

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE RIESGOS ASOCIADOS A LOS
PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LA CNFL

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública

KACERINE CARRANZA ALVARADO
RAÚL FERNÁNDEZ VÁSQUEZ

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2020

Dedicatoria

A nuestras familias por el apoyo y comprensión brindada a lo largo de esta Maestría y de muchos años de educación y crecimiento personal.

Agradecimientos

Al Profesor Guía Alejandro Calvo Castillo por el apoyo y orientación de este trabajo final de investigación aplicada.

A los profesores lectores Víctor Garro Martínez y Orlando Hernandez Cruz por su apoyo y recomendaciones que enriquecieron este trabajo.

A la CNFL por el apoyo brindado para el crecimiento académico y profesional de sus colaboradores.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Gestión Pública.”

M.Sc Georgianella Barboza González
**Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado**

M.Sc. Alejandro Calvo Castillo
Profesor Guía

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Lector

Dr. Orlando Hernández Cruz
Lector

Dr. Roberto Guillén Pacheco
Director del Programa de Posgrado en Administración Pública

Kacerine Carranza Alvarado
Sustentante

Raúl Fernández Vásquez
Sustentante

Índice general

Dedicatoria	i
Agradecimientos	i
Hoja de firmas	ii
Índice general	iii
Resumen	v
Índice de Tablas	vi
Índice de Figuras	vii
Abreviaturas	viii
1.1. Antecedentes	1
1.1.1. CNFL	1
1.1.2. Marco Jurídico	3
1.1.3. Contratación Administrativa.....	4
1.1.4. Riesgos.....	6
1.2. Delimitación del problema.....	7
1.3. Justificación	8
1.4. Pregunta de investigación	8
1.5. Objetivos.....	9
1.5.1. Objetivo general.....	9
1.5.2. Objetivos específicos	9
1.6. Metodología.....	9
1.6.1. Tipo y enfoque de investigación	9
1.6.2. Unidad de análisis	11
1.6.3. Técnicas e instrumentos de recolección de información	11
1.6.4. Métodos y técnicas de análisis de información	13
1.6.5. Etapas del trabajo de investigación.....	14
1.6.6. Alcances y limitaciones	14
Capítulo 2 – Marco Teórico	15
2.1. Principios de contratación administrativa.....	15
2.1.1. Principios de compras públicas según la OCDE	15
2.1.2. Principios de contratación administrativa en América Latina y el Caribe ...	19
2.1.3. Principios de contratación administrativa en Costa Rica.....	20
2.2. Procesos de adquisición y sus riesgos asociados	23
2.2.1. El concepto de riesgo.....	23
2.2.2. Riesgos en procesos de adquisición.....	24
2.3. Riesgos en contratación administrativa en Costa Rica	30
2.3.1. Seguridad razonable en los procesos de compra	30
2.3.2. Riesgos en contratación administrativa en la actualidad	31
Capítulo 3 – Marco jurídico aplicable a los procesos de contratación de la CNFL	34
3.1. Ley 8660. Título II. Instituto Costarricense de Electricidad y sus Empresas	34
3.2. Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades del Sector Telecomunicaciones.....	35

3.3.	Reglamento para los procesos de contratación de las empresas del ICE.....	37
3.4.	Ley General de Control Interno	40
Capítulo 4 – Análisis comparativo entre el marco normativo aplicable a la CNFL y la LCA		
		42
4.1.	Metodología de comparación.....	42
4.2.	Generalidades de los procesos de adquisición	44
4.3.	Planificación contractual.....	47
4.4.	Desarrollo de los procedimientos	51
4.5.	Ejecución contractual.....	56
Capítulo 5 – Revisión de análisis de riesgos en las compras de la CNFL		
		60
5.1.	Procedimiento de revisión	60
5.2.	Tamaño de la muestra	60
5.3.	Resultados obtenidos	61
5.3.1.	Procedimientos de escasa cuantía	61
5.3.2.	Concursos de Adquisición	62
Capítulo 6 – Metodología para el análisis de riesgos asociados a los proceso de contratación de la CNFL		
		64
6.1.	Gestión Integral de Riesgos en la CNFL	64
6.2.	Metodología para el análisis de riesgos en proceso de contratación	71
6.2.1.	Análisis general de riesgos en procesos de contratación	71
6.2.2.	Análisis de riesgos en cada proceso de contratación	74
6.2.3.	Ejemplos de uso	85
Capítulo 7 – Conclusiones y recomendaciones		
		108
7.1.	Conclusiones	108
7.2.	Recomendaciones	110
Bibliografía		
		111
Anexo		
		114
A.1.	Procedimientos de escasa cuantía revisados	114
A.2.	Concursos de adquisición revisados	117

Resumen

La Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones excluye a las empresas del ICE, entre ellas a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), de la aplicación directa de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y su reglamento (únicamente aplicable en caso de vacío legal), sin embargo, la Ley General de Control Interno (LGCI) es de acatamiento obligatorio, por lo que se debe desarrollar la gestión de riesgos en los procesos de contratación en la CNFL.

En el presente TFIA se desarrolla el marco normativo aplicable a los procesos de contratación en la CNFL. Seguidamente, se desarrolla una comparación amplia y detallada entre la LCA y su reglamento y el marco normativo aplicable a la CNFL donde se encontraron pocas diferencias.

También se muestran los resultados del muestreo realizado a los procesos de contratación desarrollados en la CNFL entre el 2017 y el 2019 donde se examinaron 360 expedientes. Con la excepción de los riesgos propios de la ejecución de las labores en la contratación de servicios, los cuales son transferidos al contratista, no se halló evidencia de que se realice la gestión de los riesgos de todas las etapas del proceso de contratación como lo señala la LGCI y las buenas prácticas en la materia.

Posteriormente, se plantea una metodología para el análisis de riesgos en los procesos de contratación alineada con las políticas de gestión de riesgos en la CNFL. Dicha metodología plantea el desarrollo en dos partes: un análisis general de los riesgos asociados al proceso de contratación que se propone que se desarrolle una vez al año y una metodología más simple y práctica para el análisis y gestión de riesgos en cada proceso de contratación.

Finalmente, se exponen dos ejemplos de aplicación de la metodología en procesos de contratación donde se muestra la practicidad y aplicabilidad tanto para la adquisición de bienes como para la contratación de servicios.

Índice de Tablas

Tabla 2.1 Riesgos por etapa en procesos de contratación.....	27
Tabla 4.1 Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Generalidades.....	44
Tabla 4.2 Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Planificación Contractual.....	47
Tabla 4.3 Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Desarrollo de los procedimientos	51
Tabla 4.4 Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Ejecución contractual.....	56
Tabla 5.1 Tamaño de la muestra para la revisión	61
Tabla 6.1 Criterios de probabilidad	67
Tabla 6.2 Criterios de consecuencia	68
Tabla 6.3 Interpretación del mapa de evaluación del nivel de riesgo.....	69
Tabla 6.4 Parámetros de evaluación del nivel de riesgo.....	70
Tabla 6.5 Criterio cuantitativo de probabilidad y consecuencia.....	82
Tabla 6.6 Criterio cuantitativo del nivel de riesgo.....	83
Tabla 6.7 Riesgo 1 - Incorrecta definición de las especificaciones técnicas	86
Tabla 6.8 Riesgo 2 – Contradicción entre distintos documentos del cartel.....	87
Tabla 6.9 Riesgo 3 – Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra	88
Tabla 6.10 Riesgo 1 – Falta de competencia o colusión.....	90
Tabla 6.11 Riesgo 2 – Retraso en el proceso de adjudicación.....	91
Tabla 6.12 Riesgo 3 – Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas	92
Tabla 6.13 Riesgo 4 – Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación.....	93
Tabla 6.14 Riesgo 5 – Inadecuada documentación del expediente	94
Tabla 6.15 Riesgo 1 – Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario	96
Tabla 6.16 Riesgo 2 – Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes	97
Tabla 6.17 Riesgo 3 – Control de calidad inadecuado	98
Tabla 6.18 Riesgo 4 – Rompimiento del equilibrio económico del contrato	99
Tabla 6.19 Riesgo 5 – Inadecuada documentación del expediente	100
Tabla 6.20 Riesgo 6 – Retraso en la coordinación y ejecución de pruebas de control de calidad por terceros.....	101

Índice de Figuras

Figura 1.1 Área de Cobertura de las empresas distribuidoras	2
Figura 2.1 Principios que rigen las compras públicas en América Latina.....	20
Figura 6.1 Principios del Estándar Australiano de Administración de Riesgos	66
Figura 6.2 Mapa de evaluación del nivel de riesgo	69
Figura 6.3 Matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual.....	76
Figura 6.4 Matriz de riesgos para la etapa durante el concurso.....	78
Figura 6.5 Matriz de riesgos para la etapa de ejecución contractual	80
Figura 6.6 Matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual.....	89
Figura 6.7 Matriz de riesgos para la etapa durante el concurso.....	95
Figura 6.8 Matriz de riesgos para la etapa de ejecución contractual	102
Figura 6.9 Matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual.....	105
Figura 6.10 Matriz de riesgos para la etapa durante el concurso.....	106
Figura 6.11 Matriz de riesgos para la etapa de ejecución contractual	107

Abreviaturas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

CGR: Contraloría general de la República.

CNFL: Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima.

Coopealfaroruiz: Cooperativa de Electrificación Rural de Alfaró Ruiz R.L.

Coopeguanacaste: Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste R.L.

Coopelesca: Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L.

Coopeasantos: Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L.

COSEVI: Consejo de Seguridad Vial.

ESPH: Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

GIR: Gestión Integral de Riesgos.

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.

JASEC: Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago.

MEP: Ministerio de Educación Pública.

MSP: Ministerio de Seguridad Pública.

LCA: Ley de Contratación Administrativa.

LFST: Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

LGCI: Ley General de Control Interno.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

RLCA: Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

RPCEICE: Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del ICE.

RTII: Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.

SEVRI: Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional.

SICOP: Sistema integrado de compras públicas.

TFIA: Trabajo Final de Investigación Aplicada.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Kacerine Carranza Alvarado, con cédula de identidad 2-0627-0323, en mi condición de autor del TFG titulado Metodología de análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación de la CNFL

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Kacerine Carranza Alvarado

Número de Carné: A41159 Número de cédula: 2-0627-0323

Correo Electrónico: kc2311@gmail.com

Fecha: 26/08/2020 Número de teléfono: 8894-1879

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Alejandro Calvo Castillo

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Raúl Fernández Vásquez, con cédula de identidad 2-0593-0586, en mi condición de autor del TFG titulado Metodología de análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación de la CNFL

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Raúl Fernández Vásquez

Número de Carné: A21987 Número de cédula: 2-0593-0586

Correo Electrónico: rauldezv@gmail.com

Fecha: 26/08/2020 Número de teléfono: 8836-0165

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Alejandro Calvo Castillo

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

Capítulo 1 - Introducción

La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), es una empresa pública que distribuye y comercializa la energía eléctrica en la Gran Área Metropolitana. Fue creada mediante el Contrato-Ley N°2 denominado “Contrato Eléctrico” del 8 de abril del año 1941 (modificado a través de la Ley 4197 del 20 de septiembre de 1968 y de la Ley 4977 del 19 de mayo de 1972).

Para el 2019, de acuerdo al Plan Operativo Institucional, el presupuesto propuesto para el programa de inversiones es de 13 400 millones de colones que se realizan por medio de algún mecanismo de compras públicas son considerables, resaltando esto la importancia que tiene el análisis de riesgos en esta materia.

1.1. Antecedentes

A continuación, se detallan los antecedentes de la CNFL, su marco jurídico, los aspectos básicos sobre la contratación administrativa en la Compañía y algunos detalles en materia de riesgos.

1.1.1. CNFL

En 1884, Costa Rica se convirtió en la tercera ciudad del mundo con alumbrado público eléctrico en su capital. A inicios del siglo XX el costo de la electricidad era muy elevado y el mercado nacional estaba en manos de tres empresas privadas: Compañía Nacional de Electricidad, Compañía Nacional Hidroeléctrica y The Costa Rica Electric Light and Traction Company, que posteriormente se convertiría en la transnacional Electric Bond and Share Company (EBASCO).

En 1928 nació la Liga Cívica Juan Rafael Mora donde se encontraban personas como Alfredo Gonzales Flores, Ricardo Moreno Cañas, Ricardo Fournier, Omar Dengo y Felipe Gonzales Flores, que luchan y consiguen la creación del Servicio Nacional de Electricidad en 1928 como ente regulador. A la vez impulsan la nacionalización del servicio eléctrico, lo que finalmente se logra en la Administración de Calderón Guardia en 1940.

El 8 de abril de 1941 se da la fusión de las tres empresas eléctricas que estaban en el centro del país y se crea una sola compañía que posteriormente se convertiría en la CNFL.

En 1948 se crea el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y se continuó dando paulatinamente la compra de acciones de la CNFL por parte del ICE. En 1968 finalmente, la CNFL se convirtió en una empresa 100% nacional.

En Costa Rica la distribución y comercialización de energía eléctrica está a cargo de ocho empresas: ICE, JASEC, ESPH, Coopelesca, Coopeguanacaste, Coopealfaroruiz, Coopesantos y CNFL y cada una tiene un área de concesión determinada para el desarrollo de sus funciones. En la siguiente figura se muestra el área de concesión de cada una de las empresas distribuidoras de Costa Rica. Como se puede observar, la CNFL brinda el servicio en la zona central del país.

Figura 1.1

Área de Cobertura de las empresas distribuidoras



Fuente: Índice de cobertura eléctrica (Instituto Costarricense de Electricidad, 2019, pág. 8)

La CNFL centraliza sus funciones en el Gran Área Metropolitana donde abastece a los principales centros de negocios de la capital. La Compañía es la principal empresa distribuidora de electricidad en Costa Rica y su área de servicio abarca 907 km², donde registra una electrificación total del 99.98% y una gestión comercial del 46% del mercado eléctrico costarricense.

Para su sistema de generación, cuenta con diez subestaciones elevadoras. Para su sistema de distribución de electricidad, dispone de veintidós subestaciones reductoras para su sistema de distribución aéreo; tres subestaciones para su sistema de distribución subterráneo, tres patios de interruptores y dos subestaciones móviles como respaldo (Compañía Nacional de Fuerza y Luz, 2019).

Dentro de las competencias que tiene la CNFL se encuentra en velar por la calidad y la continuidad del negocio de electricidad, por ende, resulta de vital importancia comprender los ejes estratégicos que engloban su constitución y accionar dentro de los estatutos gubernamentales de Costa Rica.

1.1.2. Marco Jurídico

La CNFL fue creada con la Ley 2 Ratificación del Contrato Eléctrico Sistema Nacional de Electricidad – CNFL de 1941. Esa ley fue la que unió a 3 compañías privadas (extranjeras) que existían en esa época y las une en una sola e impulsa la nacionalización de la Compañía que se fundó. Dicha Ley, establece el área de concesión de la CNFL. Esta ley sufrió modificaciones en 1952 y en 1968 cuando el ICE ya había empezado a comprar acciones. Hoy el ICE es el dueño de más del 98% de las acciones. La reforma del 68 brinda la concesión de la CNFL por 25 años prorrogables 25 años más, con lo que su plazo finalizaría en el 2018.

Las leyes que enmarcan el accionar de la CNFL (Compañía Nacional de Fuerza y Luz, 2018, pág. 4), se mencionan las siguientes:

1. Ley N° 8660: Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones.
2. Ley orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428: Hace referencia a la legalidad y eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en las empresas evaluadas por el ente Contralor.
3. Ley de Planificación Nacional N°5525-74: señala que los programas de inversión pública presenten compatibilidad con las previsiones y con el orden de prioridad planteado en los planes de desarrollo nacional, excepto los artículos No.10, 16, 17 y 18.
4. Artículo N° 57 y Artículo N° 94 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131: manifiesta el deber de informar a solicitud del Ministerio de Hacienda, sobre puntos contenidos dentro del área económica-financiera de la empresa.

Una ley fundamental para la CNFL es la 8660 Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones (LFST) la cual, hace referencia al “ICE y sus empresas”. Esta ley extiende el plazo de existencia de la CNFL en 99 años.

Leyes generales:

- Ley General de Control Interno - Ley 8292.
- Ley igualdad de oportunidades para personas discapacitadas - Ley 7600.
- Ley Orgánica del Ambiente (LOA), Ley 7554.
- Ley de emergencias y sus reformas – Ley 7914
- Ley de patrimonio histórico - arquitectónico de Costa Rica - Ley 7555.
- Ley uso eficiente de energía - Ley 7447.
- Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública - Ley 8422.
- Ley de protección al trabajador - Ley 7983.
- Ley de publicidad a programas artísticos de producción nacional - Ley 4325.
- Ley de estímulo a las bellas artes costarricenses - Ley 6750
- Ley General de Administración Pública - Ley 6227.

1.1.3. Contratación Administrativa

La Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones aprobada en el 2008 contempla a todas las empresas del ICE. Explícitamente, en el artículo 5 de esa ley se indican las empresas incluidas:

ARTÍCULO 5.- El Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas.

Para los propósitos de esta Ley, son empresas del ICE:

- a) Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima, en adelante denominada Racsa.
- b) Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima, en adelante denominada CNFL.
- c) Compañía Radiográfica Internacional Costarricense Sociedad Anónima, en adelante denominada Cricsa.
- d) Las demás empresas que el ICE constituya o adquiera, en ambos casos, con una participación no menor que el cincuenta y uno por ciento (51%) del capital accionario. (Ley N° 8660, 2008).

En materia de contratación administrativa, esta ley dedica su capítulo IV a establecer la regulación que aplicará al ICE y sus empresas, indicando en su artículo 20 que:

Artículo 20. Regulación de la contratación. La adquisición de bienes y servicios que realice el ICE estará sometida a las disposiciones especiales contenidas en esta Ley y en su Reglamento. La Ley de Contratación Administrativa, N.º 7494, de 1º de mayo de 1996, sus reformas, y su Reglamento se aplicarán de manera supletoria. La adquisición de bienes y servicios, que realicen las empresas del ICE constituidas como una sociedad anónima, quedarán excluidas de la Ley de Contratación Administrativa. (Ley N° 8660, 2008).

Por lo tanto, de acuerdo con este artículo, la Ley de Contratación Administrativa (LCA) no es de aplicación en la CNFL únicamente en caso de vacío legal. En marzo del 2016 se publicó el Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del Instituto Costarricense de Electricidad (RPCEICE), el cual establece en su artículo 4 que:

Artículo 4. Jerarquía de las Fuentes de Derecho. Las contrataciones de las Empresas se regirán por los principios constitucionales y el Derecho Común, según el siguiente orden:

- a) Constitución Política.
- b) Instrumentos Internacionales ratificados por Costa Rica.
- c) Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades del Sector Telecomunicaciones.
- d) Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del Instituto Costarricense de Electricidad.
- e) Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades del Sector Telecomunicaciones.
- f) Cartel.
- g) Contrato u orden de compra.
- h) Código de Comercio.
- i) Código Civil. (ICE, 2016)

En este reglamento se reafirma que no se aplica directamente la LCA a los procesos de adquisición de la Compañía y que en su caso, se aplica el Reglamento supra citado.

1.1.4. Riesgos

Tal como se indicó en el apartado 1.1.2 Marco Jurídico, la Ley 8292 General de Control Interno (LGCI) es de aplicación obligatoria para la CNFL. Según el artículo 7 de esta ley, se debe tener un sistema de control interno, el cual deberá proporcionar seguridad en la consecución de garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.

Con respecto a administración de riesgos, en el inciso b del artículo 13, se indica que el jerarca y los titulares subordinados deben:

- b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno. (Ley N° 8292, 2002).

Así mismo, el artículo 14 hace referencia a la valoración del riesgo, resaltando la importancia que tiene la identificación, análisis y acciones en esta materia:

Artículo 14.-Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar. (Ley N° 8292, 2002).

Posteriormente, en el artículo 18 de la misma norma se establece el Sistema Específico de Valoración de Riesgos como una obligación para todos los entes u órganos, de manera que se

cubran las áreas, sectores, actividades o tareas de manera que permita identificar el riesgo institucional.

En la CNFL se pueden identificar tres documentos oficiales relacionados con la Gestión Integral de Riesgos (GIR). A continuación, se mencionan los aspectos más relevantes de cada documento.

Política corporativa de gestión integral de riesgos y continuidad del negocio

Esta política orienta las acciones necesarias que conduzcan a tratar eficaz y eficientemente los eventos de riesgo que interfieren en el cumplimiento de las funciones y el logro de los objetivos aplicando las mejores prácticas estableciendo objetivos, principios y documentos aplicables.

Política de gestión integral para la administración de riesgos

Define los principios y lineamientos en cumplimiento con el Artículo 18 de la Ley 8292 de Control Interno y Directrices Generales para el Establecimiento y Funcionamiento de un Sistema Específico Valoración del Riesgos Institucional (SEVRI), que permite identificar en forma adecuada el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo en los procesos que se realizan en la CNFL.

Marco orientador: establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos de la CNFL

Este documento define la estrategia del SEVRI bajo la GIR y la normativa interna que regula el establecimiento y funcionamiento.

