención y servicio al cliente en conjunto con una adecuada gestión de la adquisición del servicio, constituye un área de vital importancia para el logro efectivo de las metas y objetivos institucionales. Para la institución, este tema adquiere relevancia dada la cantidad de fondos públicos involucrados, por tanto, es primordial que la obtención de este servicio atienda criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia, los cuales constituyen elementos básicos para el fortalecimiento institucional y por ende, la satisfacción de las necesidades de la población costarricense. El AyA debe asegurar para el proceso de gestión de compras, se cumpla con el bloque de legalidad vigente. Y la proveeduría institucional tendrá plena competencia para conducir los trámites del procedimiento de contratación pública y podrá adoptar los actos y requerir los informes que resulten necesarios para preparar la decisión final.
- 3.2** Algunas de las gestiones efectuadas previo a la declaratoria de adjudicación, que contempló el alcance de esta auditoría, se ejecutaron al margen de un proceso efectivo de planificación desde la decisión inicial en cuanto a la descripción y codificación de las líneas del servicio por realizar y en el marco de un deficiente control sobre la elaboración y verificación de un estudio de mercado que cumpliera con criterios de calidad y efectividad de los datos ahí contenidos.
- 3.3** Se detectaron inexactitudes en el contenido del cartel, a pesar de que fue revisado y se emitieron observaciones por parte de la Comisión Asesora, sin embargo, se presenta la limitación que no existe acta que registre lo acontecido en dichas reuniones de revisión.



- 3.4 Las debilidades de control determinadas evidencian la inadecuada aplicación de prácticas contenidas en procedimientos o circulares vigentes en ese momento, que no aseguran la existencia de controles previos, concomitantes y posteriores, por cuanto ninguna costumbre de la administración activa puede ir en contra del bloque de legalidad.
- 3.5 Para la elaboración de la primera versión del estudio de razonabilidad presentado en la sesión de Comisión Asesora, ninguna de las ofertas contaba con el presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen, solamente aportan la estructura del precio. Información que no fue solicitada en su momento por el área competente, lo cual impidió realizar un cálculo más exacto y significativo de la razonabilidad de precios.
- 3.6 La Proveeduría debe velar por la correcta aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como la demás normativa que rige la materia. En atención a las potestades de investigación que ostenta y como primer responsable, desde las primeras intervenciones al notar inconsistencias, la directora de Proveeduría no tomó las acciones inmediatas ni recomendó a la administración el inicio de una investigación preliminar, si consideró que no se habían seguido los lineamientos establecidos en la normativa, tal como lo establece el artículo 10, inciso u) del Reglamento Adquisiciones de Bienes, Servicios y Construcción de Obras de AyA.
- 3.7 Mediante la resolución de la Contraloría General de la República R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022, se logró determinar que la declaratoria, ya hubiera sido desierta o infructuosa, no tuvo razón para anular o no proceder con la adjudicación por el hecho de omitir o presentar un deficiente estudio de mercado y detalla que, no se explica la razón del porqué no era viable realizar el análisis de factibilidad en ese momento. Situación que dejó expuesta a la institución por cuanto tuvo que retrotraerse de su decisión previa y readjudicar la licitación.
- 3.8 La auditoría efectuada coadyuva al logro de los objetivos y agrega valor a las sanas prácticas relacionadas con el cumplimiento efectivo de toda la normativa que envuelve al proceso de gestión de compras.

4. RECOMENDACIONES

De conformidad con el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten las siguientes recomendaciones que se deberán cumplir dentro del plazo conferido. El incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

La Auditoría Interna se reserva la posibilidad de verificar la efectiva implementación de las recomendaciones, así como valorar si pudiera existir responsabilidad, en caso de incumplimiento injustificado, según lo normado en el artículo 39 de la Ley General de Control Interno N. 8292.



Para el cumplimiento de las recomendaciones se deberá atender lo solicitado en el oficio AU-2021-083 del 15 de febrero del 2021, en cuanto a remitir la certificación de cierre o de su avance.

