

CONSEJO NACIONAL DE VIALIDAD
DIRECCIÓN DE AUDITORIA INTERNA

AUIC-06-2021-0002

**INFORME SOBRE CARTELES DE OBRA PÚBLICA, PARA EL
PERÍODO 2018-2019**

Mayo, 2021

RESUMEN EJECUTIVO

La Auditoría Interna de CONAVI, como ente que forma parte del Sistema de Control Interno Institucional, busca mejorar los controles y coadyuvar con el éxito en la gestión de la administración del riesgo, y tiene interés en que cada una de las Unidades del CONAVI, mejoren su labor de control interno de una manera efectiva y eficiente. En virtud de esta tarea, el objetivo principal de este estudio fue revisar una muestra de carteles de obra pública (Procesos sustantivos), en los apartados de admisibilidad y evaluación de ofertas, a la luz de la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa y los procedimientos, así como los documentos que respaldan los criterios para la formulación de esos apartados, con el fin de emitir los servicios de auditoría según corresponda, con el fin de disminuir los posibles riesgos asociados; de conformidad con las Directrices emitidas por la Contraloría General de la República, las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE, de la Contraloría General de la República, y demás normativa conexas.

Como producto del estudio efectuado, se determinaron oportunidades de mejora, para que las Unidades que participan de la elaboración de los carteles de licitación de obra pública, logren sus objetivos esperados, y se refiere a los aspectos siguientes:

La no inclusión de apartados relativo a la evaluación de las ofertas presentadas en consorcio, los cuales normalmente se permiten en el cartel.

En relación con la sección de “Aclaraciones, objeciones y modificaciones al cartel”, destaca el hecho que no se aclara a los oferentes que la Administración solo hará modificaciones en dos momentos de proceso licitatorio 1) antes de la apertura de ofertas y 2) después de adjudicada la licitación.

Sobre las obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social, en el apartado “12. Documentos a aportar junto con la oferta”, se omitió referirse a la obligatoriedad de estar inscrito como patrono o trabajador independiente, tanto para el oferente como para los subcontratistas ya que se observó que solo se pide no estar moroso.

Por otra parte, no se observó en los carteles de la muestra revisada, que se haya incluido algún apartado relativo a la aplicación de la Ley 7600, de igualdad de oportunidad a las personas con discapacidad, para efectos de contratación de personal tanto para el oferente como para subcontratistas. Si bien el contratista tiene la obligación de cumplir con todos los aspectos normativos relativos a la licitación, sin embargo, es importante su inclusión en los carteles.

Con respecto a la Evaluaciones de Ofertas, se observó en varios carteles que en el criterio aplicado para la adjudicación que se repite la frase “menor precio”, lo cual podría confundir a los oferentes e incluso podría generar recursos de objeción al cartel, de revocatorio o apelación

Otras debilidades u oportunidades de mejora están relacionadas con una serie de aspectos relativos a mejorar la redacción de dichos documentos con objeto de hacerlos más claros y suficientes.

Para mitigar la posibilidad de que se concreten algunos riesgos, y sirvan como elementos de mejora, se incorporan al final una serie de recomendaciones, dirigidas al Ing. Edgar Salas Solís, en su calidad de Gerente de Contratación de Vías y Puentes, o quién en su lugar ocupe el cargo:

1. Hacer las incorporaciones en los carteles de licitación de los aspectos mencionados en el presente estudio en sus apartados 2.1 sobre el plazo para la orden de inicio, 2.2 en relación con la evaluación de ofertas en consorcios, 2.3 sobre aclaraciones y modificaciones al cartel, 2.4 respecto a las obligaciones obrero-patronales de inscripción y morosidad, 2.5 sobre las evaluaciones de las ofertas y 2.7 en relación con la redacción de varios apartados en los carteles, para mejorar la redacción de dichos documentos. Lo anterior para que los carteles sean más claros y suficientes en atención al Artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y el apartado 5.6.3 Utilidad de las Normas de Control Interno del Sector Público.
2. Realizar una evaluación, realizando las consultas necesarias para establecer la viabilidad de incluir en los carteles de licitación de obra, un apartado que promueva que las empresas que oferten incluyan dentro de la lista de su personal técnico o administrativo, personas con discapacidad, tanto para la empresa contratista como para los subcontratistas (en atención a la Ley 7600). Realizada la evaluación, proceder en lo que corresponda para mejorar la redacción de los carteles en este particular.
3. Incluir una cláusula en los carteles que posibilite a la Auditoría Interna, conforme a sus requerimientos de análisis, estudios o Plan de Trabajo, solicitarle al contratista la información necesaria y en un plazo razonable de la licitación, para el cumplimiento de sus actividades.
4. Remitir a la Auditoría Interna en un plazo de diez días hábiles, a partir del recibido del presente documento, un cronograma para la implementación de las recomendaciones mencionadas anteriormente, con la identificación de su responsable; con el propósito de poder dar seguimiento del cumplimiento de las mismas.