1.2. Delimitación del problema

A grandes rasgos, el riesgo es la posibilidad de que se produzca un evento que haga que las cosas no salgan como se esperaba, por lo que es naturalmente analizado por el ser humano desde que es un ser racional y analítico.

En la ciencia de la administración, los análisis de riesgos se realizan a nivel global de las organizaciones desde hace muchos años, sin embargo, en épocas más recientes se han llevado esos análisis a procesos más específicos y hoy en día es considerada una buena práctica de gestión para cada tarea, incluso establecida en Costa Rica en una Ley (8292).

Sin embargo, el análisis de riesgos en los procesos de adquisición no es una práctica común en Costa Rica, probablemente debido a que no se considere un proceso estratégico en las organizaciones, a la falta de conocimiento de la aplicabilidad de las leyes en esta materia o a una deficiente capacidad de ejecución de estos análisis.

1.3. Justificación

Los procesos de adquisición, como eje principal de la contratación administrativa, forman parte integral de la gestión en la Administración Pública. Un manejo adecuado de los riesgos en los procesos de adquisición permite proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones, mejorar la planeación de contingencias en adquisiciones, incrementar el grado de confianza entre las partes del proceso, asegurar la continuidad del servicio público y reducir la posibilidad de litigios y actos de corrupción entre otros.

A través de este Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA) se analizará si la CNFL aplica en los procesos de adquisición el análisis de riesgos y se desarrollará una metodología que aporte las herramientas necesarias para este tipo de análisis en la CNFL, siendo un aporte importante para esta empresa que brinda un servicio público, cuya implementación brindaría los beneficios indicados, considerándose una buena práctica para garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la gestión pública. Cabe mencionar que la implementación queda a criterio de la CNFL y no se incluye dentro del alcance de este TFIA.

Adicionalmente, la metodología desarrollada podría ser extrapolada a otras empresas y entes públicos del país brindándoles los beneficios citados.

1.4. Pregunta de investigación

Según se ha indicado, el análisis de riesgos en los procesos de adquisición brinda múltiples beneficios a las organizaciones, sin embargo, no es usual que se desarrolle en el sector público en Costa Rica. Para desarrollar este TFIA, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué debe contener la metodología de análisis de riesgos asociados a los procesos de adquisición de la CNFL?

Para dar respuesta a esta interrogante, se plantea desarrollar los siguientes objetivos.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Desarrollar una metodología de análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación de la CNFL contemplando el marco jurídico aplicable a esta empresa y las buenas prácticas en materia de contratación administrativa.

1.5.2. Objetivos específicos

- Analizar el marco jurídico que habilita a la CNFL a utilizar el Reglamento para los procesos de contratación de las empresas del ICE en lugar de la Ley de Contratación Administrativa.
- Realizar un análisis comparativo entre el marco normativo aplicable a los procesos de adquisición de la CNFL y la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento.
- Determinar si la CNFL aplica en sus procesos de adquisición el análisis de los riesgos asociados para determinar la seguridad razonable para alcanzar los objetivos del proyecto de contratación.
- Proponer una metodología de análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación que brinde las herramientas necesarias para establecer una seguridad razonable.

1.6. Metodología

En este capítulo se muestra la metodología de investigación aplicada.

1.6.1. Tipo y enfoque de investigación

El presente trabajo de investigación se realizó bajo un enfoque cualitativo, que de acuerdo con los autores “la investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 358). Según éstos, algunas características importantes de este enfoque de investigación son:

- Las metas de la investigación son describir, comprender e interpretar los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes.
- Se aplica la lógica inductiva. De lo particular a lo general (de los datos a las generalizaciones —no estadísticas— y la teoría).

- La teoría es un marco de referencia.
- La literatura desempeña un papel menos importante al inicio, aunque sí es relevante en el desarrollo del proceso. En ocasiones, provee de dirección, pero lo que principalmente señala el rumbo es la evolución de eventos durante el estudio y el aprendizaje que se obtiene de los participantes.
- El investigador, más que fundamentarse en la revisión de la literatura para seleccionar y definir las variables o conceptos clave del estudio, confía en el proceso mismo de investigación para identificarlos y descubrir cómo se relacionan.
- Regularmente no se pretende generalizar los resultados obtenidos en la muestra a una población.
- Se involucran a unos cuantos casos porque no se pretende necesariamente generalizar los resultados del estudio, sino analizarlos intensivamente.
- La naturaleza de los datos es cualitativa (textos, narraciones, significados, etcétera).
- El análisis de los datos es progresivo y varía dependiendo del modo en que se recolecten los datos y el tipo de éstos (textuales, simbólicos, en audio y/o video), fundamentado en la inducción analítica y con un uso moderado de la estadística (conteo algunas operaciones aritméticas), basado en casos o personas y sus manifestaciones y el análisis consiste en describir información y desarrollar temas.
- La perspectiva del investigador en el análisis de los datos es interna (desde los datos). El investigador involucra en el análisis sus propias creencias, así como la relación que tuvo con los participantes del estudio (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, págs. 11-13).

Por lo anterior y considerando que esta investigación se basa en la formulación de una metodología a partir del análisis de información documentada, leyes y reglamentos, el enfoque es cualitativo.

Considerando los alcances de investigación que plantea (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014): investigación exploratoria, correlacional, descriptiva y explicativa, este trabajo es de tipo descriptivo, ya que, de acuerdo con esos autores:

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre

los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 92).

Según lo anterior y basados en los objetivos planteados en este trabajo de investigación, se puede afirmar que se utiliza un tipo de investigación descriptiva.

Si bien el enfoque de la investigación es enteramente cualitativo, se utilizó una fórmula de muestreo simple aleatorio que se explica más adelante, con el fin de acotar el análisis de las compras realizadas entre el 2017 y el 2019.

1.6.2. Unidad de análisis

De acuerdo con los autores “La unidad de análisis indica quiénes van a ser medidos, es decir, los participantes o casos a quienes en última instancia vamos a aplicar el instrumento de medición” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 183). Según lo anterior, esta investigación está dirigida a la CNFL, específicamente al proceso de adquisición de bienes y servicios.

Asimismo, esta empresa se vería beneficiada con la metodología de análisis de riesgos en los procesos de contratación que se desarrollen.

1.6.3. Técnicas e instrumentos de recolección de información

La recolección de los datos desde el enfoque cualitativo según los autores es:

Lo que se busca en un estudio cualitativo es obtener datos (que se convertirán en información) de personas, seres vivos, comunidades, situaciones o procesos en profundidad; en las propias “formas de expresión” de cada uno... Se recolectan con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento.

Esta clase de datos es muy útil para capturar y entender los motivos subyacentes, los significados y las razones internas del comportamiento humano. Asimismo, no se reducen sólo a números para ser analizados estadísticamente (Savin-Baden y Major, 2013; Stake, 2010; Firmin, 2008; y Encyclopedia of evaluation, 2004), pues

aunque a veces sí se efectúan conteos, no es tal el fin de los estudios cualitativos (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, págs. 396 - 397).

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, la técnica de recolección de información que se utilizó es la recopilación documental, la cual comprende:

...cartas, diarios personales, fotografías, grabaciones de audio y video por cualquier medio, objetos como vasijas, armas y prendas de vestir, grafiti y toda clase de expresiones artísticas, documentos escritos de cualquier tipo, archivos, huellas, medidas de erosión y desgaste, etcétera (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 415).

La recopilación documental de este trabajo comprende el análisis de al menos las siguientes fuentes de información:

- Ley de Contratación Administrativa. Ley N° 7494.
- Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Ley N° 8660.
- Ley General de Control Interno. Ley N° 8292.
- Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227.
- Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del Instituto Costarricense de Electricidad.
- Reglamento a la ley de Contratación Administrativa. Reglamento N° 33411.
- Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. Reglamento N° 35148.
- Plan Operativo Institucional de la CNFL del 2019.
- Normativa interna de CNFL relacionada con la gestión de riesgos.
- Expedientes electrónicos de compras en SICOP.
- Informes de carácter especial de la Contraloría General de la República sobre procesos de contratación administrativa.
- Documentos oficiales del Ministerio de Hacienda sobre contratación administrativa (ente rector en la materia).

- Informes de entidades internacionales tales como OCDE, BID.
- Norma Conpes 3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública. Colombia.

Adicionalmente, se realizó un muestreo de las compras realizadas por la CNFL durante el periodo 2017 al 2019 con el fin de determinar si en los procesos de adquisición se realizó un análisis de riesgos.

Muestreo

Como parte de los objetivos de este proyecto se planteó desarrollar un muestreo de las compras realizadas entre el 2017 y el 2019 para determinar si se implementó un análisis de riesgos. Para esto fue necesario desarrollar un muestreo de las compras realizadas en ese periodo.

De acuerdo con (Gómez, 2005) para una población conocida, como es el caso, la fórmula para determinar la muestra estadísticamente representativa con muestreo simple aleatorio es:

$$n = \frac{\left(\frac{z \cdot \sigma}{d}\right)^2}{1 + \frac{1}{N} \left[\left(\frac{z \cdot \sigma}{d}\right)^2 - 1 \right]} \quad (1)$$

Donde:

N es el tamaño de la población

n es el tamaño de la muestra

z es una constante asociada al nivel de confianza

σ es la desviación estándar de la población

d es el error máximo permitido.

En el capítulo 6 se muestra la aplicación de esta ecuación y los resultados para cada año.

1.6.4. Métodos y técnicas de análisis de información

Sobre el análisis de la información en estudios con enfoque cualitativo, los autores indican que:

En el proceso cuantitativo primero se recolectan todos los datos y luego se analizan, mientras que en la investigación cualitativa no es así, sino que la recolección y el análisis ocurren prácticamente en paralelo; además, el análisis no es uniforme, ya

que cada estudio requiere un esquema peculiar (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014, pág. 418).

Para este trabajo de investigación, el método que se empleó fue el análisis de contenido de la información recolectada, de manera que se pueda extraer los datos necesarios para el cumplimiento de cada uno de los objetivos específicos.

1.6.5. Etapas del trabajo de investigación

El desarrollo de este TFIA comprendió las siguientes etapas:

1. Realizar un análisis de las leyes que se aplican a los procesos de adquisición de la CNFL, estableciendo con claridad los motivos por los cuales no aplica (directamente) la LCA.
2. Desarrollar una comparación entre el cuerpo normativo que aplica a los procesos de contratación de la CNFL y la LCA.
3. Realizar un análisis de diferentes procesos de adquisición realizados en los últimos 3 años mediante una muestra representativa para determinar si se realizó un análisis de riesgos.
4. Realizar una investigación sobre el análisis de riesgos en procesos de compras públicas a nivel internacional para determinar las mejores prácticas en la materia.
5. Proponer una metodología para el análisis de riesgos en los procesos de adquisición de la CNFL.

1.6.6. Alcances y limitaciones

No se incluye como parte de este TFIA, la implementación de la metodología propuesta, ya que esta fuera del alcance de la propuesta.

Capítulo 2 – Marco Teórico

En este capítulo se muestra una reseña de los principios que aplican a la contratación administrativa y los riesgos asociados.

2.1. Principios de contratación administrativa

Según la Ley General de Administración Pública (Ley N° 6227, 1978), los principios son una norma no escrita que se utilizan para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpreten, integren o delimiten (artículo 7). De esta manera, los principios que se asocian a los procesos de contratación son fundamentales para cualquier análisis que se desarrolle en esta materia.

En este apartado se muestran los principios que rigen las compras públicas de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los utilizados en América Latina y el Caribe y los aplicados en Costa Rica.

2.1.1. Principios de compras públicas según la OCDE

La OCDE señala que la contratación pública representa para el 2016, un 12% del producto interno bruto (PIB) de los países miembros, por lo que es un tema que adquiere gran relevancia debido a la gran inversión de dinero que se realiza, lo que hace necesario que estas labores se ejecuten con la mayor eficiencia y transparencia posible.

Por lo anterior la OCDE emitió una recomendación sobre principios para la contratación pública cuyo fin es que ésta se aborde desde un enfoque integral y estratégico, así como ser una referencia en la modernización de los sistemas de contratación, asimismo tiene como alcance a todos los niveles del gobierno e instituciones públicas (OCDE, 2015). A continuación, se detallarán los 12 principios y las recomendaciones que realiza la OCDE a los países miembros y no miembros:

Transparencia

Señala que se debe tratar de forma justa e igualitaria a los futuros proveedores en cada fase del ciclo de la contratación pública, con el adecuado grado de transparencia respetando los secretos comerciales e información privada que se pueda utilizar en perjuicio de la competencia.

Asimismo, recomienda permitir el libre acceso a los procesos de contratación, a través de un sitio web, donde los futuros proveedores y la ciudadanía puedan realizar consultas de la contratación, así como informarse sobre los nuevos concursos. Finalmente señala que se debe garantizar la transparencia de los fondos públicos desde el momento en que se formula el presupuesto hasta que se adquiere el bien o servicio.

Integridad

Recomienda que se debe solicitar a todas las partes interesadas que actúen con integridad a lo largo de todo el proceso de contratación a través pactos, marcos normativos, reglamentos y códigos de conductas de las instituciones públicas.

Además, indica que se deben utilizar instrumentos que aseguren este principio y sean adaptables a los riesgos concretos del ciclo de contratación.

Como tercera recomendación establece el desarrollo de planes de capacitación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública con el fin de sensibilizar sobre riesgos a los que se podrían ver expuestos tales como corrupción, fraude, daños a terceros y discriminación, de tal forma que adquieran los conocimientos necesarios para enfrentar los riesgos que atentan contra la integridad.

Finalmente, indica que se deben establecer requisitos, controles internos y programas anticorrupción dirigidos a los proveedores, de tal forma que se incluyan en los contratos públicos garantías de exención de corrupción, medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de que los proveedores no participan en actos de corrupción en relación con el contrato. Asimismo, indica que estos programas exigirán el mismo grado de transparencia en la cadena de suministro, evitando la corrupción en la subcontratación.

Acceso

Menciona que se deben disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos, de tal forma que sean claros y sencillos, evitando contradicciones entre leyes o reglamentos y que permitan tratar a los proveedores de la forma más justa, transparente y equitativa.

También recomienda utilizar documentación clara e integrada, y en medida de lo posible normalizada con el fin de garantizar la libre participación de los proveedores, donde el alcance y

complejidad de la información que se solicita sea proporcional al volumen y complejidad del futuro contrato. Por último, sugiere realizar las licitaciones mediante concurso y limitar las contrataciones con un único proveedor, con el fin de obtener precios justos y razonables, así como de combatir la corrupción.

Balance

Este principio está enfocado en que las instituciones reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda lograr objetivos secundarios de política deberá balancear estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación, por tanto se debe evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para alcanzar objetivos secundarios de política según necesidades nacionales.

Asimismo señala que se debe elaborar una estrategia para la integración de los objetivos de la política en los sistemas de contratación y que por tanto se debe desarrollar una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, que permitan implementar planes de acción oportunos para el logro de los objetivos.

Finalmente, menciona la implementación de una metodología para la evaluación del impacto para cuantificar la eficacia del uso del sistema de contratación con el logro de los objetivos secundarios de la política.

Participación

La OCDE sugiere elaborar procedimientos normalizados para implementar cambios en el sistema de contratación donde se incluya la consulta pública tanto del sector privado como de la sociedad. Igualmente señala que se debe establecer diálogos transparentes con los proveedores y asociaciones empresariales con el objetivo de que conozcan mejor las necesidades nacionales y proporcionen información sobre la oferta del mercado, permitiendo a los compradores públicos elaborar carteles más eficientes.

Eficiencia

Recomienda evaluar los actuales procedimientos e instituciones para eliminar duplicidades y hacer más eficiente el sistema de contratación. Además, se deberán implementar procedimientos técnicos que satisfagan eficientemente las necesidades de los administrados, por ejemplo, elaborando especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo criterios de adjudicación, garantizando que el

personal posea los conocimientos técnicos adecuados entre otros. Por último, se deben crear y utilizar instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública.

Contratación electrónica

Este principio sugiere hacer usos de las tecnologías de la información y comunicación en todo el ciclo de la contratación pública, permitiendo garantizar la transparencia y el acceso a los concursos. De igual forma, se debe procurar que las herramientas que se utilicen sean modulares, flexibles, expansibles y seguras, con el objetivo de garantizar la continuidad de las actividades, la privacidad y la integridad (OCDE, 2015).

Capacidad

Se refiere a la capacidad del recurso humano que labora en la contratación pública, por esta razón se debe de asegurar que los profesionales posean un alto nivel de integridad, capacitación periódica y que cuenten con las herramientas adecuadas.

Se les debe ofrecer a los trabajadores un desarrollo profesional atractivo, competitivo y basado en el mérito, que según los resultados les permita ascender; de igual forma se deben adoptar enfoques cooperativos entre universidades y organizaciones que permitan mejorar las capacidades y competencias de estos colaboradores.

Evaluación

Se recomienda evaluar periódica y sistemáticamente los resultados del procedimiento de contratación pública, así como la implementación de indicadores de desempeño que permitan medir el rendimiento, eficacia y el ahorro de costos del sistema de contratación pública.

Administración de riesgos

Este principio tiene como objetivo integrar estrategias para la definición, detección y mitigación de los riesgos a lo largo del ciclo de la contratación pública. Recomienda elaborar herramientas de evaluación de riesgos que permita detectar todo tipo de riesgo y a la vez que informe a los encargados para que tomen medidas de mitigación, asimismo menciona que las estrategias implantadas se deben comunicar a través de sistemas o programas de denuncia, así como capacitar y sensibilizar al personal y partes interesadas sobre la administración del riesgo.

Rendición de cuentas

Propone que se establezca una jerarquía en la supervisión del ciclo de contratación que facilite la rendición de cuentas entre departamentos o dependencias, además señala que se deben de elaborar catálogos de sanciones proporcionales al acto ilícito tanto para los participantes del sector público como privado.

También indica que se deben de gestionar las quejas o denuncias de forma ágil, oportuna y transparente, por último, recomienda que los controles internos y externos posean los suficientes recursos para que puedan garantizar: el seguimiento del desempeño del sistema de contratación, un sistema confiable de información, que las leyes se apliquen uniformemente, la reducción de duplicidades y evaluaciones posteriores.

Integración

Expresa que se deben racionalizar los gastos en la contratación pública en conjunto con las finanzas públicas, por lo que los compromisos presupuestarios deben de elaborarse de tal forma que incentive la eficiencia, además se deberá promover que tanto el presupuesto como el financiamiento sean plurianual y finalmente sugiere armonizar los principios de la contratación pública en los distintos tipos de prestaciones de servicios públicos.

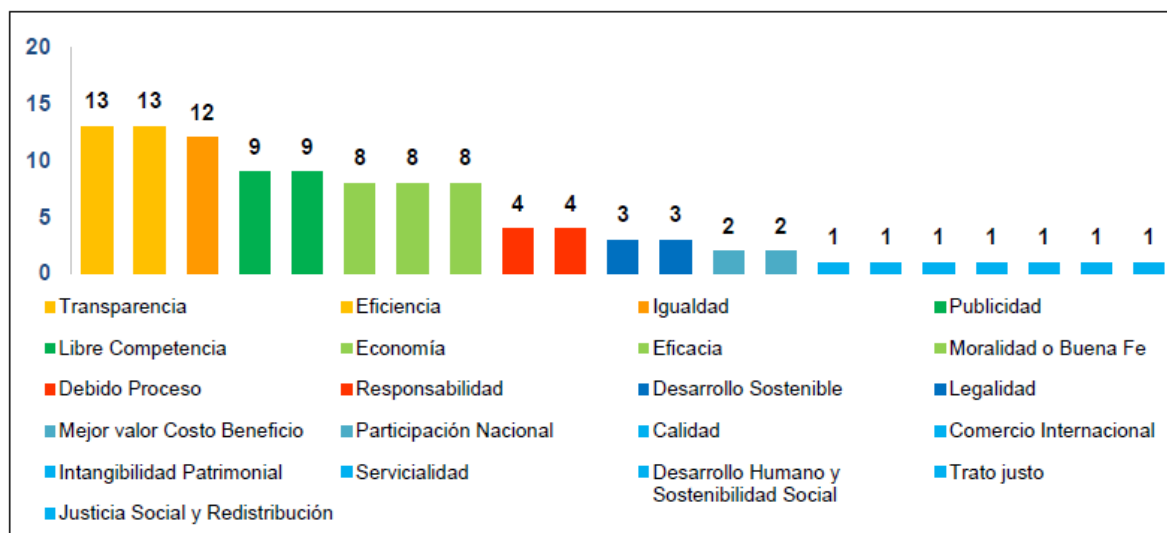
2.1.2. Principios de contratación administrativa en América Latina y el Caribe

En el 2016 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el estudio normativo comparativo “Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID” (Benavides, Sánchez, Salazar, & Roca, 2016) el cual comprende un análisis comparativo de los regímenes normativos de compras públicas de una muestra de 12 países de la región: Guyana, Jamaica, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú.

De acuerdo con (Benavides, Sánchez, Salazar, & Roca, 2016), en 11 de los 12 países se establecen expresamente principios que rigen las compras públicas (Guyana es la excepción). Si bien en algunos países se utilizan términos diferentes para referirse al mismo principio (por ejemplo el principio de igualdad en algunos países se denomina igualdad de oportunidades y en otros equidad), los autores realizaron una normalización de los términos para poder realizar la comparación. En la Figura 2.1 se muestran los principios utilizados en los 12 países indicados y las políticas del BID.