A la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados

4.1 En el tanto la Administración Activa tiene el deber de abrir investigaciones preliminares cuando determine desviaciones, instruir a la directora de la Proveeduría, como rector en materia de contratación administrativa y actor fundamental en la conducción de los diferentes procedimientos de contratación administrativa, que cumpla con su responsabilidad de recomendar a la Gerencia General o a la Junta Directiva, el inicio de investigaciones preliminares cuando se considere que presuntamente no se cumplió con el bloque de legalidad, para lo cual deberá considerarse lo normado en el artículo 125 de la Ley General de Contratación Pública en cuanto a causales de responsabilidad a funcionarios públicos del AyA. Remitir a la Auditoría Interna copia del acuerdo. **(Hallazgo 2.4)**

A la ingeniera María Gabriela, Vallejo Astúa Gerente General o quien ocupe el cargo:

4.2 Instruir a la Dirección de Proveeduría para que se defina e implemente un mecanismo que asegure una revisión más amplia y detallada de los carteles, que incluya asesoría a las áreas técnicas para poner especial cuidado en la forma en que se redactan las condiciones y requisitos; ya que el cartel constituye el reglamento específico de cada contratación que se promueve y de ahí su importancia. Remitir a la Auditoría Interna evidencia del mecanismo implementado y de la comunicación emitida a los funcionarios involucrados en dichas actividades. **(Hallazgo 2.3)**

4.3 Instruir a la Dirección de Proveeduría para que en todas las sesiones que celebre la Comisión Asesora para la Contratación Pública, incluyendo las sesiones iniciales relativas a las revisiones al cartel, se levante un acta en la que se consignarán los aspectos más relevantes que se hayan discutido y votado, con sus respectivas firmas. En la primera sesión deberá revisarse la lista de chequeo o bitácora que se conoce como el "Formulario verificación de requisitos" (ADM-91-01-F01), como una medida de control. Remitir a la Auditoría Interna una certificación que haga constar el cumplimiento de lo recomendado. **(Hallazgo 2.3)**

4.4 Instruir al Sistema de Gestión de Calidad, para asegurar que en los procesos transversales, soliciten a los involucrados de los procesos; que en la elaboración de procedimientos, instructivos y formularios, se consideren e incorporen medidas de control previo, concomitantes y posteriores, que permita que si una unidad revisa, pueda advertir cualquier desviación, para la toma de decisiones oportunas a la unidad anterior que realizó las actividades previas. Remitir a la Auditoría Interna certificación que evidencie el cumplimiento de lo recomendado. **(hallazgo 2.5)**



A la ingeniera María Gabriela Vallejo Astúa, Gerente General y a la licenciada Jennifer Fernández Guillen, Proveeduría o quienes ocupen los cargos:

4.5 Establecer las acciones que correspondan en la actualización del formulario Código: ADM-91-01-F01 “Condiciones Particulares”, específicamente en el punto N.º 9, para que se cumpla con el artículo 42 de la Ley General de Contratación Pública, y la Administración establezca el formato para la presentación de la estructura de precios (en términos absolutos y porcentuales)⁴ y conforme lo que norma el artículo 102, del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el presupuesto detallado sea presentado en el plazo normado, la responsabilidad de evaluar si existe discrepancias entre la estructura del precio presentada en la oferta y el presupuesto detallado presentado por el adjudicatario, prevalezcan los valores absolutos, para lo cual deberá prevenirse al proveedor adjudicado para que ajuste el presupuesto a dichos valores. Remitir a la Auditoría Interna el formulario actualizado, aprobado, publicado y evidencia que fue debidamente divulgado. **(Hallazgo 2.2)**

4.6 Instruir a la directora de Proveeduría para que sea incluido dentro de los procedimientos de calidad una guía dirigida a las áreas usuarias para que desde la formulación del Plan de Adquisiciones y la decisión inicial, sean conscientes de la importancia de una correcta descripción y definición de códigos en Sicop para cada una de las líneas del servicio por realizar, con el objetivo de ser consecuentes en todo el proceso de contratación y así asegurar claridad de los oferentes como de la misma administración y evitar errores futuros. Remitir a la Auditoría Interna el procedimiento actualizado, aprobado, publicado y evidencia que fue debidamente divulgado. **(Hallazgo 2.3)**

4.7 Actualizar el procedimiento ADM-91 “*Gestión de Compras*” acorde con el Sistema de Gestión de la Calidad y la nueva Ley General de Contratación Pública N.º 9986 y su Reglamento. Asimismo, asegurarse que el procedimiento contenga la presentación, estructura, requisitos, definición de posibles fuentes de información y verificación del estudio de mercado, así como el procedimiento de análisis de la razonabilidad de precio, inclusive de la revisión del cartel y el aseguramiento de la existencia de controles previos, concomitantes y posteriores desde la decisión inicial y durante todo el proceso, ya que ninguna costumbre o práctica de la Administración Activa puede ir en contra del bloque de legalidad. El procedimiento deberá indicar las medidas de control cuando corresponda a la contratación de servicios, asegurando que se acredite en la decisión inicial que no puede llevarse a cabo con el propio personal de AyA. Además, que cada analista de la Dirección de Proveeduría valide que cada fase del proceso se esté cumpliendo para evitar cualquier tipo de inconsistencias que se presenten. Remitir a la Auditoría Interna el procedimiento