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 1 de 20

INFORME SOBRE CARTELES DE OBRA PÚBLICA, PARA EL PERÍODO 2018-2019

AUIIC-06-2021-0002

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	2
1.1 Origen del Estudio.....	2
1.2 Objetivo del estudio	2
1.3 Alcance	2
1.4 Consideraciones Generales.....	3
1.5 Comunicación Verbal de Resultados	4
2. RESULTADOS	4
2.1 En relación con el plazo para la orden de inicio.....	4
2.2 En relación con la evaluación de consorcios	5
2.3 Respecto a las Aclaraciones, objeciones y modificaciones al cartel.....	6
2.4 Sobre las obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense de Seguro Social.....	8
2.5 En relación con las evaluaciones de las ofertas	10
2.6 Sobre el cumplimiento de Ley 7600 de incluir trabajadores con discapacidad	10
2.7 En relación con la redacción de varios apartados en los carteles	11
3. CONCLUSIONES	12
4. RECOMENDACIONES	13

INFORME SOBRE CARTELES DE OBRA PUBLICA PARA EL PERÍODO 2018 -2019

AUIC-06-21-0002

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Origen del Estudio

El presente estudio se realiza en consideración al apartado 40 del Plan Anual de Trabajo para el año 2020 de esta Auditoría Interna, en donde se estipula “Carteles (términos de referencia)”. Lo anterior con fundamento en las potestades que le otorgan a esta Auditoría, la Ley General de Control Interno, las Normas Generales de Auditoría del Sector Público y demás normativas relacionadas.

1.2 Objetivo del estudio

El objetivo general de este estudio es revisar una muestra de carteles de obra pública (Procesos sustantivos), haciendo énfasis en los apartados de admisibilidad y evaluación de ofertas, a la luz de la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa y los procedimientos, así como los documentos que respaldan los criterios para la formulación de esos apartados, con el fin de emitir los servicios de auditoría según corresponda.

1.3 Alcance

El estudio abarca el análisis de una muestra de expedientes de contratación administrativa de Obra Pública, específicamente en la parte de carteles y documentación relacionada. Según la normativa y reglamentos técnicos para la elaboración de los carteles de licitación, Ley y Reglamento de Contratación Administrativa, CR-2010, entre otros. Además, de conformidad con las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público, y demás normativa relacionada. Asimismo, de conformidad con directrices emitidas por la Contraloría General de la República, la Dirección Ejecutiva, y demás entes relacionados.

El período del estudio comprende desde 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019, pudiéndose extender unos meses antes o después en caso de que sea necesario.

1.4 Consideraciones Generales

a. En relación con la función que cumplen los carteles

El cartel es un instrumento idóneo con que cuenta la administración contratante, por medio del cual se deben dejar claramente establecidas los derechos y obligaciones de las partes. Por tanto, el cartel es un reglamento que rige las relaciones entre la Administración y las futuras empresas contratistas y en el cual se establecen las reglas bajo las cuales se desarrollará el proceso licitatorio.

La licitación pública debe tener como mínimo un cartel en donde se estipulen las condiciones generales, las especificaciones técnicas, financieras y de calidad, entre otras, con objeto de poder concluir felizmente un proceso de contratación:

“Un buen cartel potencia, precisamente, la presentación de buenas ofertas a su vez; en cambio, aquel cartel que se consolide con problemas de redacción, incongruencia, desproporcionalidades en su sistema de calificación, entre otras debilidades posibles de citar, lo que provocaría, más bien, es la imposibilidad de concluir felizmente un proceso de contratación”. (RDCA- 036-2006, de las 8:00 horas del 21 de febrero del 2006).

b. Sobre los carteles de obra pública

En un cartel de obra pública es esencial que se establezcan con certeza no solo las condiciones del negocio, sino también los alcances del proyecto en función de la necesidad que se pretende satisfacer. Al definirse una obra que se pretende sea contratada por medio de un concurso público, es necesario que se defina de antemano lo que técnicamente se necesita. Además, es necesario que queden plasmados en el pliego de condiciones, una serie de requisitos colaterales, tales como, permisos constructivos, permisos de viabilidad ambiental, visado de planos, permisos urbanísticos, seguros por riesgos del trabajo, etc. Todos estos son requisitos preliminares que hacen viable un proyecto constructivo y que deben quedar plasmados en un cartel de licitación.

c. Otros aspectos a considerar en relación con la elaboración de carteles

La Administración, si lo estima conveniente, puede organizar audiencias previas a la presentación de las ofertas con los posibles oferentes en relación con la elaboración del cartel. Es decir, que puede hacer una especie de estudio para ver qué le ofrece el mercado, para lo cual puede publicar en el Diario Oficial una invitación, con fecha y lugar determinado para citar a los posibles oferentes y escuchar sus observaciones. No obstante, dichas observaciones no son obligatorias para la Administración. Es decir, la Administración puede tomar en cuenta esas observaciones e incorporarlas en el Cartel o bien desecharlas.