Figura 2.1

Principios que rigen las compras públicas en América Latina



Fuente: Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID (Benavides, Sánchez, Salazar, & Roca, 2016)

Cabe destacar que solo en 7 de los países de la muestra, los principios de contratación se establecen a nivel constitucional, en los demás, tienen un nivel de ley o normativo (caso de Costa Rica), sin embargo, solo en Bolivia, Honduras, Jamaica y Costa Rica se definen los principios junto con su contenido y alcance. En los demás países el desarrollo de los principios se encuentra en distintas normas del régimen de compras públicas.

2.1.3. Principios de contratación administrativa en Costa Rica

La contratación administrativa, también conocida como compras públicas o compras gubernamentales, tiene fundamento en la Constitución Política, donde el artículo 182 establece:

ARTÍCULO 182.- Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo. (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Este artículo implica que los principios que rigen la contratación administrativa tienen rango constitucional. Más adelante se retoman los principios asociados a este artículo de la Constitución Política.

La regulación en materia de contratación administrativa se estableció mediante la ley 7494 LCA, la cual señala los principios que rigen la actividad en los artículos 4 al 6 estableciendo además el contenido esencial, según se indica a continuación:

Artículo 4. Principios de eficiencia y eficacia: 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... (Ley N° 7494, 1995).

Al ser estos los primeros principios declarados en la Ley, se sobre entiende la importancia que les brindó el legislador y que se les debe dar en el desarrollo de las actividades de contratación. A estos principios se les asocia la afirmación de que, sin perjuicio de cumplir con los procedimientos que corresponda, se le debe dar la mayor importancia al fin último de la contratación que es el interés público y se debe procurar siempre que los fines se alcancen con la menor inversión de recursos posible (no necesariamente menor costo).

Artículo 5. Principio de igualdad y libre competencia: En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales. (Ley N° 7494, 1995).

El primer principio establece que a todos los participantes se les debe tratar de la misma manera durante todo el proceso concursal y el segundo señala que no se debe negar el acceso a la participación a ningún interesado buscando la mayor cantidad de oferentes sin obstáculos técnicos, financieros o legales de manera que se garantice la competencia efectiva y que la administración tenga la mayor cantidad de ofertas de donde elegir para satisfacer sus necesidades.

Artículo 6 Principio de Publicidad: Los procedimientos de contratación se darán a la publicidad por los medios correspondientes a su naturaleza. Todo interesado tendrá libre acceso al expediente de contratación administrativa y a la información complementaria. (Ley N° 7494, 1995).

Este principio implica que se deben publicar los procesos de contratación no solo en sus etapas iniciales para procurar el cumplimiento del principio de libre competencia sino que también establece que el acceso a la información de los procesos de contratación es público y en todo momento se debe facilitar una copia del expediente a quien lo solicite. Cabe mencionar que el SICOP es la plataforma de compras públicas del Estado y ahí se le da publicidad a todos los procedimientos.

Por otra parte, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa 33411 (RLCA), en su artículo 2 establece los principios que regirán la actividad contractual. Además de los 5 principios establecidos en la ley 7494, este Reglamento agrega los principios de buena fe e intangibilidad patrimonial describiéndolos como sigue:

Buena fe. Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario.

Intangibilidad patrimonial. Las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato. (Reglamento N° 33411, 2006)

Como se mencionó, los principios de contratación administrativa tienen rango constitucional. En la resolución 998-98 del 16 de febrero de 1998 de la Sala Constitucional se retoman estos principios. Esta resolución establece los tres principios esenciales que reconoce el Derecho Público: libre concurrencia, igualdad de oportunidades y la publicidad. Sin embargo, ese mismo voto establece que:

...debe entenderse que del artículo 182 de la Constitución Política se derivan todos los principios y parámetros constitucionales que rigen la actividad contractual del Estado. (Sala Constitucional, 1998).

Señala además esa resolución que algunos (dejando espacio a que se agreguen más) de los principios son: libre concurrencia, igualdad, publicidad, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses, buena fe, intangibilidad patrimonial y control de los procedimientos.

2.2. Procesos de adquisición y sus riesgos asociados

Los riesgos están presentes en toda actividad humana y se asocian a la multiplicidad de factores que los afectan. En este apartado se muestran los riesgos que están asociados a los procesos de adquisición de acuerdo con diversas fuentes consultadas y se mencionan los documentos más relevantes que se han generado en Costa Rica sobre esta materia.

2.2.1. El concepto de riesgo

De acuerdo con el Instituto de Auditores Internos, el riesgo se define como “la posibilidad que ocurra un acontecimiento que podría tener un impacto en el logro de los objetivos. El riesgo se mide en términos de impacto y probabilidad” (Chartered Institute of Internal Auditors, 2019, pág. 1).

Si bien muchos de los riesgos no pueden ser controlados por el hombre (por ejemplo desastres naturales), pueden ser valorados y gestionados de manera que, en caso de que se presenten, los impactos sean los menores posibles. A esta preparación se le llama gestión de riesgos y es una materia ampliamente estudiada y desarrollada que se enfoca en el manejo de la incertidumbre de que un evento se presente y sus consecuencias.

De acuerdo con (Contraloría General de la República, 2011) la gestión de riesgos es un proceso que comprende la identificación, análisis, evaluación, administración y revisión de los riesgos, los cuales tienen dos elementos principales:

- El evento o suceso, el cual puede responder a causas internas o externas.
- La consecuencia que tendría dicho evento o suceso en los objetivos que se buscan.

Ahora bien, en procesos de contratación (Cisneros, 2016) define el riesgo como “la posibilidad de que se produzca un evento que impida el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y efectividad de la contratación” (Cisneros, 2016, pág. 1). De esta manera, este autor relaciona

directamente el cumplimiento de los principios que apliquen a los procesos de contratación con la definición de riesgo.

En el siguiente apartado se desarrolla el tema de riesgos, aplicado a los procesos de compras públicas.

2.2.2. Riesgos en procesos de adquisición

De acuerdo con el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia (Conpes) los riesgos en los procesos de adquisición se pueden clasificar en 5 categorías partiendo desde la definición más general de riesgo, estos son: riesgos previsible, riesgos imprevisible, riesgos cubiertos por el régimen de garantías, riesgos generados por malas prácticas y obligaciones contingentes. A continuación se muestra una breve descripción de cada uno (Conpes N°3714, 2011):

- **Riesgo previsible:** son eventos que alteran el equilibrio financiero. Son identificables y cuantificables.
- **Riesgo imprevisible:** se refiere a acontecimientos que al momento de la firma del contrato no eran pronosticables o los efectos resultaron ser diferentes a los planeados.
- **Riesgos cubiertos por el régimen de garantías:** son los relacionados con el cumplimiento de las obligaciones contractuales, o situaciones que puedan surgir para la administración por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas o subcontratistas.
- **Riesgos generados por malas prácticas:** están relacionados a los eventos o situaciones que pueden presentarse durante el proceso precontractual y que afectan la ejecución del contrato.
- **Obligaciones contingentes:** son generadas por los contratos cuando se establecen pagos (al contratista) que se determinan a partir de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos.

Así mismo, (Conpes N°3714, 2011) establece que los riesgos pueden clasificarse en 8 tipos, estos son:

1. **Riesgos económicos:** son aquellos asociados al comportamiento del mercado, tales como la fluctuación de los precios de los insumos, tipo de cambio, desabastecimiento y especulación.

2. **Riesgos sociales o políticos:** están asociados al cambio de las políticas de Gobierno que sean probables y previsibles, tales como cambios en la situación política, sistema de gobierno y cambio en las condiciones sociales que tengan impacto en la ejecución del contrato.
3. **Riesgos operacionales:** son los asociados a la operatividad del contrato, como por ejemplo, la posibilidad de que el monto de la inversión no sea el previsto para cumplir el objeto del contrato, extensiones de plazo o los derivados de procesos, procedimientos, parámetros, sistemas de información y tecnológicos, equipos humanos o técnicos inadecuados o insuficientes.
4. **Riesgos financieros:** están compuestos por dos componentes:
Riesgo de consecución de financiación o riesgo de liquidez: se refiere a la dificultad de conseguir los recursos financieros para lograr el objetivo del contrato.
Riesgo de las condiciones financieras: está asociado a los términos financieros de dichos recursos tales como: plazos, tasas, garantías, contragarantías, refinanciamientos entre otros.
5. **Riesgos regulatorios:** están asociados a los cambios regulatorios o reglamentarios que siendo previsibles, afecten el equilibrio contractual. Por ejemplo, cambios en las tarifas, cambios en los regímenes especiales, planes de ordenamiento territorial, oficialización de normas de carácter técnico o de calidad entre otros.
6. **Riesgos de la naturaleza:** son eventos causados por la naturaleza sin la intervención o voluntad del hombre, verbigracia: los terremotos, vientos, tornados, inundaciones, lluvias, sequías, entre otros, siempre y cuando los mismos puedan preverse.
7. **Riesgos ambientales:** obedece a las obligaciones que se derivan de las licencias ambientales y planes de manejo ambiental.
8. **Riesgos tecnológicos:** se refiere fallas en los sistemas eléctricos o de comunicaciones, desarrollo de nuevas tecnologías o estándares que deben ser tomados en cuenta para la ejecución del contrato así como la obsolescencia tecnológica.

Adicionalmente, según el manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación (Colombia Compra Eficiente, s.f.), los riesgos asociados a las compras públicas se pueden clasificar de acuerdo a su fuente en internos y externos:

- **Interno:** asociado a la operación, capacidad o caso particular del ente que gestiona la compra.

- **Externo:** se refiere a un riesgo del sector del objeto del proceso de compra o debido a asuntos no relacionados al ente que gestiona la compra.

También dicho manual establece una clasificación de acuerdo a si el riesgo general o específico:

- **General:** son los riesgos que están presentes en todos los procesos de contratación.
- **Específico:** es un riesgo propio de cada proceso de contratación.

Los riesgos asociados a los procesos de adquisición, también pueden clasificarse de acuerdo con la etapa en donde se presentan. Según la fuente consultada, existen distintos tipos de riesgos en cada etapa de acuerdo con la legislación de cada país o región. En la tabla 2.1 se muestran las etapas de los procesos de adquisición de acuerdo con (OCDE, 2016) y una compilación de los riesgos que pueden presentarse en cada etapa de acuerdo con (OCDE, 2016), (Colombia Compra Eficiente, s.f.), (López & Martínez, 2019) y (Contraloría General de la República, 2016). Las etapas comprenden las siguientes partes del proceso:

- **Planificación contractual:** evaluación de necesidades y análisis de mercado, presupuesto y planeación, elaboración de requerimientos y selección del procedimiento.
- **Concurso:** solicitud de ofertas, presentación de ofertas, evaluación de ofertas y adjudicación.
- **Ejecución contractual:** administración del contrato, orden y pago.

Tabla 2.1*Riesgos por etapa en procesos de contratación*

Etapa	Posible riesgo
Planificación contractual	Sub o sobrevalorar la necesidad real
	No entender las necesidades de los usuarios finales
	Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios
	Acuerdo informal sobre el contrato
	Mala planeación de la contratación
	Contratación incompatible con el proceso general de toma de decisiones
	Falta de presupuesto (o poco realista)
	Especificaciones técnicas adaptadas a un oferente en particular
	Cartel desactualizado o no conforme con las actualizaciones normativas o técnicas
	Incorrecta definición de las especificaciones técnicas
	Indefinición de criterios de selección o no objetivos
	Solicitud de muestras innecesarias
	Comprar información sobre las especificaciones del proyecto
	Falta de justificación adecuada para el uso de procedimientos no competitivos o abuso de procedimientos no competitivos
	Tiempo insuficiente para el desarrollo del procedimiento
	Conflicto de intereses
	Comportamientos fraudulentos
	Incorrecta elección del procedimiento de contratación
	Falta de información o canales de información no transparentes
	Requisitos de admisibilidad que limiten la libre concurrencia
Contradicción entre distintos documentos de cartel	
Ausencia de procedimientos internos	
Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas	
Fraccionamiento inapropiado	
Indefinición de multas y cláusula penal	

Fuente: elaboración propia a partir de información de (OCDE, 2016, pág. 9), (Colombia Compra Eficiente, s.f., págs. 8-9), (López & Martínez, 2019, pág. 23) y (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-22).

Tabla 2.1 (continuación)*Riesgos por etapa en procesos de contratación*

Etapa	Posible riesgo
Concurso	Falta de convocatoria pública
	Imprecisión o ausencia de criterios de evaluación y adjudicación
	Información de la contratación no pública
	Falta de competencia o colusión
	Datos de costos o precios poco precisos en las ofertas económicas
	Falta de trazabilidad en el proceso de valoración de ofertas
	Retraso en los procesos de adjudicación
	Admisión de ofertas desproporcionadas económicamente
	Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas
	Acuerdos previos por parte de los proveedores
	Fórmulas de evaluación de ofertas desproporcionadas
	Falta de capacidad para analizar ofertas
	Conflicto de intereses
	Corto periodo para ofertar
	Comportamientos fraudulentos
	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación
	Ausencia de procedimientos internos
	Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas
	Inadecuada documentación y custodia del expediente
	Presentación tardía, manipulación o exclusión de ofertas
	Subsanación indebida de ofertas
	Ausencia de razonabilidad de precios
Insuficiente justificación de la oferta ganadora	
Desapego a los criterios de evaluación publicados	
Trato desigual de los oferentes	

Fuente: elaboración propia a partir de información de (OCDE, 2016, pág. 9), (Colombia Compra Eficiente, s.f., págs. 8-9), (López & Martínez, 2019, pág. 23) y (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-22).

Tabla 2.1 (continuación)*Riesgos por etapa en procesos de contratación*

	Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario
	Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes
	Control de calidad inadecuado
	Supervisión deficiente
	Sustracción de activos
	Selección no transparente o falta de rendición de cuentas de subcontratistas y socios
	Rompimiento del equilibrio económico del contrato
	Cambio de la solvencia económica del adjudicatario
Ejecución	Cambios normativos o reglamentarios de obligado cumplimiento
contractual	No cumplimiento de los supuestos planteados en el cartel
	Retraso en los pagos por parte de la administración
	Falta de capacidad técnica
	Aparición de nuevas partes interesadas
	Incumplimiento de requerimientos administrativos
	Falsa facturación de bienes y servicios no suministrados y de pagos intermedios o anticipos
	Abuso de cambios en los contratos
	Conflicto de intereses
	Comportamientos fraudulentos
	Ausencia de procedimientos internos
	Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas

Fuente: elaboración propia a partir de información de (OCDE, 2016, pág. 9), (Colombia Compra Eficiente, s.f., págs. 8-9), (López & Martínez, 2019, pág. 23) y (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-22).

2.3. Riesgos en contratación administrativa en Costa Rica

La gestión de riesgos en los procesos de contratación se estableció desde la misma creación de la Ley 7494, cuando en el artículo 42 se indicó la seguridad razonable como una obligación en la gestión de compras, sin embargo, con el pasar de los años se le ha dado cada vez más importancia a este tema en el país.

En este apartado se muestran las adiciones que se han hecho en la legislación sobre la seguridad razonable y la gestión de riesgos que ésta conlleva y los señalamientos que ha realizado la Contraloría General de la República (CGR) sobre el tema.

2.3.1. Seguridad razonable en los procesos de compra

Desde la creación de la Ley 7494 en 1995 se estableció en el inciso a) del artículo 42 la seguridad razonable como parte de los procesos de adquisición:

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

a) El cumplimiento de los requisitos previos de la contratación. Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables. (Ley de Contratación Administrativa, 1995).

Posteriormente, en el 2002 con la promulgación de la Ley 8292 LGCI, se estableció la valoración de los riesgos como un requisito para todas las actividades de la gestión pública.

En el 2006 se publicó el Reglamento a la Ley 7494 y en éste se recalca la importancia y obligatoriedad de realizar un análisis de riesgos. Específicamente, el inciso e) del artículo 8 establece:

Artículo 8º-Decisión inicial. La decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida por el Jera 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:

...

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. (Reglamento a la ley de Contratación Administrativa, 2006).

De esta manera se evidencia que, de acuerdo con la legislación vigente, se debe realizar un análisis de riesgos para todas las etapas de los procesos de adquisición. Adicionalmente, como se indicó en el apartado 2.1.1, la OCDE establece la gestión de riesgos como uno de los principios para las compras públicas por lo que se reconoce ésta como una práctica recomendada internacionalmente.

2.3.2. Riesgos en contratación administrativa en la actualidad

A pesar de lo indicado en el apartado anterior, la gestión de los riesgos asociados a los procesos de compras no es una práctica de común aplicación ni un tema ampliamente analizado y documentado en el país.

Evidencia de eso es que en los últimos años, la CGR ha señalado en al menos cuatro ocasiones y a entes distintos, que no existe un sistema de valoración de riesgos formalmente establecido para los procesos de adquisición, estos casos son los siguientes:

Caja Costarricense de Seguro Social: el informe **DFOE-SOC-IF-12-2016** sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza la CCSS, concluyó que:

Si bien en los últimos años la CCSS ha logrado mejorar la gestión de las fases del ciclo de vida del proceso de contratación administrativa con el desarrollo del Plan Integral de Fortalecimiento de la Cadena de Abastecimiento y el establecimiento de

medidas para administrar algunos riesgos que ha detectado en ese proceso, aún no dispone de un sub-sistema a nivel institucional que le permita monitorear el control interno relacionado con las fases del procedimiento de contratación administrativa, con el fin de identificar y administrar los riesgos a posibles actos indebidos a que puedan estar expuestos, a fin de salvaguardar los recursos públicos involucrados y hacer cumplir la Ley General de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la normativa interna emitida al efecto. (Contraloría General de la República, 2016, pág. 28).

Ministerio de Educación Pública: el informe **DFOE-SOC-IF-24-2017** sobre la vulnerabilidad de los procesos de contratación administrativa que realiza el MEP señaló que:

El Ministerio de Educación Pública no ha implementado un sub-sistema institucional de administración de riesgos, para cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa, que forme parte del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) y que le permita monitorear de forma permanente e integral, el control interno de ese proceso y así tener cierto nivel de certeza de la probabilidad de ocurrencia de los riesgos asociados, con el fin de adoptar las medidas pertinentes para minimizarlos y enfocar esfuerzos de capacitación en esas áreas débiles. (Contraloría General de la República, 2017, pág. 8).

Consejo de Seguridad Vial: el informe **DFOE-IFR-IF-00011-2019** sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en el COSEVI señaló que:

A partir de la auditoría efectuada, se evidenció que, COSEVI, a la fecha no ha identificado, analizado y administrado los riesgos relevantes asociados a cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa (planificación, contratación y ejecución contractual), con el fin de minimizar sus posibles efectos, así como producir información que apoye la toma de decisiones, orientada al logro de los objetivos institucionales. (Contraloría General de la República, 2019, pág. 14).

Ministerio de Seguridad Pública: el informe **DFOE-PG-IF-00015-2019** sobre el proceso de contratación administrativa que realiza el MSP para la compra de equipo policial señaló que:

Al respecto, la Dirección de Proveduría Institucional realiza la valoración de riesgos para la segunda fase del proceso de Contratación Administrativa; sin embargo, se determinó que para las fases de planificación y ejecución contractual, los encargados no han implementado la valoración de riesgos; lo cual repercute en que no se considera de forma integral el proceso de Contratación Administrativa, contemplando sus 3 fases en este análisis y gestión de riesgos. (Contraloría General de la República, 2019, pág. 17).

Adicionalmente en el 2011 la Dirección de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda emitió la oficialización de **“Estandarización de los documentos de las diferentes etapas de los procedimientos de contratación administrativa”** (Ministerio de Hacienda, 2011) el cual incluye un marco teórico, marco referencial y los documentos estandarizados de los procesos de contratación del estado, sin embargo, no se incluyó en el documento lo relacionado a la gestión de los riesgos en los procesos de contratación.

Capítulo 3 – Marco jurídico aplicable a los procesos de contratación de la CNFL

En el sector público costarricense las compras se rigen por la Ley 7494, LCA y su reglamento, sin embargo, tal como se mencionó, la Ley 8660 LFST establece que las empresas del ICE quedan excluidas de la LCA salvo de manera supletoria cuando exista un vacío legal.

En marzo del 2016 se publicó el RPCEICE, el cual establece en el artículo 4 la jerarquía de las fuentes de derecho, resaltando el mismo Reglamento y el Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades del Sector Telecomunicaciones (RTII) como las referencias para los procesos de contratación. A continuación se menciona un breve resumen del título II de la ley 8660 LFST así como de cada uno de los reglamentos mencionados así como los aspectos más relevantes de la LGCI que tienen impacto en los procesos de contratación.

3.1. Ley 8660. Título II. Instituto Costarricense de Electricidad y sus Empresas

El título segundo de la Ley 8660 está compuesto por 6 capítulos y 33 artículos (del 4 al 37). El primer capítulo El ICE y sus empresas, define el objeto de la ley así como cuales son las empresas del ICE.