⁴ El reglamento a la Ley General de Contratación Pública norma en su artículo 102: “...La Administración deberá establecer el formato para la presentación de la estructura del precio de la oferta en el pliego de condiciones, tomando en consideración en una obra pública la modalidad de cotización y tipo de contrato. Esta estructura estará compuesta por el desglose del precio de oferta, tanto en valores absolutos como porcentuales, con el detalle de al menos los siguientes componentes: los costos directos, los costos indirectos, la utilidad y los imprevistos”



actualizado, aprobado, publicado y evidencia que fue debidamente divulgado.
(Hallazgos 2.1, 2.2 y 2.5)

A la licenciada Jennifer Fernández Guillen, directora de la Proveduría o quien ocupe el cargo.

4.8 Definir, oficializar e implementar los mecanismos necesarios para que previo a la declaratoria de desierta de cualquier proceso licitatorio, la Comisión Asesora para la Contratación Pública, en caso de duda y bajo el principio de eficiencia y eficacia, solicite los análisis necesarios para que se favorezca la conservación de la oferta o la del acto de adjudicación. A su vez, que se asegure en qué momento y bajo qué circunstancias de acuerdo con la normativa que regula la materia, puede procederse con la declaratoria, para lo cual siempre deberá motivar el interés público. Remitir a la Auditoría Interna certificación con el detalle de los mecanismos establecidos.
(Hallazgo 2.6)

Licda. Fiorella Varela Hernández
Auditora Encargada

MBA. Rocío Torres Hernández
Directora de Área

MCp. Karen Espinoza Vindas
Auditora Interna



5. ANEXO

ANEXO 1

**ANÁLISIS DE OBSERVACIONES AL INFORME BORRADOR DE LA AUDITORÍA “INVESTIGACIÓN POR PRESUNTOS HECHOS IRREGULARES DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA 2021LN-000003-0021400001 “SERVICIOS DE CENTRO DE CONTACTOS PARA ATENCIÓN OMNICANAL DE USUARIOS DE AYA”, HASTA SU ADJUDICACIÓN Y LO ACTUADO POR LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA”
(ICI-002-2023 – REF. HI-01-2022)**

Con el memorando GG-2023-01992 de fecha 27 de junio 2023 en el cual anexa el GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2022, se reciben las observaciones de la Dirección de Proveeduría al informe borrador ICI-002-2023 “Investigación por presuntos hechos irregulares del procedimiento de Contratación Administrativa 2021LN-000003-0021400001 “Servicios de Centro de Contactos para atención Omnicanal de Usuarios de AyA”, hasta su adjudicación y lo actuado por la Administración Activa”.

Párrafo	4.5
Recomendación 4.5 Página: N.º 40 Párrafo N.º 2	<p>De acuerdo con observación emitida para la recomendación 4.5, el memorando GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2023 en su anexo, señala lo siguiente:</p> <p><i>“El formulario ADM 91-02-F1 Condiciones Particulares, versión 4, había sido actualizado como parte de la revisión que se realizada del Proceso ADM 91 Gestión de Compras por Contratación Pública y su información documentada, con respecto a la entrada en vigencia de la Ley 9986. La versión 4 del formulario ADM 91-02-F1, indicado una vez remitido a la aprobación por parte de la Oficina de Gestión de Calidad, será incluido en el sitio de intranet y divulgado. No omito aclarar que, para efectos de la continuidad del proceso de gestión de compras, dicho formulario ya fue debidamente remitido a los Analistas de contratación.</i></p> <p><i>Es importante indicar, que la versión 4 contempla la recomendación, referida a la indicación que tanto para la estructura de precios y el presupuesto detallado, se prevalecerán los porcentajes absolutos sobre los porcentuales, en caso de inconsistencias, así como la indicación de la obligatoriedad de presentar la estructura de precios en términos absolutos como en relativos.</i></p> <p><i>Se adjunta versión preliminar.”</i></p>
¿Se acoge?	Si () No (X) Parcial ()



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

Párrafo	4.5
Argumento AI	<p>Dado lo anterior, es conveniente señalar que la recomendación es clara en indicar que se debe remitir el formulario actualizado, aprobado, publicado y evidencia que fue debidamente divulgado. Según lo expresado por la Dirección de Proveeduría, aún está en proceso de aprobación por parte de la Oficina de Gestión de Calidad.</p> <p>Por tanto, no se acoge la observación en virtud que no se ha oficializado la versión 4. Mientras que la Auditoría no lo pueda revisar se mantiene la recomendación 4.5.</p>