14 de mayo, 2021
AUIC-06-2021-0002
Página 4 de 20

De igual manera, puede estudiar el mercado sin citar a audiencia y comparar entre lo que necesita y lo que ofrece el mercado. Pero algo importante es que son los oferentes los que se deben ajustar a las necesidades de la Administración y no al revés, ya que con los procesos de compras la Administración trata de satisfacer el interés público el cual se encuentra por encima de los intereses particulares.

En otras palabras, son los oferentes los que se deben ajustar al cartel y no el cartel a los oferentes.

Además, el Cartel no podrá imponer restricciones, ni exigir requisitos indispensables para el interés público si con eso limita la participación de oferentes.

Asimismo, el CONAVI cuenta con procedimientos internos para efecto de la elaboración de los carteles de obra pública.

1.5 Comunicación Verbal de Resultados

El día 16 de abril de 2021, a las 10:00 a.m., se hizo la presentación mediante video conferencia de los resultados del Informe con la participación de la Gerencia de Contratación de Vías y Puentes.

2. RESULTADOS

2.1 En relación con el plazo para la orden de inicio

Se detectó un caso, (Licitación 2018CD-000020-0006000001 “Diseño de puente sobre el Rio Coto Colorado, Ruta Nacional No.238), en el cual en el apartado 21.2 se menciona que la fecha de la orden de inicio se comunicará “una vez elaborado y notificado el contrato, de conformidad con el artículo No. 200, párrafo segundo del RLCA.” Si verificamos lo que dice dicho Artículo en su párrafo segundo para contrataciones de obra, se refiere a que se debe dar orden de inicio en los quince días hábiles siguientes al refrendo o a la aprobación interna; y no se menciona lo de la “notificación” ya que en el caso de obra pública se necesita que las obras inicien en el mes posterior al refrendo o aprobación interna, según corresponda. En todo caso, falta mencionar que la notificación es a la entidad contratante y no al adjudicatario, para evitar confusiones. Es decir, en el caso de contrataciones de obra es más restrictivo para con la Administración contratante que en los demás casos:

“Artículo 200.-**Orden de inicio del contrato.** La Administración, deberá girar la orden de inicio del contrato dentro del plazo establecido en el cartel, y a falta de estipulación cartelaria, lo hará dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la notificación a la entidad contratante del refrendo o de que se dé la aprobación interna, según corresponda. Ese plazo **podrá ser extendido** siempre que medie

14 de mayo, 2021
AUI-06-2021-0002
Página 5 de 20

resolución razonada exponiendo los motivos calificados para ello y ésta se adopte antes del vencimiento del plazo inicial.

En las contrataciones de obra, la Administración deberá dictar la orden de inicio dentro de los quince días hábiles siguientes al refrendo del contrato por parte de la Contraloría General de la República, o de la aprobación interna, a fin de que el contratista pueda iniciar las labores propias de la obra dentro del mes siguiente al refrendo. (Se subrayó el original).

(Corrida su numeración por el artículo 2° del decreto ejecutivo N°40124 del 10 de octubre del 2016, que lo traspasó del antiguo 192 al 200)

Lo anterior tiene como efecto que se incrementa el riesgo de no dar la orden de inicio en el plazo establecido en dicho Artículo y por tanto un atraso en el proceso de ejecución contractual.

2.2 En relación con la evaluación de consorcios

Se detectaron casos de carteles que no incluyen una evaluación de los consorcios en caso de que se requiera uno de ellos en el proyecto. Estos son los carteles de las siguientes licitaciones:

“Trabajos para la atención de la ruta nacional No.911 (en lastre), secciones de control Nos. 51170 y 50443 (Potrero-Nuevo Colón (escuela)), zona 2-3”.

“Trabajos para la atención de la ruta nacional No. 728 (en lastre), secciones de control No., 21211 y 21212 Upala (RN4)-Las Delicias-México, zona 2-2, Cañas”.

Entre otros.

Si bien los carteles dejan la posibilidad abierta de incluir consorcios, sin embargo, no se especifica ningún procedimiento para hacer la evaluación de los mismos dentro del apartado de “Evaluación de Ofertas”¹.