El segundo capítulo, establece las competencias del ICE y sus empresas y las habilita para establecer alianzas estratégicas dentro y fuera del país que promuevan su competitividad así como para vender servicios de consultoría. Además les faculta para suscribir contratos de fideicomiso y promueve la compra y utilización de materiales reutilizables, reciclables, biodegradables y valorizables, así como de productos fabricados con material reciclado bajo procesos ambientalmente amigables (compras verdes) estableciendo que se debe dar un 20% adicional a los oferentes que en igualdad de condiciones, demuestren que los productos ofrecidos, incorporan los criterios de la gestión integral de residuos, así como la gestión del residuo, una vez terminada su vida útil.

El capítulo III brinda detalles sobre la liberalización a restricciones de inversión y endeudamiento del ICE. Sobre la política financiera, este capítulo establece que ni el Estado ni sus Instituciones podrán imponer restricciones ni limitaciones financieras a las inversiones y al endeudamiento del ICE y sus empresas. Además, faculta a negociar, contratar y ejecutar de manera autónoma

endeudamientos internos y externos hasta un 45% del valor de sus activos totales. También señala ni el Estado ni sus instituciones podrán imponerles restricciones cuantitativas ni cualitativas a la contratación de recursos humanos. Finalmente se muestra la desaplicación de algunas leyes vigentes.

El capítulo IV establece el régimen especial de contratación administrativa. Como se mencionó en el apartado 1.1.3, el artículo 20 es el que establece la regulación de contratación y excluye a las empresas del ICE de la aplicación de la ley 7494 LCA. Los demás artículos de este capítulo (21 a 29) establecen algunas condiciones para los procesos de contratación del ICE (no así de sus empresas a las cuales les aplica el reglamento que se elaboró para tal fin, detallado en el siguiente apartado) como son la capacidad de contratación, los procedimientos ordinarios de concurso y excepciones, subastas, reglas especiales de los procedimientos de concurso, los recursos de objeción y otros detalles de las contrataciones.

El capítulo V establece la consolidación del fondo de garantías y ahorro, el fondo de pensiones complementarias y los derechos laborales de los empleados del ICE.

El capítulo VI desarrolla los temas asociados a la rendición de cuentas, indicando las instituciones y entes a los cuales el ICE y sus empresas deben brindar informes así como la información que se tratará de forma confidencial.

3.2. Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades del Sector Telecomunicaciones

El reglamento 35148 fue publicado en el 2009 y consta de 5 capítulos y 209 artículos. En el capítulo 1 se encuentran las disposiciones generales en los primeros 11 artículos. Particularmente, el artículo 2 establece que “La reglamentación sobre compras de las empresas del ICE será dictada por el ICE” (Reglamento N° 35148, 2009). Adicionalmente, este capítulo hace referencia a prácticas comerciales, administrativas y financieras, precios de servicios no regulados, alianzas estratégicas, capitalización de los excedentes y negociación de endeudamientos internos y externos.

El capítulo 2 desarrolla el tema de contratación administrativa aplicable al ICE, no así a sus empresas como se indica en el último párrafo del primer artículo de este capítulo: “La actividad de contratación de bienes y servicios de las empresas del ICE, lo mismo que lo referido a la Junta de Adquisiciones, se regulará mediante reglamentos autónomos aprobados por el ICE.” (Reglamento

N° 35148, 2009). Este capítulo consta de 18 secciones y 182 artículos donde se desarrolla lo relacionado a las generalidades, los requisitos previos, aptitud para contratar con la administración, garantías, multas y cláusula penal, cartel, oferta, licitación pública, licitación abreviada, remate, otras modalidades de contratación, registro de proveedores, materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación, medios electrónicos, tipos de contratos, recursos, validez y ejecución del contrato y sanciones. Como se indicó, este capítulo no es aplicable a las empresas del ICE, salvo los artículos 97, 98, 102, 112 inciso s), 139 y 140, los cuales indican:

Artículo 97.-Convenio marco. El ICE y sus empresas podrán celebrar convenios marco para la contratación de determinados bienes o servicios, por un plazo de hasta cinco años.

...

Asimismo, el ICE o la empresa que éste designe podrá celebrar convenios marco con cualquier otra administración pública, para hacer uso de la plataforma de compras públicas del ICE, el registro de proveedores, el catálogo de mercancías u otros.

Artículo 98.-Registro de Proveedores. El Registro de Proveedores constituirá el instrumento idóneo, en el que se inscribirán las personas físicas y jurídicas que desean participar en los procesos de contratación administrativa del ICE, de manera que se encuentren debidamente acreditados y evaluados de manera integral y particular para un determinado tipo de concurso, en cuanto a su historial, sanciones, capacidad técnica, financiera, jurídica y cualquier otra que resulte indispensable para una adecuada selección del contratista y del interés público.

...

Por economía, eficiencia y simplificación de trámites, el ICE oportunamente dispondrá que sus empresas, y él mismo, utilicen una sola plataforma de compras única y el mismo registro de proveedores. La información que consta en el registro de proveedores es de libre acceso.

Artículo 102.-Intercambio de registros. Las empresas del Grupo ICE podrán establecer acuerdos de intercambio de información de sus registros de proveedores, de manera que actualicen y amplíen la información disponible o incluso, pueden acordar convenios marco para configurar y utilizar un único registro.

Artículo 112.-Objetos de naturaleza o circunstancia concurrente incompatibles con el concurso. La Administración, podrá contratar de manera directa los

siguientes bienes o servicios que, por su naturaleza o circunstancias concurrentes, no puede o no conviene adquirirse por medio de un concurso público.

...

s) La contratación de fideicomisos: El ICE podrá suscribir contratos de constitución de fideicomisos de cualquier índole dentro del territorio nacional o fuera de él. En el caso de los fideicomisos constituidos en el territorio nacional el ICE y sus empresas podrán elegir libremente el fiduciario entre los bancos del Sistema Bancario Nacional, para ello el fiduciario deberá cumplir los requerimientos que disponga el ICE y sus empresas y coadyuvar en la consecución del interés público e institucional. Las condiciones del fideicomiso serán definidas en el prospecto de cada uno de los fideicomisos.

Artículo 139.-Concesión de instalaciones o bienes públicos. Para alcanzar un mejor cumplimiento del fin público a que está afecta una instalación o bien público, el ICE y sus empresas podrá, mediante los procedimientos establecidos, dependiendo de la cuantía del negocio, darla en concesión a personas físicas o jurídicas, con el objeto de que la exploten en la prestación de un servicio complementario del respectivo fin público, a cambio de un precio que se determinará a través del concurso respectivo.

Artículo 140.-Permiso de uso. En los bienes de dominio público el ICE y sus empresas podrá otorgar permisos de uso, los cuales serán motivados en razones de oportunidad o conveniencia para el interés general, siempre y cuando no implique una desmejora en la disposición del bien. (Reglamento N° 35148, 2009).

El capítulo III desarrolla lo relacionado a las compras verdes y cuenta con tres artículos, estableciendo un que el ICE establecerá la política de compras verdes para el mismo y sus empresas. El capítulo IV detalla el funcionamiento de la proveeduría del ICE en cuatro artículos estableciendo las funciones y deberes generales de esta dependencia. Finalmente, el capítulo V consta de nueve artículos y desarrolla las disposiciones finales del reglamento.

3.3. Reglamento para los procesos de contratación de las empresas del ICE

Está compuesto por 16 capítulos y un total de 90 artículos. En el capítulo 1 se establecen las disposiciones generales entre las que destacan los principios aplicables, estos son: eficiencia, eficacia, publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe, neutralidad tecnológica, sostenibilidad ambiental, legalidad y seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad, entre otros. En este

capítulo también se establecen las prohibiciones (indica que aplica el régimen que se regula en la LCA).

El capítulo 2 se establece las definiciones aplicables, mientras que en el capítulo 3 se desarrollan las funciones de los órganos competentes, dentro de las cuales, las más relevantes son las siguientes:

- Órganos que adjudican: el responsable de adjudicar dependerá de los límites económicos que corresponda, según el monto definido por el Consejo de Administración o Junta Directiva. Así mismo, las cesiones de contrato serán autorizadas por el órgano que adjudicó.
- Dependencia encargada de contrataciones (Proveeduría): debe velar porque los procedimientos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos.
- Asesoría Jurídica: que debe asesorar en todo lo referente a consultas legales de los procesos de contratación.
- Área Financiera: tiene a cargo evaluar y dictaminar las solicitudes que se le realicen relacionadas con la figura de pago y aprobar las liberaciones de saldos disponibles. También es la encargada de elaborar los análisis de riesgo financiero cuando se requieran.
- Coordinadores de contratación administrativa: son una figura creada por el reglamento con el fin de que brinde apoyo a los procesos de contratación de bienes, obras y servicios de las respectivas dependencias. Entre sus funciones están servir de enlace con la Proveeduría y asesoría jurídica, así como asesorar en temas de contratación.
- Administradores de contrato: son nombrados por la Administración Superior o Jefaturas y tienen la responsabilidad de coordinar, ejecutar y fiscalizar las diversas etapas de las contrataciones. Entre sus principales funciones están: preparar la documentación para los trámites de contratación, atender consultas que surjan durante el proceso, participar en el proceso de análisis, valoración de ofertas y recomendación de adjudicación, velar por la correcta ejecución de los contratos y mantener los registros que correspondan.
- Director de proyecto: coordina todas las actividades con los grupos de trabajo y las instancias involucradas.

El capítulo 4 detalla la planificación del proceso de la contratación y se divide en cinco secciones. La primera establece el programa de adquisiciones como mecanismo de planificación anual, el cual debe ser aprobado por el Gerente General. También establece que debe existir un expediente con toda la información de la contratación. La segunda sección desarrolla el registro de proveedores que

debe mantenerse y la tercera sección muestra los detalles de la disponibilidad presupuestaria señalando que las contrataciones deberán contar con recursos suficientes mediante una certificación presupuestaria.

La sección cuarta establece los aspectos económicos relacionados con el precio, moneda y forma de pago y las audiencias de descuentos mientras que la quinta sección desarrolla las garantías de participación y cumplimiento.

El capítulo 5 es sobre el procedimiento de contratación y se divide en tres secciones. La primera establece los tipos de procedimientos, los cuales son: concursos de adquisición y escasa cuantía. La segunda desarrolla las modalidades de suministro: cantidad definida y entrega según demanda. La tercera y última sección establece los procedimientos aplicables para la disposición de bienes.

El capítulo 6 establece las materias excluidas de los procedimientos ordinarios de contratación, los cuales son: contrataciones con fondos de caja chica, oferente único, bienes, obras o servicios complejos o especializados, servicios artísticos o intelectuales, servicios de capacitación dirigidos al público en general, medios de comunicación social, atención urgente de acciones judiciales, bienes y servicio que requieran seguridad calificada, arrendamiento o compra de bienes únicos, servicios de arbitraje o conciliación, razones de seguridad, urgencia, emergencia u oportunidad.

También se excluyen las compras de combustible, reparaciones indeterminadas, interés manifiesto de colaborar con la empresa, situaciones imprevisibles, patrocinios, productos compatibles o normalizados, asesorías a auditorías internas, bienes o servicios cuyos potenciales oferentes sean identificables, contratación de fideicomisos, venta directa de bienes muebles, sujetos de derecho público, nacional o internacional, las reguladas por instrumentos internacionales y bienes o servicios a contratarse en el extranjero.

El capítulo 7 del reglamento establece las condiciones de los convenios, indicando que se debe mantener el equilibrio y la razonabilidad de las prestaciones entre las partes y que no mediará pago alguno. Así mismo, se establece las regulaciones aplicables para el desarrollo de planes piloto.

El capítulo 8 señala los contenidos del cartel los cuales deben ser al menos: clara descripción del objeto a contratar, condiciones mínimas de entrega, forma de pago, garantías de participación y cumplimiento (cuando corresponda), esquema de evaluación de ofertas, garantía y especificaciones

técnicas. Además, se indican las condiciones de las audiencias previas al cartel y reuniones con terceros así como los detalles que deben contener el sistema de evaluación y los criterios de compras verdes aplicables.

El capítulo 9 señala las condiciones de las ofertas y las subsanaciones, mientras que los capítulos 10, 11 y 12 determinan los pasos finales para la adjudicación o declaratoria de desierto o infructuoso, de revocatoria y readjudicación, así como los recursos de objeción, revocatoria y apelación.

El capítulo 13 indica que los procedimientos de contratación que superen el tope de escasa cuantía y hasta el límite dispuesto para el refrendo contralor requerirán aprobación interna cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. Las contrataciones que superen el tope establecido por la CGR requerirán refrendo contralor.

El capítulo 15 (el reglamento no tiene capítulo 14) desarrolla los detalles de las modificaciones al contrato, las condiciones aplicables a contratos adicionales y prorrogas. También se muestran las condiciones bajo las cuales se pueden dar las suspensiones del contrato o del plazo. Adicionalmente se establece el procedimiento de recepción provisional y definitiva así como de rechazo en caso de incumplimientos y el procedimiento para la resolución contractual o rescisiones.

Por último el capítulo 16 establece las disposiciones finales del reglamento.

3.4. Ley General de Control Interno

Si bien ni la Ley 8660 ni los reglamentos mencionados hacen referencia directa al análisis de riesgos en los procesos de adquisición, la Ley 8292 LGCI establece en los artículos 13, 14 y 18 que:

Artículo 13.-Ambiente de control. En cuanto al ambiente de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

...

b) Desarrollar y mantener una filosofía y un estilo de gestión que permitan administrar un nivel de riesgo determinado, orientados al logro de resultados y a la medición del desempeño, y que promuevan una actitud abierta hacia mecanismos y procesos que mejoren el sistema de control interno.

Artículo 14.-Valoración del riesgo. En relación con la valoración del riesgo, serán deberes del jerarca y los titulares subordinados, entre otros, los siguientes:

- a) Identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas institucionales, definidos tanto en los planes anuales operativos como en los planes de mediano y de largo plazos.
- b) Analizar el efecto posible de los riesgos identificados, su importancia y la probabilidad de que ocurran, y decidir las acciones que se tomarán para administrarlos.
- c) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo y para ubicarse por lo menos en un nivel de riesgo organizacional aceptable.
- d) Establecer los mecanismos operativos que minimicen el riesgo en las acciones por ejecutar.

Artículo 18.-Sistema específico de valoración del riesgo institucional. Todo ente u órgano deberá contar con un sistema específico de valoración del riesgo institucional por áreas, sectores, actividades o tarea que, de conformidad con sus particularidades, permita identificar el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar el nivel de dicho riesgo.

Implicando esto que, al reconocer los procesos de adquisición como una actividad fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la CNFL, deben formar parte integral del sistema de valoración de riesgos y por lo tanto, debe realizarse una identificación y evaluación de riesgos asociados a los procesos de contratación que le permitan a la CNFL establecer acciones para disminuir los posibles efectos.

Capítulo 4 – Análisis comparativo entre el marco normativo aplicable a la CNFL y la LCA

En este apartado se muestra una comparación entre la legislación aplicable a los procesos de contratación en la CNFL y la LCA y su reglamento.

A continuación, se detalla la metodología aplicada para realizar dicho análisis.

4.1. Metodología de comparación

La comparación cualitativa de los marcos normativos se realizó mediante tres fases:

1. Revisión documental de la legislación aplicable a cada caso.

Para la legislación aplicable a la CNFL se incluyeron la LFST, el RTII y el RPCEICE. Para la LCA se incluyó la Ley y su reglamento.

2. Definición de los aspectos o temas más relevantes

Para realizar la comparación se establecieron los temas más destacados a criterio de los autores. Se plantearon cuatro grupos de los cuales, tres corresponden a las etapas del proceso de contratación establecido por la CGR y el cuarto agrupa los aspectos generales. A continuación, se detallan los temas que incluye cada grupo de comparación:

Generalidades: principios, prohibiciones, órganos competentes, fragmentación, convenios y planes piloto, uso de medios digitales y sanciones.

Planificación Contractual: tipos de procedimientos, exclusiones a los procedimientos de contratación, expediente, registro de proveedores, programa de adquisiciones, disponibilidad presupuestaria y decisión inicial.

Desarrollo de los procedimientos: el precio, descuentos y mejoras del precio, garantías de participación y de cumplimiento, cartel, oferta, muestras, fase recursiva, multas y cláusula penal.

Ejecución contractual: reajuste o revisión de precios, modificaciones al contrato, contrato adicional, prórroga y suspensión del contrato y plazo, recepción provisional y definitiva, rechazo del objeto, extinción, resolución y rescisión del contrato.

3. Sistematización de la información

Para realizar la comparación se confeccionaron matrices por grupo, se extrajo lo más relevante de la LCA y su reglamento y se cotejó con la legislación aplicable a la CNFL. Posteriormente se señalaron las principales diferencias para cada grupo analizado.

En el apartado 5.2 se muestra la comparación y principales diferencias de los aspectos generales, en el 5.3 lo relacionado a la planificación contractual y en 5.4 del desarrollo de los procedimientos. Finalmente, en el 5.5 lo asociado a la ejecución contractual.

4.2. Generalidades de los procesos de adquisición

En la tabla 4.1 se muestra la comparación para los aspectos generales de los procesos de adquisición.

Tabla 4.1

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Generalidades

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Principios	<p>Se establecen en los artículos 4, 5 y 6 de la LCA: eficiencia, eficacia, igualdad, libre competencia y publicidad.</p> <p>En el RLCA se establecen en el artículo 2: buenas fe e intangibilidad patrimonial.</p> <p>De acuerdo con el pronunciamiento 998-98, se aplican por tener rango constitucional: libre concurrencia, legalidad o transparencia de los procedimientos, seguridad jurídica, formalismo de los procedimientos licitatorios, equilibrio de intereses y control de los procedimientos, entre otros.</p>	<p>En el artículo 3 del RPCEICE se establecen: eficiencia, eficacia, publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe, neutralidad tecnológica, sostenibilidad ambiental, legalidad y seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad, entre otros.</p> <p>De acuerdo al pronunciamiento 998-98, se aplican por tener rango constitucional los mencionados para la LCA y RLCA.</p>
Prohibiciones	<p>Se establecen en los artículos 22 al 26 de la LCA. Indica los puestos que tienen prohibido participar como oferentes de forma directa o indirecta. No podrán participar los funcionarios con poder de decisión en cualquier etapa del procedimiento.</p> <p>Se establecen excepciones: proveedor único, actividad ordinaria del ente e interés manifiesto de colaborar con la administración. También se establecen las condiciones para el levantamiento de la incompatibilidad.</p> <p>El incumplimiento a las prohibiciones provocará la nulidad absoluta del acto de adjudicación.</p> <p>En el RLCA se establece la obligatoriedad de verificar el régimen de prohibiciones establecido en la LCA.</p>	<p>Tanto el RPCEICE como el RTII establecen la aplicabilidad del régimen de prohibiciones de la LCA y su reglamento.</p>
Órganos competentes	<p>La LCA y el RLCA establecen de forma general el término “administración” como cualquiera de los sujetos destinatarios de sus regulaciones sin distinguir los órganos competentes para cada etapa del proceso de contratación.</p> <p>La LCA establece en los artículos 105 y 106 que las proveedurías serán las dependencias encargadas de los procedimientos de contratación. El RLCA por su parte, dedica los artículos 227 al 232 a la definición y funciones de las proveedurías.</p>	<p>El RPCEICE detalla las responsabilidades y funciones de los siguientes órganos: órganos que adjudican, Proveeduría, Asesoría Jurídica, Área Financiera, Coordinadores de Contratación Administrativa, Administradores de contrato y Director de Proyecto.</p>

Tabla 4.1 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Generalidades*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Fragmentación	<p>El artículo 37 de la LCA establece la prohibición de fragmentar para variar el procedimiento de contratación.</p> <p>Por su parte, el artículo 13 del RLCA recalca esta prohibición y detalla lo que no se considera fragmentación.</p>	<p>El artículo 23 del RPCEICE y el 20 del RTII establecen la misma prohibición y detallan lo que no se considera fragmentación (mismas excepciones que el RLCA).</p>
Convenios y planes piloto	<p>El RLCA en su sección quinta señala las condiciones para el convenio marco, en el cual se establece para un plazo de cuatro años y debe ser tramitado mediante licitación pública por su cuantía inestimable. Este reglamento también establece dos modelos de convenio marco: con listado o precio desde la oferta y modelo con cotización o sin precio en la oferta.</p> <p>El concepto de convenio y plan piloto como se establecen en la legislación aplicable a la CNFL no es establecido en la LCA ni el RLCA.</p>	<p>El RPCEICE establece en el capítulo VII las condiciones para los convenios y los planes piloto. Para los convenios, se indica que no podrá mediar pago alguno. El plan piloto corresponde a un acuerdo entre un cliente o empresa comercial y la CNFL donde el primero pone a disposición de la CNFL equipos, conocimientos, experiencia o tecnología con el fin de conocer el funcionamiento y ventajas. También se indica que no existirá ventaja alguna de tipo concursal por desarrollar el plan piloto.</p> <p>El RTII por su parte, establece en el artículo 97 que se podrán celebrar convenios marcos por un plazo de hasta 5 años. Por su cuantía inestimable, solo podrá ser tramitado mediante licitación pública a través de la proveeduría del ICE.</p>
Uso de medios digitales	<p>Tanto la LCA como el RLCA establecen el SICOP (a cargo del Ministerio de Hacienda) como sistema digital unificado de compras públicas (único y centralizado) como medio para garantizar la publicidad y transparencia de cada uno de los procedimientos.</p>	<p>El RPCEICE, si bien no contiene un apartado o artículo dedicado a este tema, menciona en repetidas ocasiones el Sistema de Compras del Grupo ICE como medio digital para la gestión de compras. Sin embargo, la CNFL actualmente utiliza el SICOP para la mayoría de sus procedimientos.</p>
Sanciones	<p>La LCA establece en el capítulo X las condiciones para las sanciones, las cuales se aplican después de que se cumpla con las garantías procedimentales.</p> <p>Los artículos 95 al 98 establecen las sanciones aplicables a los funcionarios públicos, mientras que los artículos 99 y 100 establecen las condiciones para las sanciones a particulares.</p>	<p>El RPCEICE no establece sanciones. El RTII en su sección XVIII establece las sanciones aplicables, sin embargo, señala que sanciones a las que se refiere, son las establecidas en las leyes vigentes en materia de hacienda pública aplicable a la contratación administrativa. Tanto para los funcionarios como para los particulares, aplican las sanciones establecidas en la LCA.</p>

Principales diferencias:

El RPCEICE establece los conceptos de convenio y plan piloto como herramientas para desarrollar negocios conjuntos o probar nuevas tecnologías. Estos conceptos no se incluyen en la LCA y su reglamento.

4.3. Planificación contractual

En la tabla 4.2 se muestra la comparación para la planificación contractual.

Tabla 4.2

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Planificación Contractual

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Tipos de procedimientos	<p>La LCA establece en el artículo 27 tres tipos de procedimientos, los cuales dependen del monto del objeto a contratar y del presupuesto autorizado de la administración. Para el caso de la CNFL, si le aplicara esta ley, sería una empresa estrato A (presupuesto para compra de bienes y servicios de más de 77 600 millones de colones). Para este tipo de administraciones aplican los siguientes tres procedimientos y montos (aplicables al 2020):</p> <p><u>Licitación pública</u> para montos iguales o superiores a 673 millones de colones.</p> <p><u>Licitación abreviada</u> para montos inferiores a 673 mil millones y mayores o iguales a 97 millones de colones.</p> <p><u>Contratación directa</u> para montos inferiores a 97 millones de colones.</p> <p>Para obra pública son montos superiores. La LCA también establece otros tipos de procedimiento como remate, precalificación, licitación con financiamiento y subasta a la baja.</p>	<p>La LFST y el RTII establecen los procedimientos ordinarios de licitación pública, licitación abreviada y otros tales como subastas a la baja y licitación con financiamiento.</p> <p>El RPCEICE establece en la Sección I los dos tipos de procedimiento aplicables a la CNFL, los cuales son <u>concursos de adquisición</u> para montos superiores a 132 millones de colones (monto vigente para el 2020, se actualiza cada año). Para montos inferiores, se establece el procedimiento denominado <u>escasa cuantía</u>.</p>

Tabla 4.2 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Planificación Contractual*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Exclusiones a los procedimientos ordinarios de contratación	<p>La LCA establece en el artículo 2 las excepciones, las cuales son: la actividad ordinaria de la administración, los acuerdos celebrados con otros estados o con sujetos de derecho público internacional, la actividad contractual entre entes de derecho público, la actividad de contratación que no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, compras realizadas con fondos de caja chica, las contrataciones que se realicen para la construcción, instalación o la provisión de oficinas o servicios en el exterior, las actividades por su escasa cuantía no convenga someterla a procedimientos ordinarios de concurso.</p> <p>El RLCA establece en el capítulo IX las excepciones. Además de las indicadas anteriormente se incluyen: bienes o servicios artísticos o intelectuales, medios de comunicación social, suscripciones y compra de material bibliográfico, servicios de capacitación, atención urgente de gestiones judiciales, reparaciones indeterminadas, objetos que requieren seguridad calificada, interés manifiesto de colaborar con la administración, arrendamiento o compra de bienes únicos, situaciones imprevisibles, arrendamiento de vehículos de los funcionarios, servicio de arbitraje o conciliación, combustible, patrocinios, asesorías a auditorías internas, procedimientos de urgencia, contrataciones con fondos de caja chica, bienes o servicios a contratarse en el extranjero, por escasa cuantía, proyectos de infraestructura educativa y contrataciones autorizadas por la CGR.</p>	<p>Tanto la LFST (artículo 23) como el RTII (artículo 112) establecen las siguientes excepciones a los procesos de contratación: acuerdos con empresas públicas de otros países, venta de servicios, por razones de seguridad, urgencia, emergencia u oportunidad, contratos de ayuda desinteresada; bienes, obras o servicios especializados, por razones de normalización o compatibilidad, la contratación de fideicomisos, bienes o servicios artísticos o intelectuales, medios de comunicación social, suscripciones, compra de material bibliográfico, software o bases de datos, servicios de capacitación, reparaciones indeterminadas, objetos que requieren seguridad calificada, arrendamiento o compra de bienes únicos, situaciones imprevisibles, arrendamiento de vehículos para funcionarios, servicios de arbitraje o conciliación, combustible, patrocinios y asesoría a auditorías internas.</p> <p>El RPCEICE por su parte, establece en el artículo 48 las excepciones. Además de las mencionadas en la LFST y el RTII, establece excepción para venta directa de bienes muebles, sujetos de derecho público nacional o internacional y bienes y servicios a contratarse en el extranjero. También en el artículo 47 se establece como excepción, las contrataciones con fondos de caja chica.</p>
Expediente	<p>La LCA menciona de forma general que toda la información referente al proceso de contratación debe estar incorporada en el expediente (artículos: 6, 7, 9, 32, 42, 45, 61, 74 y 96).</p> <p>Por su parte el RLCA establece en el artículo 11 que la decisión inicial dará apertura del expediente electrónico en SICOP, el cual debe contener todas las actuaciones del proceso de contratación. Esto también se establece en el artículo 2 dentro del principio de publicidad. Posteriormente, otros artículos enfatizan en algunos aspectos que deben incluirse en el expediente.</p>	<p>El RPCEICE establece en su artículo 11 que todos los procesos de contratación deben contar con un expediente, el cual estará bajo la responsabilidad de la Proveduría quien deberá documentar todas sus actuaciones en el expediente (artículo 36).</p> <p>El artículo 18 del RTII señala lo mismo que el 11 del RPCEICE. Posteriormente, en ambos reglamentos, otros artículos enfatizan en algunos aspectos que deben incluirse en el expediente.</p>

Tabla 4.2 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Planificación Contractual*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Registro de proveedores	<p>El artículo 46 de la LCA indica que cada proveeduría institucional debe llevar un registro de proveedores interesados. Se debe invitar por lo menos una vez al año mediante la Gaceta a formar parte del registro. En cualquier momento los proveedores podrán solicitar formar parte del registro.</p> <p>En el artículo 124 del RLCA se muestran los detalles del registro de proveedores, el cual será único y será el que contiene el SICOP.</p>	<p>El artículo 24 del RPCEICE indica que durante el primer trimestre de cada año se invitará a los interesados a formar parte del registro de proveedores mediante un diario de publicación nacional y/o su sitio web. El artículo 10 establece que en caso de que se utilicen medios electrónicos, se utilizará el registro de proveedores de ese sistema.</p> <p>El RTII dedica los artículos 98 al 105 al registro de proveedores estableciendo las condiciones para el mismo, sin embargo, se refiere a un registro propio y no al del sistema de compras.</p>
Decisión inicial	<p>La LCA en el artículo 7 indica que el procedimiento de contratación iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso emitida por el jerarca o titular subordinado competente. Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación del costo del objeto, así como un cronograma y los responsables.</p> <p>El artículo 8 del RLCA agrega que deben incluirse los controles de calidad que se aplicarán.</p>	<p>El RPCEICE en el artículo 35 señala que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación será emitida mediante la formalización del programa de adquisiciones. El RTII en el artículo 15 agrega que además de lo indicado en el programa de adquisiciones, a la decisión inicial debe adicionarse un cronograma que contemple la duración estimada del procedimiento, el detalle de los recursos humanos y administrativos suficientes para la ejecución del contrato.</p>
Programa de Adquisiciones	<p>La LCA indica en el artículo 6 que en el primer mes de cada periodo presupuestario se dará a conocer el programa de adquisiciones proyectado el cual no implica ningún compromiso de contratar.</p> <p>El programa de adquisiciones debe ser publicado en la Gaceta o en otros medios idóneos. En el segundo caso, se deberá publicar en la Gaceta o dos medios de circulación nacional, la indicación de donde se publicó.</p> <p>El RLCA en su artículo 7 menciona que el programa de adquisiciones deberá contener al menos: tipo de bien, servicio u obra, monto estimado y periodo estimado de inicio del procedimiento.</p> <p>El programa se puede modificar cuando surja una necesidad no prevista y deberá ser divulgado en SICOP.</p>	<p>El RPCEICE dedica los artículos 16 al 19 a brindar algunos lineamientos sobre el programa de adquisiciones, el cual debe estar vinculado con la estrategia de la empresa y debe ser publicado en la primera semana de enero de cada año. Cuando surja una necesidad no prevista o bien ya no se requiera el suministro o servicio, deberá modificarse el programa. Al finalizar cada periodo presupuestario se hará una evaluación de la gestión de contratación.</p> <p>El RTII indica en el artículo 14 que el programa de adquisiciones no implica ningún compromiso de contratar. El programa deberá incluir: justificación de la procedencia de la contratación, descripción del objeto y estimación del negocio y recursos presupuestarios necesarios. El programa de adquisiciones deberá ser publicado en la página web de la proveeduría.</p>

Tabla 4.2 (Continuación)

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Planificación Contractual

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Disponibilidad presupuestaria	El artículo 7 de la LCA y el 8 del RLCA establecen que la justificación del inicio del procedimiento debe estar acorde con los programas, planes y presupuesto. El artículo 8 de la LCA y el 9 del RLCA establecen que para iniciar el procedimiento es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes (salvo casos de excepción aprobados por la CGR). Para contrataciones de más de un periodo presupuestario se deberán tomar las previsiones para garantizar el pago de las obligaciones.	El artículo 25 de la LFST establece que el procedimiento iniciará con la decisión administrativa y deberá contener los recursos presupuestarios suficientes para la ejecución del contrato (salvo casos de excepción, no requiere aprobación de la CGR). El artículo 29 del RPCEICE establece que podrá iniciarse la contratación sin el contenido presupuestario y asignarlo al momento de dictar el acto de adjudicación. Cuando los pagos de un procedimiento inicien en el periodo presupuestario siguiente se podrá adjudicar el procedimiento con un certificado del Área Financiera donde garantice que tomará las previsiones presupuestarias necesarias.

Principales diferencias:

Los tipos de procedimientos aplicables para la CNFL son distintos a los establecidos en la LCA. Mientras que en la LCA se establecen: licitación pública, licitación abreviada y contratación directa, en el RPCEICE se establecen solo dos: concursos de adquisición y escasa cuantía.

La decisión inicial de los procesos de contratación en la CNFL se da con la aprobación del programa de adquisiciones mientras que, de acuerdo a la LCA se da con una decisión administrativa particular para cada proceso.

La LCA establece que no se puede iniciar un procedimiento sin los recursos presupuestarios (salvo excepciones aprobadas por la CGR) mientras que el RPCEICE establece que si se puede iniciar un procedimiento sin el contenido presupuestario y asignarlo al momento del acto de adjudicación. También se podría iniciar un procedimiento en el periodo presupuestario anterior si se cuenta con un certificado del Área Financiera que garantice que tendrá presupuesto.

4.4. Desarrollo de los procedimientos

En la tabla 4.3 se muestra la comparación para los aspectos relacionados con el desarrollo de los procedimientos.

Tabla 4.3

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Desarrollo de los procedimientos

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
El precio	<p>El RLCA establece en los artículos 25 al 27 las condiciones para el precio, el desglose y lo relacionado a los precios unitarios y totales. Se indica que el precio deberá ser cierto y definitivo de acuerdo a las condiciones establecidas en el cartel. Los oferentes pueden cotizar en cualquier moneda y en caso de obra pública o servicios deberá presentarse el desglose del precio. Para otro objeto contractual deberá presentarlo si así lo solicita el cartel.</p>	<p>El RPCEICE establece en el artículo 30 que el precio deberá ser cierto y definitivo. Por su parte el RTII en su artículo 26 establece las condiciones para el precio, el desglose y lo relacionado a los precios unitarios y totales indicando lo mismo que el RLCA con la diferencia de que el precio a considerar en el sistema de calificación será el último que propongan los respectivos oferentes.</p>
Descuentos y mejoras del precio	<p>En la LCA no aparece el término descuento. La mejora de precio es establecida como opción en el artículo 42 siempre y cuando se establezcan las condiciones en el cartel. El RLCA en su artículo 28 y 28 bis establecen las condiciones para los descuentos las cuales se enfocan en las líneas que se llegaran a adjudicar o por pronto pago. Los descuentos que se ofrezcan con posterioridad a la apertura de ofertas, no serán considerados al momento de comparar los precios salvo que así se haya establecido en el cartel. En esos casos, se podrán considerar mejoras de precios entre las ofertas elegibles.</p>	<p>El artículo 31 y 61 del RPCEICE indica la posibilidad de desarrollar audiencia de descuentos si así se estableció en el cartel. El RTII establece en el artículo 26 que podrán presentarse mejoras al precio en las ofertas declaradas como elegibles si así se estableció en el cartel. El artículo 27 establece las condiciones para los descuentos las cuales se enfocan en las líneas que se llegaran a adjudicar o por pronto pago. Los descuentos que se ofrezcan con posterioridad a la apertura de ofertas, si serán considerados al momento de comparar los precios, previo a la adjudicación si así se establece en el cartel. En el artículo 66 se establecen las reglas para las audiencias de descuentos, los cuales aplican posterior a la apertura de ofertas si así se estableció en el cartel. Los artículos 88 al 96 señalan las condiciones para la modalidad de contratación denominada subasta a la baja.</p>

Tabla 4.3 (Continuación)

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Desarrollo de los procedimientos

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Garantías de participación y de cumplimiento	<p>El artículo 33 de la LCA y el 37 del RLCA establecen la garantía de participación (entre 1% y 5% de la propuesta) según se defina en el cartel.</p> <p>El artículo 34 de la LCA y el 40 del RLCA indican lo relacionado a la garantía de cumplimiento (entre 5% y 10% del monto de la contratación) según se establezca en el cartel para asegurar el resarcimiento de cualquier daño o perjuicio ocasionado por el adjudicatario.</p> <p>Del artículo 38 al 46 del RLCA se señalan las condiciones de ejecución, rendimiento y vigencia de las garantías.</p>	<p>El RPCEICE en sus artículos 33 y 34 establecen la garantía de cumplimiento como obligatoria mientras que la de participación es opcional. La garantía de participación será de hasta un 5% y la de cumplimiento hasta un 10%. Ambas según lo establecido en el cartel. También establecen las condiciones de ejecución, rendimiento, devolución y vigencia de las garantías.</p> <p>El artículo 34 del RTII establece la garantía de participación por un monto de hasta 5%. El artículo 36 establece la garantía de cumplimiento por hasta un 10% del monto adjudicado. Del artículo 35 al 40 se señalan las condiciones de ejecución, rendimiento, devolución y vigencia de las garantías.</p>
Cartel	<p>El RLCA establece en el capítulo 5 todo lo relacionado al cartel, definiéndolo como 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. En el artículo 52 se establece el contenido mínimo del cartel. También se establecen las condiciones para las audiencias previas, sistema de evaluación, experiencia y muestras. En el artículo 55 bis se consideran como factor de desempate para la evaluación, puntuación adicional a las PYMES.</p>	<p>El capítulo VIII del RPCEICE se establece todo lo relacionado al cartel, definiéndolo como el documento donde se indican las condiciones generales, especiales y especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas y amplias que garanticen la satisfacción de las necesidades del giro del negocio. También se establece el contenido mínimo del cartel, las audiencias previas, el sistema de evaluación y compras verdes.</p> <p>El RTII señala en su sección VI las condiciones para el cartel, las cuales son idénticas a las establecidas en el RLCA con excepción de los criterios de desempate para PYMES.</p>

Tabla 4.3 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Desarrollo de los procedimientos*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Oferta	El RLCA en su capítulo VI establece las condiciones para la oferta. Se menciona el concepto, las generalidades, presentación de la oferta, jurisdicción, documentos a aportar, integridad, vigencia, entrega inmediata, subcontratación, oferta base y alternativa, ofertas en conjunto, ofertas en consorcio, experiencia en consorcios, responsabilidad en consorcios, acuerdo consorcial, constitución de sociedad en consorcios, cambios de participación en consorcios, apertura de ofertas, presentación de aclaraciones, corrección de aspectos subsanables o insustanciales, aspectos subsanables (se indica que la falta de firma no es subsanable), consecuencias de no atender la prevención, estudio de admisibilidad de ofertas, calificación de ofertas, alcances de las mejoras, acto final, los plazos asociados y revocatoria del acto.	El RPCEICE establece en los capítulos IX y X las condiciones de la oferta: definición, condiciones, subsanaciones, audiencia para descuentos, alcance de las mejoras, acto final, declaratoria de desierto o infructuoso y variación del procedimiento infructuoso. En el capítulo XI se establecen las condiciones para la revocatoria del acto no firme y readjudicación. El RTII en su sección VII establece las condiciones de la oferta, las cuales son idénticas a las del RLCA con la excepción de que la falta de firma es subsanable y algunas variaciones en los plazos para corrección de aspectos subsanables o insustanciales.
Muestras	El RLCA establece en el artículo 57 las condiciones de las muestras. Se indica que la solicitud de las muestras deberá ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad y se solicitarán para verificar el cumplimiento de las especificaciones del cartel y asegurar el cumplimiento de la finalidad propuesta. El cartel deberá indicar el tipo de pruebas que se aplicarán a la muestra y la autoridad encargada.	El RPCEICE no establece detalles sobre las muestras. El RTII en su artículo 46 establece los detalles para las muestras, indicando lo mismo que el RLCA.

Tabla 4.3 (Continuación)

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Desarrollo de los procedimientos

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Fase recursiva	<p>La LCA establece el recurso de objeción al cartel, el cual debe presentarse dentro del primer tercio de plazo para presentar ofertas. En el caso de licitación pública ante la CGR y en los demás casos ante la administración.</p> <p>En contra del acto de adjudicación podrá interponerse el recurso de apelación. En caso de licitaciones públicas, deberá presentarse ante la CGR dentro de los 10 días hábiles posteriores a la notificación del acto de adjudicación. Para licitaciones abreviadas el recurso deberá presentarse entre los 5 días siguientes a la notificación del acto de adjudicación.</p> <p>Cuando por el monto no proceda el recurso de apelación, podrá solicitarse la revocatoria del acto de adjudicación (recurso de revocatoria) dentro de los 5 días hábiles siguientes al día en que se comunicó la adjudicación. Éste se presenta ante el mismo órgano que dictó el acto.</p> <p>Además de lo indicado en la LCA, el RLCA establece que el recurso de revocatoria podrá presentarse contra la declaración de desierto o infructuoso del concurso.</p>	<p>El RPCEICE establece en el capítulo XII los tres recursos. El recurso de objeción al cartel debe plantearse ante la CGR en el primer cuarto del plazo para presentar ofertas. El recurso de revocatoria al acto de adjudicación debe presentarse ante la Proveeduría dentro de los 3 días hábiles siguientes en que se comunicó el acto de adjudicación. El recurso de apelación, contra el acto de adjudicación, declaratoria de desierto o infructuosa será interpuesto ante la CGR dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha en que se comunicó el acto de adjudicación. Ninguno de estos tres recursos aplica para adquisiciones de escasa cuantía. Lo anterior está contemplado en la LFST y el RTII.</p>
Multas y Cláusula penal	<p>La sección tercera del RLCA establece las condiciones de multa y cláusula penal. El pago de multa por defectos en la ejecución del contrato se deberá establecer en el cartel y no será necesario demostrar la existencia del daño o perjuicio y el cobro no podrá superar el 25% del precio total del contrato. Además, las multas prescribirán en el plazo de 5 años a partir del hecho generador.</p> <p>La cláusula penal procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales, la cual deberá indicarse en el cartel.</p>	<p>El artículo 88 del RPCEICE establece que las condiciones para las multas (por defectos en la ejecución del contrato) y cláusula penal (por ejecución tardía o prematura) se deberán establecer en el cartel y en ambos casos, el cobro no podrá exceder el 25% del valor total del contrato.</p> <p>El RTII no establece un porcentaje máximo del valor total del contrato para las multas y cláusulas penales.</p>

Principales diferencias:

Para la garantía de cumplimiento, la LCA establece un mínimo de 5% (y máximo de 10%) mientras que en el RPCEICE no se establece el mínimo (el máximo también es de 10%).

Con respecto a la oferta, la legislación aplicable a la CNFL a diferencia de la LCA, indica que la falta de firma es subsanable. También hay algunas diferencias en los plazos para corrección de aspectos subsanables o insustanciales. Existen diferencias con respecto a los plazos para la presentación de recursos.

Con respecto a la cláusula penal, el RPCEICE establece que el monto máximo no podrá exceder el 25% del valor del contrato mientras que el RLCA no establece un máximo.

4.5. Ejecución contractual

En la tabla 4.4 se muestra la comparación para los temas asociados a la ejecución contractual.

Tabla 4.4

Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL – Ejecución contractual

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Reajuste o revisión de precios	<p>La LCA establece en el artículo 18 lo referido al mantenimiento del equilibrio económico del contrato.</p> <p>El RLCA en el artículo 31 señala las condiciones para el reajuste o revisión del precio estableciéndolo como un derecho de ambas partes. Rige a partir de la presentación de la oferta y podrá ser solicitado una vez que dé inicio la ejecución contractual.</p>	<p>Tanto el RPCEICE como el RTII mencionan los reajustes y revisiones del precio implicando la existencia de los mismos, sin embargo, no existe un artículo dedicado a esta materia. Cabe señalar que el ajuste o revisión de precios está asociado al principio de intangibilidad patrimonial.</p>
Modificaciones al contrato	<p>La LCA establece en el artículo 12 el derecho de modificación unilateral de la administración, señalando que durante la ejecución del contrato la Administración podrá disminuir o aumentar hasta un 50% el objeto de la contratación siempre que no se exceda el límite previsto.</p> <p>El RLCA por su parte, en el artículo 208 incluye etapas previas a la ejecución del contrato para la modificación. También incluye las condiciones para las modificaciones.</p>	<p>El RPCEICE establece en el artículo 73 que la Administración podrá realizar modificaciones unilaterales al contrato antes de iniciar la ejecución y durante ésta estableciendo las condiciones para las modificaciones y a quien le corresponde la autorización de las mismas, en función del monto. No se establece un límite para el aumento.</p> <p>El RTII por su parte, en el artículo 178 establece las mismas condiciones que se indican en el RPCEICE.</p>
Contrato adicional	<p>La LCA establece en el artículo 12 bis que si una vez ejecutado un contrato la Administración requiere suministros o servicios adicionales de igual naturaleza podrá obtenerlos del mismo contratista si él mismo está de acuerdo, que el monto del nuevo contrato no sume más del 50% del contrato anterior y que no hayan transcurrido más de 6 meses desde la recepción provisional del objeto del primer contrato.</p> <p>El RLCA señala algunas condiciones adicionales, por ejemplo, que se mantengan los precios y condiciones y que la sumatoria del contrato precedente y del nuevo, podrá exceder el límite económico del tipo de procedimiento originalmente utilizado (no aplica a contratos de obra).</p>	<p>El RPCEICE establece en el artículo 74 que si la empresa requiere suministros, obras o servicios adicionales de similar naturaleza podrá obtenerlos del mismo contratista siempre y cuando éste acepte. Así mismo se establecen las condiciones bajo las cuales se podrá realizar esta ampliación al contrato, entre las que se encuentran que el monto del nuevo contrato no exceda el monto del contrato original (podrá exceder el límite económico del tipo de procedimiento originalmente utilizado, lo que no impondrá la obligación de utilizar un procedimiento de contratación distinto al originalmente utilizado) y que no hayan transcurrido más de 12 meses desde la recepción definitiva del objeto.</p> <p>El RTII establece las mismas condiciones del RPCEICE en el artículo 179.</p>

Tabla 4.4 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Ejecución contractual*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Prórroga y suspensión del contrato y plazo	<p>El RLCA en el artículo 206 establece las condiciones para la prórroga del plazo, las cuales pueden ser ocasionadas por la Administración o causas ajenas al contratista, el cual solicitará la prórroga dentro de los 10 días hábiles siguientes al conocimiento de la situación o el hecho que provoca la extensión del plazo y la administración contará con igual plazo para resolver si procede o no. En el artículo 207 se establece que la administración de oficio o por solicitud del contratista podrá suspender el plazo del contrato por motivos de fuerza mayor o caso fortuito. En el artículo 210 se indica que la Administración podrá suspender el contrato por motivos de interés público institucional o causas imprevistas e imprevisibles por un máximo de 6 meses prorrogable por otro plazo igual.</p>	<p>El artículo 75 del RPCEICE se establece la posibilidad de la prórroga del plazo siempre que sea por demoras ocasionadas por la Empresa o causas ajenas al contratista. En el 76 se indica que las prórrogas del contrato se podrán solicitar sólo cuando estén contractualmente previstas. El artículo 77 establece que la suspensión del contrato se puede dar por interés público, empresarial o causas imprevistas o imprevisibles por un plazo de un año prorrogable por otro periodo igual mientras que el plazo se puede suspender a petición de partes por causas de fuerza mayor o caso fortuito.</p> <p>El RTII además de lo indicado en el RPCEICE, establece en el artículo 176 que el contratista solicitará la prórroga dentro de los 10 días hábiles siguientes al conocimiento de la situación o el hecho que provoca la extensión del plazo y la Administración contará con igual plazo para resolver si procede o no. El artículo 177 señala las condiciones para la suspensión del plazo y el 180 para la suspensión del contrato (mismas que RPCEICE).</p>
Recepción provisional y definitiva	<p>El RLCA en los artículos 202 y 203 establecen las condiciones para la recepción provisional y definitiva. Se indica que una vez que se realiza la recepción provisional, la Administración cuenta con un mes (a menos que en el cartel se indique otro plazo) para realizar la recepción definitiva. La recepción provisional podrá darse bajo protesta. En esos casos, o en caso de que se detecten problemas con el objeto, la Administración le indicará al contratista los aspectos a corregir y le otorgará un plazo no mayor a la mitad del plazo de ejecución original. El pago se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes, obras y servicios.</p>	<p>El artículo 78 y 79 del RPCEICE establecen las condiciones para la recepción provisional y definitiva. Se indica que una vez que se realiza la recepción provisional, la Empresa cuenta con un mes (a menos que en el cartel se indique otro plazo) para realizar la recepción definitiva. La recepción provisional podrá darse bajo protesta. En esos casos, o en caso de que se detecten problemas con el objeto, la Empresa le indicará al contratista los aspectos a corregir y le otorgará un plazo no mayor a la mitad del plazo de ejecución original. El pago se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes, obras y servicios. Cuando el objeto o servicio no reúna las condiciones de calidad o características esperadas, la Empresa podrá darlo por recibido en forma definitiva pero bajo protesta, en estos casos el pago no se podrá hacer en forma integral, sino descontando lo que la Empresa determine como necesario para cancelar el valor apropiado de lo entregado en condiciones desmejoradas.</p> <p>El RTII establece las mismas condiciones del RPCEICE en los artículos 172 y 173.</p>

Tabla 4.4 (Continuación)*Comparación entre la LCA y el marco normativo aplicable a la CNFL - Ejecución contractual*

Temática	LCA y RLCA	LFST, RPCEICE y RTII
Rechazo del objeto	<p>El RLCA establece en el artículo 204 que en caso de incumplimientos graves y evidentes la Administración podrá rechazar el objeto. La Administración podrá conceder al contratista un nuevo plazo para que corrija el incumplimiento, el cual no podrá exceder la mitad del plazo de ejecución original y no impedirá el cobro de multas.</p>	<p>El artículo 80 del RPCEICE y el 174 del RTII establecen las condiciones para el rechazo del objeto. Ambos indican lo mismo que el RLCA.</p>
Extinción, resolución y rescisión del contrato	<p>La LCA establece en el artículo 11 el derecho de la Administración a la rescisión y resolución unilateral del contrato por motivos de incumplimiento, fuerza mayor, caso fortuito o interés público.</p> <p>El RLCA señala en el artículo 211 que la extinción del contrato puede ser por la vía normal o por resolución, rescisión administrativa o declaratoria de nulidad. En el 212 se establecen las condiciones para la resolución contractual por motivo de incumplimiento del contratista. Una vez firme la resolución se procederá a ejecutar la garantía de cumplimiento y cualesquiera otras multas. Si se previeron cláusulas de retención en el cartel, se podrán aplicar esos montos al pago de daños y perjuicios.</p> <p>El artículo 214 indica que para la rescisión del contrato la Administración podrá rescindir unilateralmente sus contratos, no iniciados o en curso de ejecución, por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente acreditadas. La resolución será puesta en conocimiento del contratista por el plazo de 15 días hábiles. El lucro cesante correspondiente a la parte no ejecutada podrá reconocerse siempre dentro de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Si no ha sido declarada, se considerará que es un 10% del monto total cotizado.</p> <p>El artículo 215 establece que la rescisión por mutuo acuerdo únicamente podrá ser convenida cuando existan razones de interés público y no concurra causas de resolución imputable al contratista. La liquidación debe ser aprobada por la CGR.</p>	<p>Tanto el RPCEICE como el RTII establecen en sus artículos 81 y 181 respectivamente las condiciones de extinción de contrato, las cuales son las mismas que el RLCA.</p> <p>Las condiciones para la resolución contractual se indican en el artículo 82 del RPCEICE y 182 del RTII y son las mismas que las indicadas en el RLCA.</p> <p>De la misma manera, los artículos 84 (del RPCEICE) y 184 (del RTII) establecen las mismas condiciones para la rescisión del contrato que el RLCA con la diferencia de que resolución será puesta en conocimiento del contratista por el plazo de 10 días hábiles.</p> <p>El artículo 85 del RPCEICE y el 185 del RTII establecen que la rescisión por mutuo acuerdo podrá acordarse por razones de oportunidad y conveniencia.</p>

Principales diferencias:

Para las modificaciones al contrato, la LCA establece que se podrá disminuir o aumentar hasta un 50% mientras que la legislación aplicable a la CNFL no establece límites para estas modificaciones. En cuanto a los contratos adicionales la LCA también establece un límite de 50% del contrato original y 6 meses desde la recepción provisional, mientras que el RPCEICE establece un límite de 100% el monto del contrato original y que no hayan transcurrido 12 meses desde la recepción definitiva.

En cuanto a la suspensión del contrato el RLCA establece que puede ser por un máximo de 6 meses (prorrogables a otros 6) mientras que el RPCEICE señala que se puede suspender por 1 año (prorrogable por otro periodo igual).

Capítulo 5 – Revisión de análisis de riesgos en las compras de la CNFL

En este capítulo se muestra el procedimiento que se siguió para determinar si existe evidencia de si en los procesos de adquisición de la CNFL se realiza algún análisis de riesgos.

5.1. Procedimiento de revisión

El procedimiento de revisión seguido para determinar si existía evidencia de un análisis de riesgos asociado, fue el siguiente:

- Se extrajo del sistema SICOP la cantidad de procesos de contratación que realizó la CNFL en el periodo 2017 a 2019.
- A partir de los informes de ejecución anual del programa de adquisiciones para esos tres años, se obtuvo la lista de concursos de adquisición (para separarlos de los de escasa cuantía).
- Posteriormente, se obtuvo el tamaño de la muestra representativa y se determinaron los números de procedimiento que formarían parte de la muestra. En el apartado 6.2 se detalla del procedimiento seguido para obtener el tamaño de la muestra.
- Seguidamente, se ingresó al sistema SICOP y se revisaron los expedientes de cada uno de los procedimientos, específicamente, se revisó la información de solicitud de contratación y la información de cartel (detalles del concurso). Dentro de esos apartados, se buscó cualquier evidencia de análisis de riesgos incluso en los archivos adjuntos.
- En caso de encontrar alguna evidencia, se anotó el número de procedimiento y un resumen de lo que se indicaba sobre riesgos.

Los resultados se muestran en el apartado 6.3.

5.2. Tamaño de la muestra

Para determinar el tamaño de la muestra de manera que fuera probabilísticamente representativa a través de muestreo simple aleatorio se siguieron los siguientes pasos:

1. Se separaron los procesos de contratación en dos categorías: escasa cuantía y concurso de adquisición.

2. Se extrajo del sistema SICOP la cantidad de procesos de cada categoría para cada uno de los años analizados, para un total de 2098 procedimientos de escasa cuantía y 38 concursos de adquisición en el periodo 2017 a 2019.
3. A las cantidades totales se les aplicó la ecuación 1 mostrada en el apartado 3.3.1 y se determinó el tamaño total de la muestra a analizar. Para esto se utilizó un nivel de confianza de 95%, una desviación estándar de 0,5 y un error aceptable de 5%.
4. Se obtuvo una muestra de 325 para procedimientos de escasa cuantía, representando esto el 15,5% de la población y 35 concursos de adquisición (92% de la población).
5. En una hoja de Microsoft Excel se enlistaron los 2098 procedimientos de escasa cuantía y mediante el módulo de análisis de datos se aplicó la función “Muestra” especificando el rango de datos (todos los procedimientos) y el tamaño de la muestra y se obtuvo la lista aleatoria de los concursos que se debían analizar. La lista de concursos analizados se encuentra en los anexos A.1 y A.2.

En resumen, la siguiente tabla muestra la cantidad de procedimientos analizados para cada año.

Tabla 5.1

Tamaño de la muestra para la revisión

Tipo de procedimiento	2017		2018		2019	
	Cantidad	Muestra	Cantidad	Muestra	Cantidad	Muestra
Escasa cuantía	643	102	757	124	698	99
Concurso de adquisición	22	20	8	8	8	7

En el siguiente apartado se resumen los resultados obtenidos del análisis.

5.3. Resultados obtenidos

Los resultados obtenidos se dividieron de acuerdo al tipo de procedimiento.

5.3.1. Procedimientos de escasa cuantía

De los 325 expedientes de procedimientos de escasa cuantía revisados se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- En el caso de procedimientos para la contratación de servicios se encontró que, si bien no se analizaron los riesgos asociados a la ejecución, la administración de los mismos es expresamente transferida al contratista indicando que se debe cumplir con el Reglamento de salud y seguridad ocupacional para la ejecución de las obras o servicios por empresas contratistas, el cual establece entre otras cosas, que el contratista tiene como obligación elaborar un mapeo de riesgos laborales y un plan de acción para mitigarlos. Esto se encontró en 20 de los 325 expedientes revisados.
- En algunos procedimientos se consideraba el riesgo de incumplimiento del plazo del adjudicado en entregar el bien o servicio, de manera que se incluía una cláusula penal donde, para determinar el porcentaje a aplicar, se evaluaban cuatro factores: repercusiones del incumplimiento, riesgo de incumplimiento del plazo, preponderancia del plazo de entrega y monto del contrato.
- No se encontró evidencia en los expedientes de que se realizaran análisis de riesgos para este tipo de procedimiento en ninguna de las etapas del proceso de contratación, salvo las dos excepciones mencionadas anteriormente.
- En la revisión de expedientes se detectaron importantes oportunidades de mejora con respecto a documentos que se deben incluir como por ejemplo justificaciones de compra, designación del administrador de contrato, cronograma y minutas de reunión.

5.3.2. Concursos de Adquisición

De los 35 expedientes de concursos de adquisición revisados se obtuvieron los siguientes hallazgos:

- En el caso de procedimientos para la contratación de servicios se encontró que en algunos casos, si bien no se analizaron los riesgos asociados a la ejecución, la administración de los mismos es expresamente transferida al contratista indicando que se debe cumplir con el Reglamento de salud y seguridad ocupacional para la ejecución de las obras o servicios por empresas contratistas, el cual establece entre otras cosas, que el contratista tiene como obligación elaborar un mapeo de riesgos laborales y un plan de acción para mitigarlos.
- En los 35 procedimientos revisados se consideraba el riesgo de incumplimiento del plazo del adjudicado en entregar el bien o servicio, de manera que se incluía una cláusula penal donde se evaluaban los cuatro factores que se mencionaron para los procedimientos de escasa cuantía.

- No se encontró evidencia en los expedientes de que se realizaran análisis de riesgos para los concursos de adquisición en ninguna de las etapas del proceso de contratación, salvo las dos excepciones mencionadas anteriormente.
- En la revisión de expedientes se detectaron importantes oportunidades de mejora con respecto a documentos que se deben incluir como por ejemplo justificaciones de compra, estudio de razonabilidad de precios o estudio de mercado, cronograma, minutas de reunión, inspecciones y finiquito.

Capítulo 6 – Metodología para el análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación de la CNFL

Para el desarrollo de la metodología para el análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación de la CNFL se utilizaron principalmente las siguientes referencias:

- Documentos oficiales de gestión integral de riesgos de CNFL.
- Las prácticas que se han identificado en la revisión de la literatura, con especial énfasis en la tabla 2.1 Riesgos por etapa en procesos de contratación.
- Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación de Colombia.

En el siguiente apartado se muestran los aspectos más relevantes de los documentos oficiales de la GIR en la CNFL.

6.1. Gestión Integral de Riesgos en la CNFL

Con el fin de que la metodología para el análisis de riesgos en procesos de contratación esté alineada con las políticas de riesgos ya implementadas en la CNFL, se mencionan a continuación los documentos asociados a riesgos vigentes con especial énfasis en los procedimientos de identificación y análisis establecidos.

Por nivel jerárquico de la documentación relacionada con riesgos, el de mayor rango es la Política Corporativa de Gestión Integral de Riesgos y Continuidad del Negocio, la cual establece las acciones necesarias para desarrollar la GIR en todos los procesos que puedan afectar el logro de los objetivos. Esta política fue emitida por la Dirección Corporativa de Estrategia y la Dirección Corporativa Jurídica del ICE.

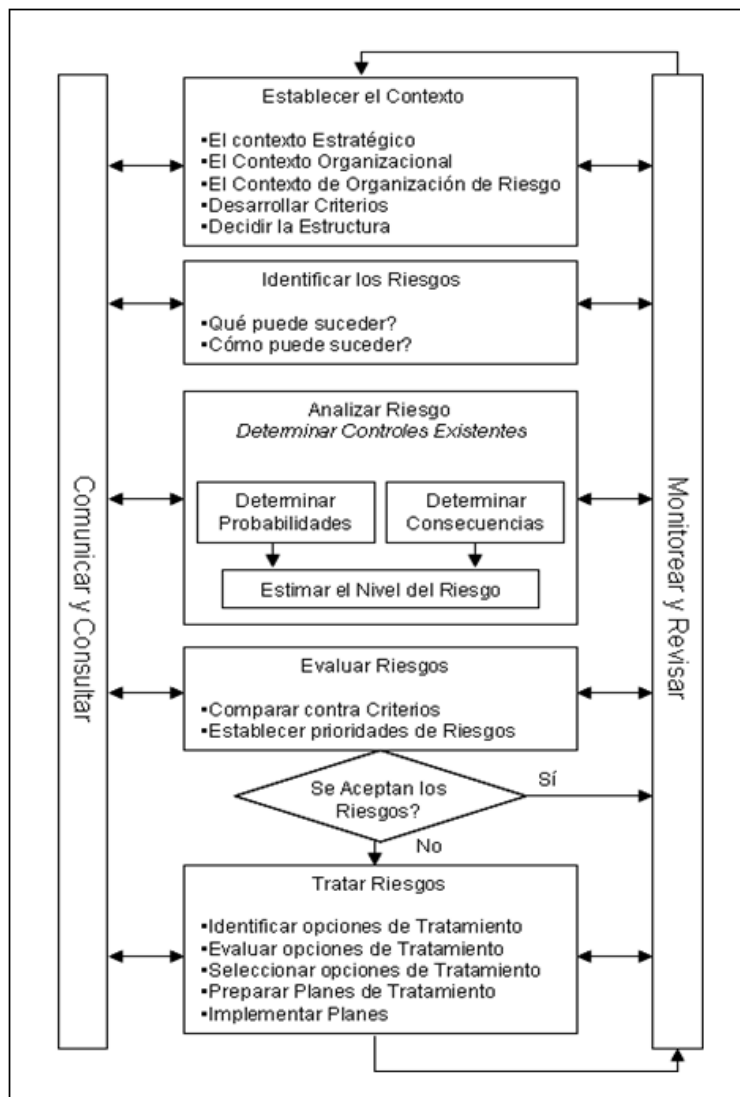
El segundo documento es la Política de gestión integral para la administración de riesgos, aprobado por el Concejo de Administración de la CNFL, la cual establece los lineamientos generales del GIR así como la implementación de un marco orientador para el establecimiento y funcionamiento del GIR.

Estos dos documentos son emitidos por los más altos niveles de la Administración con el fin de dar a la gestión de riesgos la importancia y prioridad que corresponde en cumplimiento con la LGCI y sus normas.

El tercer documento es el Marco orientador: establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos en la CNFL, el cual establece y mantiene el funcionamiento del SEVRI que se desarrolla en la CNFL como GIR. Éste es un documento amplio y detallado donde se establecen el alcance, roles, responsables, la estrategia del GIR y las normas de regulación interna. La GIR está basada en los principios del Estándar Australiano de Administración de Riesgos AS/NZS 4360:1999 la cual se basa en el esquema de la figura 7.1.

Figura 6.1

Principios del Estándar Australiano de Administración de Riesgos



Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

Con respecto al contexto, la CNFL realiza un estudio del entorno y define metas y objetivos a partir plan anual operativo, plan estratégico y cualquier otra información relacionada. Asimismo, se definen políticas, lineamientos y estrategias para el establecimiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación del GIR.

A continuación se resumen los aspectos más relevantes de la identificación, análisis, evaluación, tratamiento de cada etapa así como lo relacionado al monitoreo, revisión, comunicación y consulta.

Identificar los riesgos

La identificación de los riesgos es responsabilidad de los encargados de los procesos considerando las posibles causas internas y externas así como las posibles consecuencias y probabilidades de ocurrencia de dichos riesgos.

Analizar riesgos

Para analizar los riesgos se deben determinar las probabilidades y consecuencias bajo los siguientes criterios:

Tabla 6.1

Criterios de probabilidad

Criterio cualitativo	Descripción	Criterio cuantitativo
Casi certeza	La expectativa de ocurrencia se da con una certeza de casi el 100% de las circunstancias.	5
Probable	Probabilidad de ocurrencia en la mayoría de las circunstancias.	4
Posible	Ocurre en la mitad de los casos.	3
Poco probable	Puede ocurrir algunas veces.	2
Raro	Puede ocurrir solo bajo circunstancias excepcionales.	1

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

Tabla 6.2*Criterios de consecuencia*

Criterio cualitativo	Descripción	Criterio cuantitativo
Insignificante	No hay daños, pérdidas financieras, de imagen o potenciales problemas operativos o de cumplimiento legal bajos.	1
Menor	Genera pérdidas financieras o de imagen baja, los procesos críticos y los compromisos de la entidad hacia los terceros o internamente no se ven comprometidos.	2
Moderado	Requiere corrección inmediata en áreas afectadas, los procesos críticos se pueden ver afectados, se requiere asistencia para la corrección, se presentan pérdidas financieras medias y de imagen.	3
Mayor	Daños mayores, pérdidas de capacidades de operación, no se puede cumplir con los objetivos de una manera razonable (eficaz y eficientemente), la organización se ve expuesta a pérdidas financieras, operativas y de imagen considerables, efectos legales y de cumplimiento, pueden perjudicar la empresa.	4
Catastrófica	No se puede cumplir con los objetivos empresariales, el no cumplimiento compromete a la empresa, puede ser sancionada, se pueden dar pérdidas financieras muy altas, pérdidas de imagen y no cumplimiento de responsabilidades.	5

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

A partir de la multiplicación de estos dos parámetros se determina el nivel de riesgo y se puede ubicar en el siguiente mapa.

Figura 6.2*Mapa de evaluación del nivel de riesgo*

Probabilidad	Casi Certeza	5 M	10 A	15 E	20 E	25 E
	Probable	4 M	8 A	12 E	16 E	20 E
	Posible	3 B	6 M	9 A	12 E	15 E
	Poco Probable	2 B	4 M	6 M	8 A	10 A
	Raro	1 B	2 B	3 B	4 M	5 M
		Insignificante	Menor	Moderado	Mayor	Catastrófico
		Consecuencia				

Fuente: Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la GIR en la CNFL (CNFL, 2019)

El significado e interpretación del mapa se muestra en la tabla 6.3.

Tabla 6.3*Interpretación del mapa de evaluación del nivel de riesgo*

Color (letra)	Nivel de riesgo	Interpretación de la materialización
Rojo (E)	Extremo	Provoca perjuicios extremos en el logro de los objetivos
Naranja (A)	Alto	Conlleva niveles altos de perjuicio en el logro de los objetivos
Amarillo (M)	Moderado	Representa un impacto medio en el logro de los objetivos
Verde (B)	Bajo	Impacta de forma mínima el logro de objetivos

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

El análisis del nivel de riesgo a partir de la probabilidad y consecuencia se desarrolla inicialmente considerando los controles existentes y posteriormente, una vez que se han implementado los controles adicionales. De esta manera se determina el nivel de riesgo absoluto y el nivel de riesgo controlado.

Evaluar riesgos

La evaluación de los riesgos consiste en comparar los niveles de riesgos con los parámetros establecidos para determinar la aceptabilidad del riesgo, dichos parámetros son los siguientes:

Tabla 6.4*Parámetros de evaluación del nivel de riesgo*

Nivel de riesgo	Parámetros de evaluación
Extremo	Son prioritarios para el proceso de administración con el objetivo de minimizar sus efectos ya sea por medio de medidas que reduzcan las consecuencias o las probabilidades de ocurrencia
Alto	Segundo nivel de prioridad en cuanto a su administración.
Moderado	Se deben determinar las medidas de monitoreo y seguimiento para evitar que lleguen a convertirse a niveles altos
Bajo	Se deben implementar planes de monitoreo y seguimiento para evitar que se conviertan a moderados.

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

En el caso de los riesgos extremos y altos, se deben tomar acciones para minimizarlos hasta lograr que se ubiquen en el nivel moderado o bajo.

Tratamiento de riesgos

Para los riesgos que no cumplen los criterios de aceptabilidad (niveles de riesgo extremo y alto), se debe iniciar un proceso de administración o tratamiento que contemplan las siguientes etapas:

1. Identificar las medidas para la administración de riesgos. En esta etapa se define alguna de las siguientes medidas: evitar el riesgo, reducir la probabilidad, reducir la consecuencia o transferir el riesgo.
2. Evaluar la viabilidad de las medidas para la administración de riesgos. Se debe analizar la viabilidad de las medidas que se identificaron en la etapa anterior considerando la relación costo – beneficio, la capacidad e idoneidad de los participantes, el cumplimiento del interés público y la viabilidad jurídica, técnica y operacional.
3. Preparar planes para las medidas de administración de riesgos. Los planes deben incluir aspectos como responsables, descripción, recursos y plazos.
4. Implementación de las medidas para la administración del riesgo. La implementación incluye planes de monitoreo y puntos de revisión a través de los cuales se logre determinar el grado de avance.

Monitoreo y revisión de los riesgos

Se deben elaborar programas de revisión que tienen como objetivo dar seguimiento a la naturaleza de la CNFL, la efectividad de los planes de las medidas de control y evaluaciones periódicas de los riesgos.

Comunicación y consulta de riesgos

Se deben desarrollar planes de comunicación y consulta que considera los mecanismos y canales, el nivel de información, las dinámicas de divulgación y la estructura y generación de reportes de seguimiento.

6.2. Metodología para el análisis de riesgos en proceso de contratación

En la actividad de contratación existen riesgos que son generales o comunes a todos los procedimientos de compra y existen riesgos que dependen directamente del bien o servicio por adquirir de tal forma que la metodología se dividió en dos tipos de análisis: análisis de riesgos generales en los procesos de contratación y análisis de riesgos en cada proceso de contratación (concursos de adquisición o escasa cuantía).

Con esta división en la metodología se pretende desarrollar un procedimiento práctico, útil y adecuado para la naturaleza casuística de los procesos de contratación donde se dificulta aplicar metodologías amplias y cíclicas como es común en los procesos que conforman el negocio o fin de la organización.

Esta metodología se presenta como una propuesta lista para implementar y como toda herramienta es susceptible de mejora conforme se adquiera experiencia en la evaluación de riesgos en los procesos de contratación de la CNFL.

6.2.1. Análisis general de riesgos en procesos de contratación

El análisis general de los procesos de contratación se enfoca en los riesgos que podrían considerarse genéricos o comunes a todos los procesos de adquisición, por ejemplo, los relacionados al sistema informático de compras que se utilice.

En este caso, el análisis es en esencia el de un proceso continuo, constante y permanente por lo que se debe aplicar el procedimiento de gestión de riesgos establecido en la CNFL considerando las plantillas que ya existen para ese fin.

Para desarrollar el análisis de los riesgos se plantean las siguientes recomendaciones:

- Que la Proveeduría sea la responsable de realizar la administración de riesgos por ser la “dependencia encargada de la conducción de los procedimientos de contratación y normar su organización y funcionalidad, así como velar porque estos procedimientos sean óptimos, oportunos, estandarizados y cumplan con todos los requisitos establecidos” tal como se establece en el artículo 9 RPCEICE.
- Que el análisis de riesgos se desarrolle con la participación de los Coordinadores de Contratación Administrativa con el fin de que sea un proceso participativo de acuerdo con lo que establece el Marco Orientador de la CNFL.
- Que se realice una revisión cada año al menos las primeras tres ocasiones puesto que es un procedimiento nuevo, otorgando práctica a los participantes, así como una mejora continua. Posteriormente cada vez que se presenten cambios en el entorno, surja un nuevo riesgo o alguno de los existentes desaparezca.
- Que se efectúe la administración de riesgos por etapa del proceso de contratación según lo ha indicado la CGR en diversos informes de auditoría de carácter especial, como por ejemplo los mencionados en el apartado 2.3 de este TFIA.

Al desarrollar la identificación de los riesgos, se recomienda considerar los que se mencionan a continuación ya que son los más comunes en los procesos de contratación de acuerdo con (OCDE, 2016, pág. 9), (Colombia Compra Eficiente, s.f., págs. 8-9), (López & Martínez, 2019, pág. 23) y (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-22). Adicionalmente, se deberán considerar otros riesgos que el grupo que realiza el análisis considere. Por ejemplo, pueden existir riesgos asociados a los procedimientos, costumbres y cultura de la organización.

Posibles riesgos – Planificación contractual:

- Sub o sobrevalorar la necesidad real
- No entender las necesidades de los usuarios finales
- Influencia de actores externos en las decisiones de los funcionarios
- Acuerdo informal sobre el contrato
- Contratación incompatible con los objetivos y plan estratégico
- Especificaciones técnicas adaptadas a un oferente en particular
- Cartel desactualizado o no conforme con las actualizaciones normativas o técnicas
- Incorrecta definición de las especificaciones técnicas

- Imprecisión o ausencia de criterios de selección o no objetivos
- Facilitar información sobre las especificaciones del proyecto a un tercero
- Falta de justificación adecuada o abuso de procedimientos no competitivos
- Conflicto de intereses
- Falta de información o canales de información no transparentes
- Requisitos de admisibilidad que limiten la libre concurrencia
- Ausencia de procedimientos internos
- Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas
- Fraccionamiento inapropiado

Posibles riesgos - Durante el concurso

- Falta de convocatoria pública
- Imprecisión o ausencia de criterios de evaluación y adjudicación
- Información de la contratación no pública
- Falta de competencia o colusión
- Falta de trazabilidad en el proceso de valoración de ofertas
- Retraso en los procesos de adjudicación
- Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas
- Acuerdos previos por parte de los proveedores
- Fórmulas de evaluación de ofertas desproporcionadas
- Falta de capacidad para analizar ofertas
- Conflicto de intereses
- Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación
- Ausencia de procedimientos internos
- Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas
- Inadecuada documentación y custodia del expediente
- Ausencia de razonabilidad de precios

Posibles riesgos – Ejecución contractual

- Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario
- Control de calidad inadecuado
- Supervisión deficiente
- Sustracción de activos

- Selección no transparente o falta de rendición de cuentas de subcontratistas y socios
- Cambio de la solvencia económica del adjudicatario
- Cambios normativos o reglamentarios de obligado cumplimiento
- Retraso en los pagos por parte de la administración
- Falta de capacidad técnica
- Aparición de nuevas partes interesadas
- Falsa facturación de bienes y servicios no suministrados y de pagos intermedios o anticipos
- Abuso de cambios en los contratos
- Conflicto de intereses
- Ausencia de procedimientos internos
- Cadena de responsabilidades que no estén claramente definidas

En caso de que la combinación de probabilidad y consecuencia de alguno de los riesgos resulte en niveles extremo o alto, se deberá establecer un plan de tratamiento como lo señala el Marco Orientador. Si resultan en niveles de riesgo bajo o moderado, se deberá brindar el monitoreo y seguimiento correspondiente.

Es importante mencionar que con el uso del SICOP, adecuados procedimientos internos y capacitación de los participantes se mitigan la mayoría de los riesgos que se incluyeron en la lista anterior.

6.2.2. Análisis de riesgos en cada proceso de contratación

Los procesos de contratación son actividades que si bien se desarrollan constantemente, cada caso tiene sus particularidades y la gran mayoría, son de corta duración (menos de 6 meses) por lo que aplicar la metodología establecida en el Marco Orientador podría resultar poco práctico puesto que en la CNFL se realizan más de 700 procesos por año por lo que se propone una metodología simplificada que permita cumplir los objetivos con una eficiencia y seguridad razonable, cumplir con la legislación vigente, adoptar buenas prácticas recomendadas internacionalmente y finalmente, que esté alineada con la política de gestión de riesgos de la CNFL.

Cabe mencionar que cuando se trate de proyectos particulares por su especialidad o extensión como por ejemplo proyectos de generación de energía eléctrica, reconstrucción de la red eléctrica, infraestructura de medición avanzada entre otros, se recomienda la aplicación de la metodología de

GIR establecida en el Marco Orientador de la CNFL puesto que su administración, costos y recursos son más complejos y con un mayor impacto en el plan estratégico.

Para la gestión de riesgos en procesos de contratación se propone el desarrollo de una matriz para cada etapa del proceso. Los riesgos que se han considerado para este primer planteamiento de las matrices, son los recopilados de (OCDE, 2016, pág. 9), (Colombia Compra Eficiente, s.f., págs. 8-9), (López & Martínez, 2019, pág. 23) y (Contraloría General de la República, 2016, págs. 11-22) que se incluyen en las figuras 6.3 a 6.5. Cabe destacar que algunos de estos riesgos se consideran importante evaluarlos en el análisis general (apartado anterior) y en cada proceso de contratación, por lo que se mencionan también en esta sección. Posteriormente se detallan los pasos para el uso de las matrices.

Matriz de riesgos – Etapa planificación contractual

N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
17	Otros riesgos identificados										
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											

Número y descripción del riesgo

La columna “N°” se utiliza para numerar consecutivamente los riesgos. La descripción del riesgo debe ser concisa y clara de manera que no se preste para diversas interpretaciones. Para la identificación de los riesgos se recomienda considerar la lista ya incluida en las matrices, eliminar los que no correspondan y agregar otros que puedan afectar el objetivo del proceso de contratación.

Consecuencia y probabilidad

Se debe indicar un número del 1 al 5 de acuerdo con lo señalado en la siguiente tabla. En el apartado 7.1 se puede observar la descripción de cada criterio.

Tabla 6.5

Criterio cuantitativo de probabilidad y consecuencia

Consecuencia		Probabilidad	
Casi certeza	5	Catastrófica	5
Probable	4	Mayor	4
Posible	3	Moderado	3
Poco probable	2	Menor	2
Raro	1	Insignificante	1

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

Nivel de riesgo

En la columna nivel se debe indicar un número entre 1 y 25 que se obtiene de la multiplicación de las columnas consecuencia y probabilidad.

Tratamiento o control

A partir del resultado de nivel de riesgo, se debe proceder con el tratamiento o control como se indica la siguiente tabla.

Tabla 6.6*Criterio cuantitativo del nivel de riesgo*

Nivel de riesgo	Tratamiento o control
Mayor o igual a 12	El nivel es extremo. Se debe desarrollar al menos una acción con el objetivo de disminuir la consecuencia o probabilidad, transferirlo o evitar el riesgo.
Mayor o igual a 8 y menor o igual a 10	El nivel es alto. Se debe desarrollar al menos una acción con el objetivo de disminuir la consecuencia o probabilidad, transferirlo o evitar el riesgo.
Mayor o igual a 4 y menor o igual a 6	El nivel es moderado. Queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción.
Menor o igual a 3	El nivel es bajo. Queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción.

Fuente: elaboración propia a partir de (CNFL, 2019)

En caso de que no sea posible o conveniente transferir o evitar el riesgo, las acciones que se establezcan para niveles de riesgos alto y extremo deben procurar que, una vez implementados, el nivel disminuya a igual o menor a 6 (nivel moderado o bajo).

Consecuencia y probabilidad con control

Se deben evaluar la consecuencia y la probabilidad considerando el tratamiento o control que se va a implementar con los mismos criterios que se evaluaron antes del tratamiento o control (número del 1 al 5 de acuerdo con lo señalado en la tabla 6.5).

Nivel de riesgo con control

A partir de la multiplicación de la consecuencia y probabilidad con control, se calcula el nivel de riesgo con control.

Responsable

Se debe indicar el responsable del tratamiento o control por desarrollar. Se recomienda que se indiquen los nombres de las personas y no el puesto.

Plazo

Se debe indicar la fecha o periodo establecido para el desarrollo de los tratamientos o controles.

Verificación

En esta columna se indica el nombre del encargado de verificar que el responsable del tratamiento o control lo haya ejecutado en el plazo establecido. Se espera que el encargado de esta verificación sea el administrador de contrato. En caso de que el responsable del tratamiento o control sea el administrador del contrato, en la columna verificación se indicará “No aplica”.

Recomendaciones de uso

- La gestión de riesgos debe ser desarrollada por el administrador del contrato con la asesoría y apoyo que requiera. Esto incluye el seguimiento de las acciones o controles que se decidan incluir en cada compra.
- Posterior a la elaboración del cartel y antes de la publicación del concurso se debe completar las tres matrices de riesgos.
- En caso de que alguno de los tratamientos o controles requiera una o más acciones durante el concurso, se deben desarrollar según lo indicado en la columna de plazo.
- Las matrices de gestión de riesgos deben formar parte del expediente de la compra. Las mismas deben incorporarse a SICOP en el momento de publicar el concurso.
- En caso de que existan cambios en los riesgos, tratamientos o controles que se desarrollen en etapas posteriores a la publicación del cartel, se deberá remitir la actualización de las matrices de riesgos en conjunto con los informes finales para que se incluyan en el expediente.
- No se recomienda utilizar las multas o cláusula penal como un control o tratamiento para riesgos ya que el fin de los procesos es obtener un bien o servicio necesario para el cumplimiento de los objetivos de la empresa, por lo que las multas no van a compensar el no adquirir el bien o servicio.

6.2.3. Ejemplos de uso

A continuación, se muestran dos ejemplos, uno para compra de bienes y otra para la contratación de servicios. Se muestra el uso de las matrices de riesgos para los cuales se realizaron distintos supuestos con el fin de procurar abarcar la mayor cantidad de escenarios posibles. Los ejemplos seleccionados para mostrar la aplicación de la metodología son los siguientes:

- Compra de postes de concreto.
- Contratación de servicio de remodelación de edificio.

Ejemplo 1 – Compra de postes de concreto

Supuestos

La compra de postes se realiza para la reposición de inventario de los almacenes de la CNFL como parte de los materiales que deben mantenerse para la atención de averías y mantenimientos, la compra se realiza con la anticipación necesaria de acuerdo a los tiempos de proceso de compra y de fabricación usuales. Este material se compra todos los años por lo que se cuenta con una base de datos para determinar el costo estimado.

Adicionalmente, por la experiencia en compras anteriores se sabe que más de un proveedor cumple todos los requisitos establecidos en la especificación técnica la cual, define que el criterio de selección es 100% precio, no se solicita muestra, no hay requisitos de admisibilidad adicionales, se establecen las condiciones para la multa y cláusula penal y no ha habido cambios recientes en las especificaciones.

Se realizan las primeras etapas del proceso de compra y se prepara el cartel. Posteriormente, se completan las matrices para el análisis de riesgos. De acuerdo con lo señalado en los supuestos, hay muchos riesgos indicados en las matrices que no lo son para este concurso por lo que se eliminan, quedando únicamente los siguientes:

Riesgos – etapa planificación contractual

Después de analizar los riesgos de la figura 7.3 y eliminar los que no están presentes para esta compra, se mantienen para esta etapa dos riesgos y se agrega uno con fines ilustrativos:

1. Incorrecta definición de las especificaciones técnicas
2. Contradicción entre distintos documentos de cartel

3. Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra

Adicionalmente, con el fin de explicar con detalle el uso de las matrices, se incluye para este ejemplo una tabla con el análisis para cada riesgo. Cabe destacar que los análisis y criterios aquí incluidos son un ejemplo. En la aplicación dependerán del criterio del administrador de contrato o grupo de análisis de riesgos de la compra.

Tabla 6.7

Riesgo 1 - Incorrecta definición de las especificaciones técnicas

Columna	Análisis
Consecuencia	Una incorrecta definición de las especificaciones podría tener varias consecuencias que van desde la compra de postes inadecuados o peligrosos lo cual se consideraría catastrófico, que se tenga que declarar desierto el concurso para realizar la corrección (lo que se consideraría mayor) o errores que puedan ser subsanados por la administración con un aviso a todos los participantes (considerado moderado). Para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	Como se indicó, la especificación no ha sido modificada recientemente y ya se ha utilizado en varias ocasiones por lo que la probabilidad de que tenga una incorrecta definición es rara, por lo tanto, se le asigna un 1.
Nivel	Es resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 3 lo cual es bajo.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo menor o igual a 3, queda a criterio del administrador del contrato si establece alguna acción, para este ejemplo no se establecen acciones, por lo que las demás columnas no aplican.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.8*Riesgo 2 – Contradicción entre distintos documentos del cartel*

Columna	Análisis
Consecuencia	Una contradicción entre distintos documentos del cartel podría tener consecuencias que van desde que se tenga que declarar desierto el concurso para realizar la corrección (lo que se consideraría mayor) o errores que puedan ser subsanados por la administración con un aviso a todos los participantes (considerado moderado). Para este ejemplo se considera como una consecuencia mayor y se le asigna un 4.
Probabilidad	La probabilidad depende la experiencia de quien labora el cartel y la cadena de revisión. Para este ejemplo se considera que es poco probable por lo que se le asigna un 2.
Nivel	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 8 lo cual es alto.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo alto, se debe establecer un tratamiento o control. Para este caso se establecerá la revisión detallada del cartel por parte del coordinador de contratación administrativa.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 4.
Probabilidad con control	El control establecido disminuye la probabilidad de que se materialice el riesgo, por lo que se disminuye a 1.
Nivel con control	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 4 lo cual es moderado.
Responsable	Coordinador de contratación administrativa.
Plazo	Se debe indicar la fecha otorgada para implementar el control.
Verificación	Administrador del contrato.

Tabla 6.9*Riesgo 3 – Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra*

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en la cadena de aprobación de la solicitud de compra podría ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad depende del monto ya que conforme sea más alto, la cadena de aprobación es mayor. Para este ejemplo se considera que es posible por lo que se le asigna un 3.
Nivel	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 9 lo cual es alto.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo alto, se debe establecer un tratamiento o control. Para este caso se realizará un seguimiento por parte del Administrador del contrato.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 3.
Probabilidad con control	El control establecido disminuye la probabilidad de que se materialice el riesgo, por lo que se disminuye a 1.
Nivel con control	Es el resultado de la multiplicación de la consecuencia por la probabilidad, por lo tanto, el nivel de riesgo es 3 lo cual es bajo.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se debe indicar la fecha establecida para el seguimiento.
Verificación	No aplica.

Figura 6.6*Matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual*

Matriz de riesgos – Etapa planificación contractual												
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación	
1	Incorrecta definición de las especificaciones técnicas	3	1	3	No aplica.							
2	Contradicción entre distintos documentos de cartel	4	2	8	Revisión detallada del cartel.	4	1	4	Coordinador contratación administrativa	Fecha	Administrador del contrato	
3	Retrasos en la cadena de aprobación de la solicitud de la compra	3	3	9	Seguimiento de la cadena de aprobaciones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.	

Riesgos – etapa durante el concurso

Después de analizar los riesgos de la figura 7.4 y eliminar los que no están presentes para esta compra, en esta etapa se mantienen cinco riesgos:

1. Falta de competencia o colusión
2. Retraso en el proceso de adjudicación
3. Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas
4. Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación
5. Inadecuada documentación del expediente

Tabla 6.10

Riesgo 1 – Falta de competencia o colusión

Columna	Análisis
Consecuencia	Al tener experiencia y datos históricos del costo de este material se considera que la consecuencia es menor, se le asigna un 2.
Probabilidad	Existen tres fabricantes en el país por lo que se considera poco probable, se le asigna un 2.
Nivel	El nivel de riesgo es 4.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo moderado, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.11*Riesgo 2 – Retraso en el proceso de adjudicación*

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en el proceso de adjudicación podría ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad depende del monto ya que el ente que adjudica depende de éste. Para este ejemplo se considera que es poco probable por lo que se le asigna un 2.
Nivel	El nivel de riesgo es 6.
Tratamiento o control	Al ser un nivel de riesgo moderado, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo se asignará un control, el cual es seguimiento por parte del Administrador del contrato.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 3.
Probabilidad con control	El control establecido disminuye la probabilidad de que se materialice el riesgo, por lo que se disminuye a 1.
Nivel con control	El nivel de riesgo es 3, el cual es bajo.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se debe indicar la fecha establecida para el seguimiento.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.12*Riesgo 3 – Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas*

Columna	Análisis
Consecuencia	No se cumplirían con los principios de eficiencia y eficacia en la compra, por lo que considera moderado y se asigna un 3.
Probabilidad	Debido a que se cuenta con históricos de precios, se considera la probabilidad rara, se le asigna un 1.
Nivel	El nivel de riesgo es 3.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo bajo, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.13*Riesgo 4 – Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación*

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en el proceso de adjudicación podría ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad es rara porque depende de calidad de la información y la conformación del expediente, por lo que se le asigna un 1.
Nivel	El nivel de riesgo es 3.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo bajo, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.14*Riesgo 5 – Inadecuada documentación del expediente*

Columna	Análisis
Consecuencia	Una inadecuada documentación del expediente ocasiona un incumplimiento al RPCEICE y otras normativas, por lo que se considera una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	Según la revisión de expedientes que se realizó se considera que es probable que ocurra, por lo que se asigna un 4.
Nivel	El nivel de riesgo es 12.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo extremo, se deben ejecutar controles. Para este caso se establece la revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 3.
Probabilidad con control	Con el control establecido la probabilidad se reduce a 1 (raro).
Nivel con control	El nivel de riesgo con el control es 3.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se deben indicar las fechas establecida para la revisión.
Verificación	No aplica.

Figura 6.7

Matriz de riesgos para la etapa durante el concurso

Matriz de riesgos – Etapa durante el concurso											
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Falta de competencia o colusión	2	2	4	No aplica.						
2	Retraso en el proceso de adjudicación	3	2	6	Seguimiento.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
3	Ofertas artificialmente bajas o inusualmente altas	3	1	3	No aplica.						
4	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación	3	1	3	No aplica.						
5	Inadecuada documentación del expediente	3	4	12	Revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fechas	No aplica.

Riesgos – etapa ejecución contractual

Después de analizar los riesgos de la figura 7.5 y eliminar los que no están presentes para esta compra, en esta etapa se mantienen cinco riesgos y se agrega uno con fines ilustrativos:

1. Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario
2. Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes
3. Control de calidad inadecuado
4. Rompimiento del equilibrio económico del contrato
5. Inadecuada documentación del expediente
6. Retraso en la coordinación y ejecución de pruebas de control de calidad por terceros

Tabla 6.15

Riesgo 1 – Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en la entrega del material podría ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad depende del adjudicatario para lo cual es conveniente tener una estadística. Para este ejemplo se considera que es posible por lo que se le asigna un 3.
Nivel	El nivel de riesgo es 9.
Tratamiento o control	Al ser un nivel de riesgo alto, requiere tratamiento. Para este ejemplo se asignará un control, el cual es buscar opciones de postes para entrega inmediata en el mercado local.
Consecuencia con control	El control establecido actúa sobre la consecuencia por lo que se disminuye en 2.
Probabilidad con control	El control establecido no disminuye la probabilidad, por lo que se mantiene en 3.
Nivel con control	El nivel de riesgo es 6 lo cual es moderado.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se debe indicar la fecha establecida para la búsqueda en el mercado local.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.16*Riesgo 2 – Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes*

Columna	Análisis
Consecuencia	Una falta de calidad podría producir el rechazo del material, provocando desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia mayor y se le asigna un 4.
Probabilidad	Es poco probable que esto suceda, por lo que se le asigna un 2.
Nivel	El nivel de riesgo es 8.
Tratamiento o control	Al ser un nivel de riesgo mayor, se deben establecer controles. Para este ejemplo se asignará un control, el cual es buscar opciones de postes para entrega inmediata en el mercado local.
Consecuencia con control	El control establecido actúa sobre la consecuencia por lo que se disminuye en 3.
Probabilidad con control	El control establecido no disminuye la probabilidad, por lo que se mantiene en 2.
Nivel con control	El nivel de riesgo es 6 lo cual es moderado.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se debe indicar la fecha establecida para la búsqueda en el mercado local.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.17*Riesgo 3 – Control de calidad inadecuado*

Columna	Análisis
Consecuencia	Podría tener como consecuencia postes inadecuados o peligrosos lo cual se consideraría catastrófico hasta deficiencias en la demarcación dificultando la trazabilidad del material, lo que se consideraría menor, por lo que se asigna una consecuencia de 4 (mayor).
Probabilidad	Debido a la experiencia se considera raro que esto suceda, por lo que se asigna un 1.
Nivel	El nivel de riesgo es 4.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo moderado, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.18*Riesgo 4 – Rompimiento del equilibrio económico del contrato*

Columna	Análisis
Consecuencia	La consecuencia sería que los recursos disponibles para la compra de este material no sean suficientes, por lo que se considera menor y se asigna un 2.
Probabilidad	Para que esto suceda debe incrementarse el costo de la materia prima, por lo que se considera raro y se asigna un 1.
Nivel	El nivel de riesgo es 2.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo bajo, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.19*Riesgo 5 – Inadecuada documentación del expediente*

Columna	Análisis
Consecuencia	Una inadecuada documentación del expediente ocasiona un incumplimiento al RPCEICE y otras normativas, por lo que se considera una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	Según la revisión de expedientes que se realizó se considera que es probable que ocurra, por lo que se asigna un 4.
Nivel	El nivel de riesgo es 12.
Tratamiento o control	Al ser el nivel de riesgo extremo, se deben ejecutar controles. Para este caso se establece la revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.
Consecuencia con control	El control establecido no actúa sobre la consecuencia por lo que se mantiene en 3.
Probabilidad con control	Con el control establecido la probabilidad se reduce a 1 (raro).
Nivel con control	El nivel de riesgo con el control es 3.
Responsable	Administrador del contrato.
Plazo	Se deben indicar las fechas establecida para la revisión.
Verificación	No aplica.

Tabla 6.20*Riesgo 6 – Retraso en la coordinación y ejecución de pruebas de control de calidad por terceros*

Columna	Análisis
Consecuencia	Un retraso en la coordinación y ejecución de las pruebas de control de calidad puede ocasionar un desabastecimiento e incluso problemas de presupuesto ya que la compra podría finalizarse hasta el siguiente año, por lo que para este ejemplo se considera como una consecuencia moderada y se le asigna un 3.
Probabilidad	La probabilidad que se presente un retraso en esta etapa es rara de acuerdo a la experiencia por lo que se le asigna un 1.
Nivel	El nivel de riesgo es 3.
Tratamiento o control	Al ser un nivel de riesgo bajo, queda a criterio del administrador de contrato si se implementan controles. Para este ejemplo no se establecen controles.
Consecuencia con control	No aplica.
Probabilidad con control	No aplica.
Nivel con control	No aplica.
Responsable	No aplica.
Plazo	No aplica.
Verificación	No aplica.

Figura 6.8*Matriz de riesgos para la etapa de ejecución contractual*

Matriz de riesgos – Etapa ejecución contractual											
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Retrasos en la ejecución del contrato por parte del adjudicatario	3	3	9	Buscar opciones en el mercado local para entrega inmediata.	2	3	6	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
2	Falta de calidad en el desarrollo de la prestación o de los bienes	4	2	8	Buscar opciones en el mercado local para entrega inmediata.	3	2	6	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
3	Control de calidad inadecuado	4	1	4	No aplica.						
4	Rompimiento del equilibrio económico del contrato	2	1	2	No aplica.						
5	Inadecuada documentación del expediente	3	4	12	Revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
6	Retraso en la coordinación y ejecución de pruebas de control de calidad por terceros	3	1	3	No aplica.						

De esta manera se brinda una adecuada gestión de los riesgos asociados a este proceso, se recomienda incorporar las matrices de riesgos en el expediente de compra con el fin de documentar todas las actuaciones asociadas a la compra.

En el siguiente ejemplo únicamente se presentan los supuestos y las matrices de riesgos.

Ejemplo 2 – Contratación de servicio de remodelación de edificio

Supuestos

La contratación será para la remodelación de una de las oficinas de la CNFL. El cartel es elaborado por expertos en la materia y el concurso se desarrolla con suficiente tiempo. Las personas que trabajaban en esa área se trasladarán a otra por lo que el espacio será exclusivo de trabajo. Adicionalmente, por la experiencia en contrataciones anteriores se sabe que más de un proveedor cumple todos los requisitos establecidos en la especificación técnica incluyendo los requisitos de admisibilidad adicionales. La selección será 100% por el precio y se establecen las condiciones para la multa y cláusula penal.

Se realizan las primeras etapas del proceso de contratación y se prepara el cartel. Posteriormente, se completan las matrices para el análisis de riesgos. De acuerdo con lo señalado en los supuestos, hay muchos riesgos indicados en las matrices que no lo son para este concurso por lo que se eliminan, quedando únicamente los siguientes.

Riesgos – etapa planificación contractual

Después de analizar los riesgos de la figura 7.3 y eliminar los que no están presentes para esta contratación, en esta etapa se mantienen dos riesgos y se agrega uno con fines ilustrativos:

1. No entender las necesidades de los usuarios finales
2. Contradicción entre distintos documentos de cartel
3. Riesgos labores durante la construcción

Riesgos – etapa durante el concurso

Después de analizar los riesgos de la figura 7.4 y eliminar los que no están presentes para esta compra, en esta etapa se mantienen tres riesgos:

1. Retraso en el proceso de adjudicación
2. Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación
3. Inadecuada documentación del expediente

Riesgos – etapa ejecución contractual

Después de analizar los riesgos de la figura 7.5 y eliminar los que no están presentes para esta compra, en esta etapa se mantienen tres riesgos y se agrega uno con fines ilustrativos:

1. Supervisión deficiente
2. Sustracción de activos
3. Inadecuada documentación del expediente
4. Riesgos labores durante la construcción

Cabe destacar que los análisis y criterios aquí incluidos son un ejemplo. En la aplicación dependerán del criterio del administrador de contrato o grupo de análisis de riesgos de la compra.

Figura 6.9*Matriz de riesgos para la etapa de planificación contractual*

Matriz de riesgos – Etapa planificación contractual											
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	No entender las necesidades de los usuarios finales	3	3	9	Consulta a usuarios finales antes de la publicación del cartel.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
2	Contradicción entre distintos documentos de cartel	4	2	8	Revisión detallada del cartel.	4	1	4	Coordinador contratación administrativa	Fecha	Administrador del contrato
3	Riesgos labores durante la construcción	4	2	8	Este riesgo se transfiere al contratista por medio de las condiciones establecidas en el cartel.	No aplica.					

Figura 6.10*Matriz de riesgos para la etapa durante el concurso*

Matriz de riesgos – Etapa durante el concurso											
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Retraso en el proceso de adjudicación	3	2	6	Seguimiento.	3	1	3	Administrador del contrato	Fecha	No aplica.
2	Reclamos de terceros sobre la selección del oferente que retrasen la adjudicación	3	1	3	No aplica.						
3	Inadecuada documentación del expediente	3	4	12	Revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fechas	No aplica.

Figura 6.11*Matriz de riesgos para la etapa de ejecución contractual*

Matriz de riesgos – Etapa ejecución contractual											
N°	Descripción del riesgo	Consecuencia	Probabilidad	Nivel	Tratamiento o control	Consecuencia con control	Probabilidad con control	Nivel con control	Responsable	Plazo	Verificación
1	Supervisión deficiente	4	2	8	Bitácora de supervisión.	4	1	4	Inspector asignado	Fechas	Administrador del contrato
2	Sustracción de activos	2	1	2	No aplica.						
3	Inadecuada documentación del expediente	3	4	12	Revisión del expediente en SICOP en tres ocasiones.	3	1	3	Administrador del contrato	Fechas	No aplica.
4	Riesgos labores durante la construcción	4	2	8	Este riesgo se transfiere al contratista por medio de las condiciones establecidas en el cartel.	No aplica.					

De esta manera se brinda una adecuada gestión de los riesgos asociados a este proceso, se recomienda incorporar las matrices de riesgos en el expediente de compra con el fin de documentar todas las actuaciones asociadas a la compra.

Capítulo 7 – Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones

- La OCDE recomienda doce principios para la contratación pública, donde uno de ellos es la administración de riesgos en cada una de las fases del ciclo de la contratación, destacando la importancia de este principio como una medida básica para brindarle seguridad al proceso.
- Los principios aplicables a la contratación administrativa en Costa Rica son de rango constitucional y por lo tanto de cumplimiento obligatorio pese a que existan leyes que eximan de la aplicación de la LCA y su reglamento.
- A partir de la investigación de la gestión de riesgos en proceso de contratación a nivel internacional, se estableció una lista de los riesgos más comunes en compras públicas en cada una de sus etapas, donde también se consideraron algunos informes recientes de auditoría operativas desarrolladas por la CGR.
- Si bien la LCA no establece con claridad que se debe desarrollar la gestión de los riesgos asociados a los procesos de contratación, la LGCI indica que se deben administrar los riesgos asociados al logro de los objetivos y metas institucionales, formando parte fundamental de éstas, las compras y contrataciones. Las compras públicas representan el 12% del PIB (promedio de los países miembros) en el año 2016, por lo que se puede afirmar que las compras son un proceso sustantivo de la gestión pública. Así lo ha hecho ver la CGR en diferentes auditorías mencionadas en este TFIA.
- De acuerdo con la Ley 8660 LFST, la LCA y su reglamento no son aplicables a la CNFL (únicamente en caso de vacío legal), sin embargo, al comprar la normativa aplicable a la CNFL con la LCA y su reglamento, las diferencias encontradas son mínimas y no se consideran sustanciales.
- Las diferencias más relevantes halladas entre la LCA y su reglamento y el marco normativo aplicable a la CNFL son: el RPCEICE incorpora los conceptos de convenio y plan piloto como herramientas para desarrollar negocios; mientras la LCA establece 3 tipos de procedimientos (licitación pública, licitación abreviada y contratación directa) el RPCEICE establece únicamente dos (concursos de adquisición y escasa cuantía); para la CNFL se establecen algunas ventajas con respecto a la LCA asociadas al presupuesto, por ejemplo, se pueden iniciar procesos sin el contenido y asignar previo al acto de adjudicación; existen

diferencias en los plazos aplicables para la corrección de aspectos subsanables o insustanciales, la presentación de recursos y las suspensiones de contrato y, finalmente, mientras la LCA establece que se pueden hacer contratos adicionales hasta 50% del original, para la CNFL es un 100%.

- Se revisaron 360 expedientes de procesos de contratación en la CNFL (325 de escasa cuantía y 35 de concursos de adquisición) del periodo comprendido entre el 2017 y el 2019 y no se encontró evidencia de la realización de un análisis de riesgos (con la excepción de la contratación de servicios donde se realiza una transferencia de los riesgos a los que se exponen los trabajadores durante la ejecución de las obras).
- La CNFL cuenta con una estructura formal y documentada para la implementación de la GIR donde se evidencia un compromiso de la Alta Administración. El marco orientador está basado en normativa internacional y en estricto apego al cumplimiento de la LGCI y sus normas, por lo que se considera que la gestión de riesgos en la CNFL tiene un avanzado estado de madurez.
- Se desarrolló una metodología para el análisis de riesgos en los procesos de contratación alineada con las políticas de riesgos de la CNFL. La metodología consiste en dos tipos de análisis, uno del proceso general de contratación que se realiza una vez al año y otro simplificado que se aplica a cada proceso de compra.
- La metodología planteada brinda una seguridad razonable a los procesos de contratación y proporciona a la CNFL beneficios propios del análisis de riesgos como son: mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones, mejora en la planeación de contingencias en procesos de compra o contratación, incremento del grado de confianza de las partes durante el proceso y reduce la posibilidad de litigios y actos de corrupción.
- Con el fin de mostrar la aplicabilidad de la metodología planteada para el análisis de riesgos de cada proceso de adquisición, se desarrollaron dos ejemplos, uno relacionado con la adquisición de bienes y otro para la contratación de un servicio, validando su funcionamiento y practicidad.

7.2. Recomendaciones

- Se encontró que no es una práctica común la inclusión de diversos documentos en el expediente del proceso de compra, por lo que se recomienda la inclusión del cronograma del proceso de adquisición, justificación adecuada del motivo de la compra y alineamiento con los planes estratégicos, minutas de reuniones, estudio de razonabilidad de precio y de mercado, finiquito, evaluación de proveedores e informe de cierre de contrato.
- Se recomienda a la CNFL implementar la metodología planteada en sus procesos de contratación, con el fin de obtener beneficios como mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones, mejora en la planeación de contingencias en procesos de compra o contratación, incremento del grado de confianza de las partes durante el proceso y reduce la posibilidad de litigios y actos de corrupción.
- Se recomienda generar una base de datos de lecciones aprendidas en los procesos de contratación, donde los Administradores de Contrato incorporen aspectos relevantes que hayan ocurrido en el transcurso del procedimiento, con el objetivo de que funcione como una herramienta de mejora continua.
- Se recomienda a la CNFL, crear alianzas con la academia especializada en Gestión Pública para impulsar el crecimiento y profesionalización en contratación administrativa de los principales involucrados en los procesos de compra.
- Se recomienda a la CNFL, desarrollar un programa de capacitación en contratación administrativa de manera que permita al personal asociado a las compras, la sensibilización y conocimiento a profundidad de las responsabilidades que están asociadas a estas labores y que permita la mejora continua en los procesos de compra.
- Tanto la generación de alianzas con la academia como el programa de capacitación están asociados al fortalecimiento de los principios de capacidad, integridad, eficiencia y administración de riesgos, establecidos por la OCDE como bases fundamentales de la contratación administrativa.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC
- Benavides, J. L., Sánchez, M. C., Salazar, C. F., & Roca, M. E. (2016). *Las compras públicas en América Latina y el Caribe y en los proyectos financiados por el BID*. Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Las-compras-p%C3%BAblicas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-y-en-los-proyectos-financiados-por-el-BID-Un-estudio-normativo-comparado.pdf>
- