

**Auditoría Financiera
MEMORANDO DEFINITIVO
COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS
SUBA-24-2020**

PARA: MBA.
Gerardo Abarca Monge, **Subgerente a. i.
Subgerencia General de Operaciones**

DE:

Subauditor General

ASUNTO: **"Proceso de mejora de precios aplicado al proceso de contratación 2018LN-000017-DCADM "Alquiler de un edificio para albergar oficinas"**

FECHA **30 de enero de 2020**

Como parte del cumplimiento del Plan de Trabajo de la Auditoría Interna para el 2019, en la evaluación del proceso "Contratación Centralizada" se seleccionó la contratación 2018LN-000017-DCADM "Alquiler de un edificio para albergar oficinas"

La auditoría fue realizada de acuerdo con las "Normas generales de auditoría para el sector público" y las "Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público", dictadas por la Contraloría General de la República.

Con el propósito de acatar lo dispuesto por la Contraloría General de la República en comunicación de fecha 17 de marzo del 2003, sobre el contenido de los informes de auditoría y los servicios de asesoría y advertencia, se les recuerda que de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la Ley General de Control Interno, cuentan con un plazo de **10 días hábiles** para comunicar a esta auditoría la documentación con la cual se ordenó la implantación de las recomendaciones que se consignan en este informe, así como el cronograma en el que se señalen los responsables de la implementación de las recomendaciones y los plazos definidos por su área para el cumplimiento. Asimismo, se recuerda que el incumplimiento injustificado de los deberes y funciones en materia de control interno por parte del jerarca, titulares subordinados y los demás funcionarios públicos, incluso las acciones

INFORMACIÓN DE USO INTERNO

La información contenida en este documento es de Uso Interno y sólo puede ser utilizada por el personal del Conglomerado Banco Popular y no puede ser difundida a proveedores ni terceros, sino cuenta con previa autorización por el área administrativa correspondiente.

para instaurar las recomendaciones emitidas por la auditoría interna, podrán hacerlos incurrir en responsabilidad administrativa según lo previsto en el artículo 39 de la referida Ley, así como de las sanciones establecidas en su artículo 41.

En punto a lo anterior, es fundamental que para efecto del seguimiento de las recomendaciones contenidas en este informe, esa área establezca los procedimientos que le permitan mantener el control de las fechas de cumplimiento de cada una de las recomendaciones, con el objetivo de implementarlas dentro del tiempo establecido o en su defecto determinar y acreditar los elementos (razonables) que estén limitando dicho cumplimiento, con el fin de solicitar dentro del periodo establecido (**7 días hábiles antes del vencimiento**), las ampliaciones de plazo que correspondan para su validación por parte de esta Auditoría.

En resumen, se logra concluir que en este caso:

- Como parte del proceso de aclaración del cartel se tenía certeza de que solamente una mejora podía presentarse, sin embargo, a Polymer se le permitió formular dos.
- Se recibió la primera mejora de precios sin sobre cerrado como lo requería el cartel y más grave aún, que se consignara como si fuera el precio de la oferta original; siendo que si bien, el oferente podía remitirla el mismo día del acto de apertura, como lo facultaba el referido pliego de condiciones, debió de abrirse hasta en el acto de apertura de mejora de precios en los 5 días hábiles posteriores establecidos.
- Se recibieron las 2 mejoras de precio de Polymer sin que se hubiera realizado de previo el análisis de si era o no admisible, requisito dispuesto en el reglamento de repetida cita.

I. Comunicación verbal de los resultados (conferencia final)

Al ser las 9:30 horas del 23 de enero del 2020, en las oficinas de la Subgerencia General de Operaciones, se procedió con la discusión, análisis y aceptación de las observaciones del memorando borrador SUBA-05-2020, en presencia de Los representantes de la administración, MBA. Gerardo Abarca Monge, Subgerente. Subgerencia General de Operaciones, Lic. Maykel Vargas García, Director. Dirección Soporte Administrativo y Licda. Tatiana Brenes Rivera, Asistente Subgerencia General de Operaciones y las representantes de la Auditoría Interna, MBA. Grettel Alpizar Rojas, Licda. Cristina Garro Carvajal y Licda. Andrea González Morales. El Acta de Discusión correspondiente se incluye en el anexo 1 de este informe, además se incluyen en este memorando los ajustes que correspondieron producto de lo indicado en la minuta en mención.