Esto tendría el efecto de que se presenten los consorcios y luego se evalúen igual como si fueran un oferente individual, lo cual podría poner en desventaja a algunos competidores.

Cabe mencionar que la Contraloría ya ha manifestado que resulta razonable que se solicite a los participantes en consorcio una declaración jurada *“en la cual indiquen de qué elementos valorados en el concurso, carece cada uno de los integrantes, que necesariamente los obligaría a acudir a dicha figura”*²

Tómese en cuenta que el Artículo 72 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), menciona en sus párrafos 2 y 3 las condiciones para que la Administración acepte las ofertas en consorcio; básicamente que solo puedan participar en una empresa del concurso y que deben demostrar cada uno de los

¹ Véase sobre este tema de evaluación de consorcios, la Resolución RDCA-0816-2017 del 02-10-2017

² R-DCA-0326-2017 del 23 -05-2017

14 de mayo, 2021
AUI-06-2021-0002
Página 6 de 20

miembros del consorcio, que tienen capacidad técnica y solvencia financiera, entre otros requisitos.

Lo anterior no se ajusta de manera adecuada al apartado 5.6.3 “Utilidad” de las Normas de Control Interno del Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), y al artículo 72 “Ofertas en Consorcio del RLCA, a saber:

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario. (Se subrayó el original).

Artículo 72.-Ofertas en consorcio. Dos o más participantes podrán ofertar bajo la forma consorciada, a fin de reunir o completar requisitos cartelarios, para lo cual deberá advertirse en la propuesta de manera expresa e indicar el nombre, calidades y representante de cada uno de ellos, con la documentación de respaldo pertinente. En el cartel se podrá solicitar que los oferentes actúen bajo una misma representación.

La Administración, tiene la facultad de disponer en el cartel que una empresa solo pueda participar en un consorcio para un mismo concurso. Para efecto de los procedimientos será suficiente que una sola de las empresas consorciadas haya sido invitada, para que el grupo pueda participar.

Además de lo anterior, se podrá exigir en el cartel, las condiciones de capacidad y solvencia técnica y financiera para cada uno de los miembros del consorcio, sin perjuicio de que para cumplir ciertos requisitos se admita la sumatoria de elementos. Para esto deberá indicar con toda precisión cuáles requisitos deben ser cumplidos por todos los integrantes y cuáles por el consorcio.

2.3 Respecto a las Aclaraciones, objeciones y modificaciones al cartel

En los apartados 16 de varios carteles (Licitaciones 2019LA-000026-0006000001, 2018CD-000020-0006000001, entre otros) se menciona la siguiente frase:

“La Administración se reserva el derecho de efectuar las modificaciones y/o aclaraciones a las condiciones o especificaciones cuando considere necesarias, las que se comunicaran a los potenciales oferentes oportunamente.”

En el cartel no se explica que estas modificaciones solo se pueden realizar en dos momentos a saber: 1) antes de la apertura de ofertas y 2) después de adjudicada en firme la licitación. En el lapso de tiempo entre la apertura y la adjudicación, el cartel se vuelve inmutable, pues de lo contrario se estarían cambiando las reglas en el proceso de evaluación de las ofertas, lo que puede dejar en desventaja a algunos oferentes. El cartel debe contener reglas claras y parámetros objetivos de valoración para todos los oferentes en igualdad de condiciones (Artículos 60 y 208 del RLCA)

Además, es necesario informar a los oferentes, que en caso de modificaciones esenciales al cartel, como complemento al Artículo 60 del RLCA que se menciona en

14 de mayo, 2021
AUI-06-2021-0002
Página 7 de 20

dichos documentos, en el apartado de “Aclaraciones y modificaciones al cartel”, se otorgará como adicional el mínimo de plazo para la licitación correspondiente, que para el caso de las licitaciones públicas, es de quince días hábiles, de conformidad con lo manifestado por la Contraloría General de la República³ y el Artículo 42 de la LCA:

Artículo 42 LCA:

f) El plazo mínimo para recibir ofertas será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar y hasta el día de la apertura de las ofertas, inclusive.

Lo anterior para no dejar a otros oferentes en desventaja para efectos de poder cotizar a tiempo.

Por tanto, el cartel no brinda la información suficiente sobre este aspecto, lo cual podría generar inseguridad en los oferentes respecto a las condiciones de la contratación.

Lo anterior no se ajusta de manera adecuada al apartado 5.6.3 “Utilidad” de las Normas de Control Interno del Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), y artículos 60 y 208 del RLCA, a saber:

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario. (Se subrayó el original).