Párrafo	4.6
Recomendación 4.6	<p>De conformidad con observación emitida para la recomendación 4.6, el memorando GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2023 en su anexo, señala lo siguiente:</p>
Página: N.º 40	<p><i>“La Dirección de Proveeduría con el fin de dar una guía dirigida a las áreas usuarias para que desde la formulación del Plan de Adquisiciones y la decisión inicial, sean conscientes de la importancia de una correcta descripción y definición de códigos en Sicop para cada una de las líneas del servicio por realizar, brinda el apoyo mediante el booking y las capacitaciones de SICOP. Se dispone además del manual llamado Solicitud de Contratación, aprobación y distribución. P-PS-101-04-2013 en la sección 3 Información del bien, servicio y obra, se describe el procedimiento para determinar el nombre y código del objeto a contratar.</i></p>
Párrafo N.º 3	<p><i>En el año 2022, para el Plan de adquisiciones, el 27 de octubre se llevó a cabo una sesión vía teams en la cual se les explicó a los asistentes los cambios que tendría el Plan de Adquisiciones Programado, esta reunión fue convocada el día 25 de octubre vía correo electrónico.</i></p> <p><i>Por medio del memorando No.GG-DP-2022-02005, se indicó lo siguiente:</i></p> <p style="text-align: center;"><i>“En el detalle de cada rubro es necesario el nombre completo de la contratación, mismo que NO debe iniciar con “compra de ...” sino con el nombre del código de clasificación de SICOP”</i></p> <p><i>Además, como es de conocimiento institucional, por medio del booking se puede realizar toda consulta a cerca de los códigos, además se tiene a disposición el Formulario ADM-91-01-F4 Solicitud de creación de códigos de identificación para trámites de contratación en SICOP, en el cual se debe indicar una descripción</i></p>



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

Párrafo	4.6		
	<i>detallada, incluyendo cuatro atributos, todo lo anterior con el fin de asegurar claridad a los oferentes, a la Administración y evitar errores futuros.”</i>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	<p>La Proveeduría debe conducir los procedimientos y debe asegurar que desde la decisión inicial, los códigos sean los correctos y el analista juega un papel fundamental, por lo que es importante que sea plasmado en el procedimiento.</p> <p>Si bien es cierto, que existe apoyo mediante el <i>booking</i> y las capacitaciones de Sicop, así como la disposición del Manual de “Solicitud de Contratación, aprobación y distribución” P-PS-101-04-2013 de Sicop, que fueron mencionados en el informe como parte de lo analizado en el momento de ejecutar la auditoría. El incluir información o una guía en el procedimiento es un valioso aporte que podría reforzar la comprensión e importancia de una correcta descripción y definición de códigos en Sicop. Además, agrega valor como parte de una herramienta útil para nuevos funcionarios que eventualmente inicien con la aplicación del procedimiento y se complementaría con mayor claridad para completar el formulario ADM-91-01-F4 “Solicitud de creación de códigos de identificación para trámites de contratación en SICOP”.</p> <p>La Auditoría Interna toma nota de los esfuerzos efectuados por la Dirección de Proveeduría, pero se considera que la guía dentro del procedimiento adiciona valor y precisión en el momento que sea necesaria la creación de códigos, por tanto, la recomendación se mantiene.</p>		

Párrafo	4.7
Recomendación 4.7	En observación emitida para la recomendación 4.7, el memorando GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2023 en su anexo, menciona lo siguiente:
Página: N.º 41	<i>“Puntos de control; comisiones de cartel y de recomendación, esto como se indica en el nuevo Reglamento Interno de Contratación Pública de AyA (RICP):</i>
Párrafo N.º 1	<i>“Comisión Asesora para la Contratación Pública tiene competencia para, de forma colegiada y bajo la responsabilidad de cada una de las áreas especializadas que participan en las</i>