II. Comunicación de resultados

a. Aplicación improcedente de mejoras de precio sin proceso previo de admisibilidad:

El cartel de la contratación de marras contempló la posibilidad de mejorar el precio, pero se aplicó sin que de previo se hubiera realizado el análisis de cuáles ofertas cumplieran con los requisitos mínimos para ser admisibles en virtud, de que este mecanismo solo puede aplicarse a las que resultaren elegibles, según lo dispuesto en el pliego de condiciones y en el artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa que en lo conducente se transcriben:

Cartel:

*.../ "2.10.1 El oferente tendrá la posibilidad de mejorar su precio dentro de un concurso, pero se tomará en consideración **únicamente para aquellas ofertas que superen la fase de admisibilidad y tengan la posibilidad de ser sometidas al sistema de evaluación establecido en el cartel y resultar elegibles.**"*

"Artículo 28 bis. - Mejoras del precio. (*)

Los oferentes que hayan hecho propuestas elegibles podrán mejorar sus precios para efectos comparativos solamente si el cartel estableció expresamente esa posibilidad."

El cartel definirá detalladamente la metodología que aplicará en cada concurso, respetando para ello la igualdad, la buena fe y la transparencia. El precio que se tomará para efectos de calificación será el último que propongan los respectivos oferentes."

Dicho precepto legal en cuanto a la aplicabilidad solo a ofertas elegibles ha sido igualmente reiterado en criterios de la Contraloría General de la República como en lo conducente se transcribe:

"Las mejoras de precio, por mandato expreso del artículo, deben necesariamente encontrarse permitidas en el cartel, y, además, el propio cartel debe establecer la metodología que aplicará para estudiar y comparar las mejoras del precio.

El mecanismo que defina la Administración operará únicamente respecto a oferentes que fueron considerados como elegibles, es decir, primero se procede con el análisis de admisibilidad a partir de los requisitos mínimos estipulados en el cartel (análisis de cuáles ofertas cumplen con los requisitos para ser consideradas), y una vez aplicado el "filtro" de admisibilidad, se invita a presentar la mejora del precio sólo a los oferentes elegibles (los que superaron el análisis de admisibilidad).

Luego de conocer los nuevos precios mejorados, la Administración procede a aplicar el sistema de evaluación, dentro del cual, al analizar el precio, debe considerar el último que propusieron los oferentes, es decir, el precio mejorado(https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L4/411_mejora_de_precios.html)

Pronunciamiento DCA-0864-2018 4 setiembre 2018.

"CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. División de Contratación Administrativa.

San José, a las catorce horas treinta minutos del cuatro de setiembre del dos mil dieciocho. --- Recurso de apelación interpuesto por CONSTRUCTORA MADRIZ & SOLÍS S. A. en contra del acto de adjudicación de la LICITACIÓN ABREVIADA 2017LA-000005-2599, promovida por la CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (DIRECCIÓN REGIONAL DE SERVICIOS DE SALUD CHOROTEGA (...)

3). En este punto, resulta importante considerar lo dicho sobre el particular por parte de este órgano contralor: "**Como puede verse, la mejora únicamente puede aplicarse a las ofertas consideradas elegibles, siempre que el cartel la haya contemplado expresamente**; en tanto resultan una prerrogativa de la Administración (en ese sentido puede verse la resolución No. R-DCA-344-2015 de las doce horas con cincuenta y siete minutos del seis de mayo del dos mil quince, p.8); (el subrayado no corresponde al original)"

Sobre este aspecto se observa que el cartel estableció que se podía considerar para análisis las mejoras recibidas el mismo día del acto de apertura de ofertas, lo cual nunca debió estipularse de esa forma ya que para ello se debía primero realizar el proceso de admisibilidad, lo cual se conllevó que en ese evento tomaron como precio ofertado el mejorado; siendo que según se logra extraer del Reglamento de repetida cita eso no era posible ya que dicho precio se podría tomar en cuenta hasta en la etapa de calificación.

- b. Recepción improcedente de dos mejoras de precio:** Se logró constar que se le aceptó a Polymer de Costa Rica la presentación de dos mejoras de precio sin que ello estuviera previsto en el cartel y así confirmado durante del proceso de aclaraciones al cartel.

Al respecto el artículo 28 bis del Reglamento de cita dispone que la mejora de precios es facultativa para la administración y debe estar prevista en el cartel de manera pormenorizada, para lo cual debe respetarse la igualdad, buena fe y la transparencia y que además el oferente se encuentra obligado a **justificar las razones de su disminución** en el precio como en lo conducente se transcribe:

"Artículo 28 bis. - Mejoras del precio. (*)

.../ El **oferente se encuentra obligado a justificar con toda claridad las razones que justifican la disminución de su precio.**

Las mejoras del precio no deben implicar una disminución de cantidades o desmejora de la calidad del objeto originalmente ofrecido y tampoco puede otorgar ventajas indebidas a quienes lo proponen, tales como convertir su precio en ruinoso o no remunerativo." (el subrayado y destacado no es del original)

El cartel de la contratación por su parte dispuso que la mejora de precios debía presentarse en sobre cerrado en un plazo máximo de 5 días hábiles y

que de presentarse el mismo día de la apertura sería aceptada como en lo conducente se transcribe.

*"2.10.4 La propuesta de mejora de precios deberá aportarse para la valoración, en sobre cerrado en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de la apertura de ofertas, a más tardar a las 11:00 horas del último día según el plazo indicado. Si el **oferente presenta una mejora de precios el mismo día de la apertura de ofertas, la misma será considerada** para su análisis..." (el subrayado y destacado no es del original)*

Una vez publicado el cartel y durante el plazo de aclaraciones al mismo consta en el expediente administrativo la consulta formulada por Hogares de Costa Rica **sobre la cantidad de mejoras** que podrían plantearse, indicando que al estar abierto podría presentarse para beneficio del resto o ventajas indebidas, ante lo cual mediante oficio AGAC-999-2018 del 26 de julio del 2018 la División de Contratación responde que **solamente procede una mejora del precio**, tal y como se transcribe:

*"Tal como lo señala el cartel en el **punto 2.10.4** y según la transcripción que hace en su nota, la propuesta de mejora de precio deberá aportarse para su **valoración en sobre cerrado** en un máximo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente a la apertura de ofertas, a más tardar a las 11:00 horas del último día según el plazo indicado. Por lo tanto, es evidente que **solamente se podrá presentar una mejora del precio por cada oferente**, ya que es claro que se realiza una apertura de mejoras..." (el subrayado y destacado no es del original).*

- **Primera mejora de precios:** En el acto de apertura de ofertas que se dio el 16 de agosto del 2018, y se presentaron 2 ofertas con precios de \$24,5 y \$32 y una mejora de \$30 por parte de Polymer como se detalla:

Oferente	Precio ofertado	Mejora precio
Hogares de Costa Rica	24,5	Ninguno
Polymer	\$32.	\$30

Fuente: Elaboración propia con datos visibles en el expediente de la contratación

Respecto a la mejora de precio ofrecida, Polymer el 22 de agosto del 2018, consigna, como declaración jurada, que pudo disminuir el precio por metro cuadrado debido a que obtuvieron un presupuesto más detallado de las mejoras requeridas para el inmueble, aduciendo que no le había sido posible entregar el día de la apertura de ofertas **el sustento de la mejora**.

En este punto cabe destacar que la acreditación de Polymer se da debido a que el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa dispone que el oferente se encuentra obligado a **justificar con toda claridad las razones que sustentan la disminución** de su precio.

- **Segunda mejora de precios:** En el plazo establecido en el cartel se lleva a cabo la apertura de mejora de precios que ocurrió el 23 de agosto del 2018 en donde Polymer presenta otra mejora de precios por un monto \$23 el metro cuadrado.

La División Contratación Administrativa indicó que habían aceptado esta segunda mejora por cuanto consideraron que lo propuesto inicialmente en el acto de apertura de ofertas era un descuento, lo cual no es de recibo en virtud que desde un inicio el proveedor consigna en su oferta que es una mejora, lo que ratifica cuando presenta el sustento de la disminución conforme lo establecido en el artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

Sobre dicha mejora, Hogares de Costa Rica con notas de fecha 23 y 28 de agosto argumenta que ya Polymer había presentado la misma y no era de recibo recibirle una segunda mejora, mismas que no fueron aceptadas por la administración.