Artículo 60.-Modificaciones, prórrogas y aclaraciones. Una vez publicado o notificado el aviso a concursar, la Administración, dispondrá únicamente de tres oportunidades para modificar de oficio el cartel, así como de igual número para conferir prórrogas al plazo de recepción de las ofertas. Con cada modificación podrán variarse todas aquellas cláusulas que así lo ameriten. De acordarse una modificación o prórroga adicional a las anteriormente contempladas, no se invalidará el concurso, pero se deberán iniciar los procedimientos disciplinarios que correspondan.

Por modificaciones no esenciales, se entienden aquellas que no cambien el objeto, del negocio ni constituyan una variación fundamental en la concepción original de éste y deberán comunicarse por los mismos medios en que se cursó la invitación, con al menos tres días hábiles de anticipación al vencimiento del plazo para recibir ofertas. Cuando mediante publicación o comunicación posterior se introduzca una alteración importante en la concepción original del objeto, los plazos para recibir ofertas serán ampliados, como máximo, en el cincuenta por ciento del plazo mínimos que correspondan de acuerdo con la ley para este tipo de contratación.
(...)

Artículo 208.-Modificación unilateral del contrato. La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:

³ Resolución R.DCA-0750-2017 del 18 de setiembre de 2017.

14 de mayo, 2021
AUI-06-2021-0002
Página 8 de 20

- a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.
 - b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.
 - c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.
 - d) Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.
 - e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.
- (...)

En caso de contratos de obra, podrán ser objeto de incremento solo aspectos que no sean susceptibles de una contratación independiente sin alterar, perjudicar o entorpecer la uniformidad, la secuencia, la coordinación y otros intereses igualmente importantes. Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República, la cual resolverá dentro del décimo día hábil posterior a la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público. La Contraloría General definirá reglamentariamente el procedimiento aplicable para lo previsto

2.4 Sobre las obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense de Seguro Social

Dentro de la sección de “*Documentos a aportar junto con la oferta*”, bajo el título de “*Requerimientos legales*”, en el apartado 12.8 o 12.9 según el caso, de varias licitaciones (2019CD-000040-0006000001 “*Trabajos para la atención de la ruta nacional No.313 (en lastre), secciones de control No. 10640y 11320*”; 2018LA-000011-0006000001 “*Trabajos para la atención de la Ruta Nacional No. 911 (en lastre), secciones de control Nos.: 51170 y 50443*”, entre otras) se menciona en relación con las obligaciones con la CCSS:

“El Conavi verificará que el oferente y los subcontratistas -en caso de existir- se encuentren al día en el pago de las obligaciones obrero-patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), o que existe en su caso, el correspondiente arreglo de pago debidamente aceptado y extendido por el Departamento de Cobros Administrativos de la CCSS (...)”.

Si bien la morosidad en la etapa previa de admisibilidad, es un aspecto que la Contraloría General de la República ha dicho que puede ser subsanado, sin embargo, la no inscripción al régimen implica una evasión al régimen como tal: “*Por ello no resulta de recibo pretender que la situación sea subsanable y comparable con la situación de morosidad*⁵...”. De ahí la importancia que se mencione su obligatoriedad de manera explícita dentro de los requerimientos legales, en la etapa previa de admisibilidad y que forma parte de los documentos a aportar junto con la oferta.

⁵Véase la resolución R-DCA-0338-2017 de la Contraloría General de la República del 24 de mayo de 2017.

14 de mayo, 2021
AUI-06-2021-0002
Página 9 de 20

Por tanto, no se menciona en los carteles revisados de la muestra, la obligatoriedad del CONAVI, en la verificación de que tanto el oferente como los subcontratistas – en caso de existir- deben estar debidamente inscritos en la CCSS como patronos o trabajadores independientes, aun cuando no tengan deudas con dicha institución. Lo anterior, porque es un mandato legal para poder contratar con el Estado y cumplir con las obligaciones de la CCSS, según lo estipulado en el Artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS. Es decir, se tienen dos situaciones diferentes, una es “no estar moroso” y otra “no estar inscrito”.

Lo anterior no se ajusta de manera adecuada al Artículo 51 del RLCA, a saber:

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. (Se subrayó el original)

Asimismo, no se ajusta de manera adecuada al apartado 5.6.3 “Utilidad” de las Normas de Control Interno del Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE), a saber:

5.6.3 Utilidad La información debe poseer características que la hagan útil para los distintos usuarios, en términos de pertinencia, relevancia, suficiencia y presentación adecuada, de conformidad con las necesidades específicas de cada destinatario. (Se subrayó el original).

Además, no se ajusta de manera adecuada al Artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS a saber:

“Artículo 74
(...)

Los patronos y las personas que realicen total o parcialmente actividades independientes o no asalariadas, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), así como con otras contribuciones sociales que recaude esta Institución conforme a la ley. Para realizar los siguientes trámites administrativos, será requisito estar inscrito como patrono, trabajador independiente o en ambas modalidades, según corresponda, y al día en el pago de las obligaciones, de conformidad con los artículos 31 y 51 de esta Ley.
(...)”

El tema del trato de la seguridad social es un tema de admisibilidad y por tanto si el oferente no está inscrito no puede participar en el concurso licitatorio y si se le permite participar esto podría ser causa de un recurso de apelación ante la Contraloría General de la República por parte de otros concursantes.

14 de mayo, 2021
AUIC-06-2021-0002
Página 10 de 20

2.5 En relación con las evaluaciones de las ofertas

En todo cartel de licitación se incluye un apartado de evaluación de ofertas en donde se pone el procedimiento que aplicará la Administración para efectos de determinar cuáles ofertas son admisibles desde el punto de vista legal y técnico y cuáles quedarán descalificadas; asimismo, determinará también al adjudicatario.

De la revisión hecha a un grupo de carteles de la muestra, se observó que se menciona el siguiente párrafo, en donde se repite la frase “menor precio”:

“Resultará adjudicataria de esta contratación, aquella oferta de **menor precio** y que cumpla con los requerimientos, técnicos, legales, financieros y de **razonabilidad de precio** y que ofrezca **el menor precio (razonable)**” (Se resaltó el original).

La redacción del párrafo confunde, ya que la frase “*de menor precio*” aparece al inicio y al final, siendo lo lógico que deba ir al final, ya que primero se debe cumplir con los requerimientos técnicos, legales financieros y de razonabilidad de precio, y luego se escoge la oferta con el menor precio. Redacciones como estas puede generar confusión que eventualmente podría dar lugar a un recurso de objeción al cartel o bien a un recurso de revocatoria o apelación contra el acto de adjudicación.

Lo anterior para que el cartel sea más explícito y suficiente en su redacción y evitar un posible recurso de objeción al cartel o recurso de revocatoria al acto final de adjudicación, de conformidad con el Artículo 51 del RLCA, a saber:

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. (Se subrayó el original)

2.6 Sobre el cumplimiento de Ley 7600 de incluir trabajadores con discapacidad

No se observa en los carteles que se utilizaron en la muestra, la inclusión de alguna cláusula para incluir a las personas con discapacidad dentro del personal a cargo de la empresa contratista o subcontratista, para cumplir con la Ley 7600.

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 11 de 20

De acuerdo con esta ley se le debe dar igualdad de oportunidad a las personas con discapacidad en lo referente a oportunidades de empleo. Por tal motivo, es necesario que se incluya una cláusula dentro de los carteles que promueva la contratación de un mínimo de personas con discapacidad tanto a nivel de contratista como para la subcontratación.

Lo anterior no se estaría adecuando al Artículo 1 del Reglamento a la Ley 7600, y Artículo 51 del RLCA, a saber:

Artículo 1.- Objeto. El presente reglamento de la Ley 7600 Sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad, del 29 de mayo de 1996, establece normas y procedimientos de obligatoria observancia para todas las instituciones públicas, privadas y gobiernos locales, quienes serán responsables de garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos y deberes en igualdad de oportunidades. Las disposiciones que el mismo contiene se basan en los principios de equiparación de oportunidades, accesibilidad, participación y de no discriminación expresados en la Ley.

De conformidad con el Artículo 51 del RLCA:

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. (Se subrayó el original)

Cabe mencionar, sobre el particular, la Contraloría General de la República ha dicho que el exigir el cumplimiento de esta ley no representa un trato discriminatorio para la empresa contratista (R-DCA-0408-2017 del 15-06-2017), y por tanto las empresas concursantes de un proceso licitatorio no pueden alegar que el contratar personal discapacitado las pondría en desventaja frente a otras empresas de otros procesos licitatorios, en las que no se exigió dicho requisito.

2.7 En relación con la redacción de varios apartados en los carteles

a) En el apartado “4.7 La oferta deberá ser firmada digitalmente”, de la Licitación Abreviada “Trabajos para la atención de la ruta nacional No. 728 (en lastre), secciones de control Nos. 21211 y 21212 Upala (RN4)- Las Delicias- México, zona 2-2, Cañas. se menciona:

“a. La oferta deberá ser firmada digitalmente por quien tenga poder para ello y”.

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 12 de 20

La anterior frase del cartel podría confundir al lector en el sentido de pensar que cualquiera que tenga firma digital puede firmar la oferta que se presenta ante la Administración en un proceso licitatorio. En el cartel debe quedar claro que la oferta deberá ser firmada digitalmente, por el contratista o el representante legal del contratista que cuente con un poder para ello”. Lo anterior para evitar una eventual confusión.

b) En el apartado de “Recepción y liquidación final o finiquito del contrato” debe de quedar claro que una vez realizada la recepción de obra, se procede al establecimiento de la liquidación final (monetaria), a considerar para la firma del Finiquito. Una vez firmado el Finiquito de contrato (véase Artículo 160 del RLCA más abajo), ya las partes no podrán hacer reclamos a la otra parte.

Le hace falta la frase, que con el finiquito fenece cualquier reclamo monetario de ambas partes. Además, deben quedar bien separados lo que es la Recepción Definitiva y lo que es el Finiquito para que no se interprete que son el mismo acto.

Los hechos anteriores no se ajustan adecuadamente a los artículos 51, párrafo segundo y 160 del RLCA, a saber:

“Artículo 51.-(...).

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.” (Se subrayó el original)

Artículo 160.-**Finiquito**. Las partes se encuentran facultadas para acordar la suscripción del finiquito del contrato, el cual podrá realizarse dentro del año siguiente a la recepción definitiva de la obra y con el detalle que estimen conveniente.

No podrán realizarse finiquitos bajo protesta ni incorporarse enmiendas posteriores, toda vez que este acuerdo impide reclamos futuros, con excepción de la responsabilidad por vicios ocultos de la obra.

El finiquito deberá suscribirse por quien tenga capacidad legal para ello.

3. CONCLUSIONES

Durante el período 2018-2019, el CONAVI tramitó una serie de licitaciones de obra (contrataciones directas, licitaciones abreviadas, licitaciones públicas), con objeto de cumplir con el Plan Operativo Institucional en lo referente a Conservación y Construcción de Vías y Puentes, para lo cual se redactó una serie de carteles de licitación de obra pública para cada uno de esos dos años. Con la redacción de dichos documentos se ha pretendido cumplir con la normativa de la LCA y RLCA, así como con la normativa interna de CONAVI. No obstante, se identificaron algunas debilidades

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 13 de 20

de control interno que son oportunidades de mejora para el proceso de elaboración de dichos documentos que forman parte de los contratos de licitación.

Una de ellas es la no inclusión de apartados relativo a la evaluación de las ofertas presentadas en consorcio, los cuales normalmente se permiten en el cartel.

En relación con la sección de “Aclaraciones, objeciones y modificaciones al cartel”, destaca el hecho que no se aclara a los oferentes que la Administración solo hará modificaciones en dos momentos de proceso licitatorio 1) antes de la apertura de ofertas y 2) después de adjudicada la licitación. En el lapso de tiempo entre la apertura y la adjudicación, la Administración no puede hacer ninguna modificación pues de lo contrario se estarían cambiando las reglas en el proceso de evaluación de las ofertas, lo que puede dejar en desventaja a algunos oferentes.

Sobre las obligaciones obrero-patronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social, en el apartado “12.Documentos a aportar junto con la oferta”, se omitió referirse a la obligatoriedad de estar inscrito como patrono o trabajador independiente, tanto para el oferente como para los subcontratistas, que la Contraloría General de la República ha mencionado como aspecto no subsanable.

Con respecto a la Evaluaciones de Ofertas, se observó en varios carteles que en el criterio aplicado para la adjudicación que se repite la frase “menor precio”, lo cual podría confundir a los oferentes e incluso podría generar recursos de objeción al cartel, de revocatorio o apelación

No se observó en los carteles de la muestra revisada, que se haya incluido algún apartado relativo a la aplicación de la Ley 7600, de igualdad de oportunidad a las personas con discapacidad para efectos de contratación de personal tanto para el oferente como para subcontratistas. Dado que el contratista tiene la obligación de cumplir con todos los aspectos normativos relativos a la licitación, sobre el particular no se detecta la consideración de dicha ley al momento de redactar los carteles.

Asimismo, una serie de aspectos relativos a mejorar la redacción de dichos documentos con objeto de hacerlos más claros y suficientes.

4. RECOMENDACIONES:

Al Ing. Edgar Salas Solís, en su calidad de Gerente de Contratación de Vías y Puentes, o quién en su lugar ocupe el cargo:

- 4.1** Hacer las incorporaciones en los carteles de licitación de los aspectos mencionados en el presente estudio, en sus apartados: 2.1 sobre el plazo para la orden de inicio, 2.2 en relación con la evaluación de ofertas en consorcios, 2.3 sobre aclaraciones y modificaciones al cartel, 2.4 respecto a las

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 14 de 20

obligaciones obrero-patronales de inscripción y morosidad, 2.5 sobre las evaluaciones de las ofertas y 2.7 en relación con la redacción de varios apartados en los carteles; para mejorar la redacción de dichos documentos. Lo anterior para que los carteles sean más claros y suficientes en atención al Artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y el apartado 5.6.3 Utilidad de las Normas de Control Interno del Sector Público.

- 4.2** Realizar una evaluación, realizando las consultas necesarias para establecer la viabilidad de incluir en los carteles de licitación de obra, un apartado que promueva que las empresas que oferten incluyan dentro de la lista de su personal técnico o administrativo, personas con discapacidad, tanto para la empresa contratista como para los subcontratistas (en atención a la Ley 7600). Realizada la evaluación, proceder en lo que corresponda para mejorar la redacción de los carteles en este particular.
- 4.3** Incluir una cláusula en los carteles que posibilite a la Auditoría Interna, conforme a sus requerimientos de análisis, estudios o Plan de Trabajo, solicitarle al contratista la información necesaria y en un plazo razonable de la licitación, para el cumplimiento de sus actividades.
- 4.4** Remitir a la Auditoría Interna en un plazo de diez días hábiles, a partir del recibido del presente documento, un cronograma para la implementación de las recomendaciones mencionadas anteriormente, con la identificación de su responsable; con el propósito de dar seguimiento del cumplimiento de las mismas.

Lic. Reynaldo Vargas Soto
Auditor Interno

Lic. Francisco Jesús Escobar Briceño
Analista

Licda. Patricia Quesada Arias
Coordinadora

	Los mismos pueden ser revisados y mejorados en conjunto con las unidades ejecutoras “Gerencia de Conservación de Vías y Puentes” y “Gerencia de Construcción de Vías y Puentes”. Así como lo manifestado por la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos y la Dirección de Proveeduría Institucional.
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	Respecto a la firma de la oferta, se está acogiendo el hallazgo. En relación con la Recepción y liquidación final o finiquito del contrato, se manifiesta que “los mismos pueden ser revisados y mejorados en conjunto con las unidades ejecutoras ...”. El escrito no contradice lo que está en el informe; más bien, manifiestan el interés de cómo aplicar la recomendación. En tal sentido, se mantiene la redacción del hallazgo respectivo.
	Recomendación No. 2 (Ley 7600)
Observaciones del Área Auditada	Favor referirse a lo indicado respecto al punto “2.6 Sobre el cumplimiento de Ley 7600 de incluir trabajadores con discapacidad”.
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	Existe jurisprudencia de la Contraloría General de la República en relación con la inclusión de esta Ley 7600 en los carteles de licitación. Si bien existe la posición de la Dirección de Asuntos Jurídicos, sobre las consultas que el área auditada deberá realizar y valorar para establecer la posibilidad o no de incluirla en los carteles, esta postura formaría parte de la ejecución de la recomendación. En tal sentido, la recomendación mantiene su vigencia.
	Recomendación No. 3 (Documentación para auditoría)
Observaciones del Área Auditada	Favor referirse a lo indicado por la Gerencia de Gestión de Asuntos Jurídicos al respecto (oficio No. GAJ-06-2021-0684 (0470) adjunto). En dicho oficio se menciona: <i>“De lo anterior se puede demostrar el amplio margen de potestades que poseen la Auditoría Interna, lo cual no se puede establecer como una limitante el acceso de la información para cumplir con la labor que se le encomienda, por lo que esta Gerencia considera innecesario establecer en los carteles de contratación potestades las cuales están debidamente establecidas por ley.”</i>
¿Se acoge?	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	La recomendación se mantiene, dado que en el criterio jurídico no se manifiesta la imposibilidad de hacerlo. Al contrario, el incluirlo es más explicativo para facilitar la labor de fiscalización.

14 de mayo, 2021
AUIIC-06-2021-0002
Página 20 de 20

	Recomendación No. 4 (Cronograma)
Observaciones del Área Auditada	En cuanto se reciba el documento definitivo, se remitirá el cronograma solicitado.
¿Se acoge?	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Parcial <input type="checkbox"/>
Argumentos de la Auditoría Interna	El área auditada está clara que esta recomendación será de acatamiento en su momento, con la emisión del informe definitivo.
Comentario de Cierre del Área Auditada	“Corolario <i>En general, todas las sugerencias realizadas por la Auditoría Interna del CONAVI se pueden aplicar de manera fácil e inmediata, pues corresponden a mejoras puntuales de redacción y no de conceptos. Para el caso de los temas de consorcio y la recepción provisional, la recepción definitiva y finiquito, se solicitará la colaboración de otras dependencias para la redacción final.”</i>
¿Se acoge?	No Aplica
Argumentos de la Auditoría Interna	No Aplica