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

Párrafo	4.7		
	<p><i>sesiones de la Comisión, conocer y aprobar los pliegos de condiciones y las recomendaciones para la adopción de los actos finales y nuevas adjudicaciones de todas aquellas contrataciones públicas que deben ser adjudicadas por la Gerencia General o la Junta Directiva, así como cualquier otra a criterio de la Dirección de la Proveeduría por su importancia estratégica para la Institución.”</i></p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	<p>En la observación de la Dirección de Proveeduría se menciona el nuevo Reglamento Interno de Contratación Pública de AyA (RICP), relacionada con puntos de control, comisiones de cartel y de recomendación. Este reglamento fue aprobado mediante acuerdos de Junta Directiva 2023-157 del 04 de mayo 2023 y 2023-195 del 06 de junio 2023, pero a la fecha no ha sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta.</p> <p>A pesar de lo anterior, la recomendación es clara en actualizar el procedimiento ADM-91 para asegurarse que contenga la presentación, estructura, requisitos, definición de posibles fuentes de información y verificación del estudio de mercado, así como el procedimiento de análisis de la razonabilidad de precio y la existencia de controles previos, concomitantes y posteriores desde la decisión inicial y durante todo el proceso.</p> <p>Por lo anterior, no se acoge la observación en virtud que el Reglamento Interno de Contratación Pública del AyA no ha sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta. Por otra parte, la recomendación se refiere a la actualización del procedimiento, que debe partir del Reglamento debidamente publicado.</p>		



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

Párrafo	4.8		
Recomendación 4.8	De acuerdo con observación emitida para la recomendación 4.8, el memorando GG-DP-2023-01131 del 22 de junio 2023 en su anexo, indica lo siguiente:		
Página: N.º 41	<i>“De acuerdo con el alcance del Artículo 139. Acto final, la declaratoria de desierta según la normativa, establece:</i>		
Párrafo N.º 2	<p style="text-align: center;"><i>“Si al concurso no se presentaron ofertas o las que lo hicieron no se ajustaron a los elementos esenciales del concurso, se dictará un acto declarando infructuoso el procedimiento, justificando los incumplimientos sustanciales que presentan las ofertas.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Si fueron presentadas ofertas elegibles, pero por razones de protección al interés público así lo recomiendan, la Administración, mediante un acto motivado, podrá declarar desierto el concurso.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Cuando la Administración, decida declarar desierto un procedimiento de contratación, deberá dejar constancia de los motivos específicos de interés público considerados para adoptar esa decisión, mediante resolución que deberá incorporarse en el respectivo expediente de la contratación.”</i></p> <p><i>Con base en lo anterior, la Comisión Asesora para la Contratación Pública del AyA, se ven los estudios legales, técnicos y financieros que respaldan la resolución para su declaratoria como desierta.”</i></p>		
¿Se acoge?	Si ()	No (X)	Parcial ()
Argumento AI	De conformidad con la observación emitida por la Dirección de Proveeduría, basándose en el artículo 139 “Acto final del procedimiento” del Reglamento a la Ley de Contratación Pública, en la Comisión Asesora para la Contratación Pública del AyA, se ven los estudios legales, técnicos y financieros que respaldan la resolución para su declaratoria como desierta. Sin embargo, para el caso específico de la licitación objeto de estudio, la Contraloría General de la República mediante resolución R-DCA-00585-2022 del 08 de julio 2022 retrotrajo la decisión de la declaratoria de la Junta Directiva como consecuencia de la recomendación de la Comisión Asesora, que a la letra dice:		



INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
AUDITORÍA INTERNA

Párrafo	4.8
	<p><i>“(..) estima este órgano contralor, que si bien es cierto el estudio de mercado es de suma importancia para el ejercicio de la estimación del procedimiento, la determinación del presupuesto de la contratación y puede usarse de referencia para la razonabilidad, lo cierto es que la omisión del estudio o su deficiente realización justifique la anulación del procedimiento o no proceder a su adjudicación simplemente por esa razón. La continuidad del servicio y el principio de eficiencia demanda que se hagan todos los ejercicios posibles de conservación de un procedimiento para proceder a su adjudicación de ser posible. Así entonces, en el caso se insiste en el impacto del estudio de mercado para el análisis de razonabilidad del precio y determinar si el precio es ruinoso o excesivo, pero no se ha explicado por qué razón no es factible realizar el análisis de razonabilidad en este momento. Por lo demás, el estudio de mercado para iniciar el procedimiento resulta importante, pero en algunas ocasiones sus datos desactualizados son revisados precisamente por la Administración a la hora de atender el deber dispuesto por el artículo 30 del RLCA. De ahí entonces, que no se encuentra ninguna razón para que no se pueda realizar el análisis de razonabilidad de forma objetiva y clara, frente a los costos ofrecidos y los documentos aportados en los términos requeridos por el artículo 26 del RLCA, cuya presentación no se ha cuestionado.”</i> El resaltado es nuestro.</p> <p>Por lo tanto, en virtud de lo resuelto por la Contraloría General de la República al declarar con lugar el recurso y anular el acto final, se mantiene la recomendación.</p>