Los puntos anteriormente expuestos traen como consecuencia que se comprometiera de manera innecesaria el principio de igualdad, y pudo haber inhibido de alguna manera a Hogares de Costa Rica a no formular una mejora de precio el día previsto para ello, en virtud de que el suyo era menor al ofertado y mejorado por Polymer el día del acto de apertura, con lo cual se le dio una aparente ventaja al permitírsele hacer una segunda mejora de precios en el término establecido al efecto (5 días hábiles después) de acuerdo con lo que había expresamente aclarado la División de Contratación Administrativa. Aunado a lo anterior se observa que en la validación jurídica según oficio DIRJ-1575-18 del 30 de octubre de 2018, se limita a consignar que *"...la empresa que se está recomendando como Adjudicataria, realizó una mejora de precio de \$30 a \$23."*

Recomendación

Para: Subgerencia General de Operaciones

1. Valorar la aceptación de las dos mejoras de precio presentadas por Polymer en el proceso de contratación sin que se hubiera realizado el análisis de elegibilidad establecido en el artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa además de que conforme con el cartel y las aclaraciones al mismo, no estuviera permitido, y considerando que el estudio de validación jurídica se limitó a consignar una mejora de precio; adoptar las acciones que correspondan.

Fecha cumplimiento: 30 abril 2020

Nivel de Riesgo: Medio

TR: CI

Atentamente,

Directora a. i.

Asesora Legal

Auditora Encargada

C: Archivo

gar * cgc * agm * smg

ANEXO 1 Minuta de Discusión

CBP-A2



ACTA DE DISCUSIÓN Memorando borrador SUBA-05-2020

Reunión iniciada a las 9:30 horas del día 23 de enero del 2020, en las oficinas de la Subgerencia General de Operaciones.

Representantes de la Administración

- MBA. Gerardo Abarca Monge, Subgerente. Subgerencia General de Operaciones
- Lic. Maykel Vargas García, Director. Dirección Soporte Administrativo
- Licda. Tatiana Brenes Rivera, Asistente Subgerencia General de Operaciones

Representantes de la Auditoría Interna

- MBA. Grettel Alpizar Rojas. Directora
- Licda. Cristina Garro Carvajal. Asesora Legal
- Licda. Andrea González Morales. Encargada

El propósito de esta reunión es efectuar la discusión, análisis y aceptación de las observaciones y recomendaciones expuestas en el memorando borrador SUBA-05-2020 "**Proceso de mejora de precios aplicado al proceso de contratación 2018LN-000017-DCADM "Alquiler de un edificio para albergar oficinas"**", brindando un espacio de discusión que promueva aclarar los hallazgos y recomendaciones, brindar argumentos adicionales para que sean valorados por la Auditoría (cuando aplique), proponer y acordar sobre los mecanismos de mitigación de riesgos por implementar, así como realizar ajustes de redacción que permitan una mejor comprensión del informe.

Es responsabilidad de ambas partes el diseño de soluciones prácticas y viables, siendo la Administración la responsable final del diseño del sistema de control interno en procura de mitigar los riesgos comunicados en el informe.

En caso de existir desacuerdo con los hallazgos aportados en el informe podrá acogerse a lo dispuesto en la Ley General de Control Interno 8292 artículo 36°, 37° y 38°.

A continuación, se procede a detallar el contenido del informe, incluyendo los comentarios, de la Administración y del equipo de auditoría, cuando corresponda; así como el establecimiento de las fechas de cumplimiento para todas las recomendaciones:

INFORMACIÓN DE USO INTERNO

La información contenida en este documento es de Uso Interno y sólo puede ser utilizada por el personal del Conglomerado Banco Popular y no puede ser difundida a proveedores ni terceros, sino cuenta con previa autorización por el área administrativa correspondiente.

Teléfono: 2104-7954, San José, Costa Rica

Comentarios relativos a las conclusiones

El Lic. Maykel Vargas señala que el alcance del informe se suscribe a lo normado en el Reglamento de Contratación Administrativa referente a la mejora.

Comenta que hace aproximadamente hace 2 años la Contraloría remite pronunciamiento sobre una objeción donde indica que la mejora de precios se realiza a las ofertas que son admisibles, lo que se aplica hoy día en el Banco Popular.

Importa recordar que Hogares de Costa Rica retira su oferta y no puede hacerse constar que el retiro de la misma se asocia a la mejora de precios que se acepta a la empresa Polymer. Por lo que considera impropio mencionar esto en el informe.

Acota que esta contratación era una necesidad urgente del Banco, en virtud del desalojo del Edificio Metropolitano por las malas condiciones y no hubo que comparar ofertas por cuanto Hogares de Costa Rica se retiró.

En pagina 3 se habla sobre buena fe y transparencia desea aclarar que toda la trazabilidad del proceso consta en el expediente y proceso de adjudicación. El Lic. Vargas señala que la explicación de esto consta en el informe de adjudicación punto 7 inciso b. De igual manera le parece importante aclarar que sobre lo actuado hubo respaldo de la Consultoría Jurídica.

La Licda. Cristina Garro considera que bien podría suprimirse la asociación del retiro de la oferta de Hogares con la mejora pues no es un hecho probado ni que tengamos evidencia. Le parece importante verificar si hubo validación por parte de la Consultoría Jurídica, sobre la aceptación de las 2 mejoras de precio o si no hubo comentario u observación al respecto.

Reitera el Lic. Vargas que debe verse el informe de adjudicación punto 7 inciso b. aspecto que la Licenciada Garro considera necesario verificar.

Agrega que en su momento se planteó el cartel de forma errónea por cuanto permitía la presentación de mejora de precio el mismo día de la apertura de ofertas sin que se especificara que la misma se conocería hasta el día de la apertura de las mejoras que sería 5 días según cartel. De igual manera recalca que de conformidad con la evidencia del expediente, el oferente Polymer siempre planteó que desde un inicio era una mejora de precios, para explicar esto reseña el proceso ocurrido de acuerdo con el expediente.

A. Proceso de mejora de precios aplicado al proceso de contratación 2018LN-000017-DCADM "Alquiler de un edificio para albergar oficinas"	Riesgo Medio
Número de recomendación: 1	

Recomendación:

Instruir para que se valore el incumplimiento en el proceso de contratación administrativa,, por aceptar las mejoras de precio del concurso sin que se hubiera realizado el análisis de elegibilidad establecido en el artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa y la aceptación de las dos mejoras de precios presentadas por Polymer sin que, de conformidad con el cartel y las aclaraciones al mismo, estuviera permitido y en caso de determinarse vicios de orden legal se proceda con las acciones que correspondan.

Recomendación ajustada propuesta

CBP-A2



Formulario: 4.2
Versión: 02
Fecha: agosto 2018

A. Proceso de mejora de precios aplicado al proceso de contratación 2018LN-000017-DCADM "Alquiler de un edificio para albergar oficinas" Riesgo Medio

Valorar la aceptación de las dos mejoras de precio presentadas por Polymer en el proceso de contratación sin que se hubiera realizado el análisis de elegibilidad establecido en el artículo 28 bis del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa además de que conforme con el cartel y las aclaraciones al mismo, estuviera permitido, y considerando que el estudio de validación jurídica se limitó a consignar una mejora de precio; adoptar las acciones que correspondan.

Se acepta la recomendación


Fecha y plazo de cumplimiento 5: Fecha 30 de abril del 2020
Funcionario que define la fecha: Nombre: MBA. Gerardo Abarca Monge

Al ser las 10:30 horas, finaliza la reunión celebrada para la discusión verbal de los resultados emitidos en el memorando borrador mencionado en la primera página de este documento.
Leído el documento a los presentes, se acepta la minuta.

REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN

MBA. Gerardo Abarca Monge		
Subgerencia General de Operaciones	JOSE GERARDO ABARCA MONGE (FIRMA)  Firmado digitalmente por JOSE GERARDO ABARCA MONGE (FIRMA) Fecha: 2020.01.29 15:17:39 -06'00' "Esta firma valida mi participación y comentarios incluidos en la presente acta de discusión"	Fecha

REPRESENTANTES DE LA AUDITORÍA INTERNA

MBA. Grettel Alpizar Rojas		
Auditoría Financiera	GRETTEL ALPIZAR ROJAS (FIRMA)  Firmado digitalmente por GRETTEL ALPIZAR ROJAS (FIRMA) Fecha: 2020.01.30 08:11:08 -06'00'	Fecha

INFORMACIÓN DE USO INTERNO

La información contenida en este documento es de Uso Interno y sólo puede ser utilizada por el personal del Conglomerado Banco Popular y no puede ser difundida a proveedores ni terceros, sino cuenta con previa autorización por el área administrativa correspondiente.

Teléfono: 2104-7954, San José, Costa Rica



Licda. Cristina Garro Carvajal	FLORA CRISTINA GARRO CARVAJAL (FIRMA)	Firmado digitalmente por FLORA CRISTINA GARRO CARVAJAL (FIRMA) Fecha: 2020.01.29 16:11:10 -06'00'
Asesora Legal	Firma	Fecha

Licda. Andrea González Morales	ANDREA GONZALEZ MORALES (FIRMA)	Firmado digitalmente por ANDREA GONZALEZ MORALES (FIRMA) Fecha: 2020.01.29 15:21:16 -06'00'
Auditoría Financiera	Firma	Fecha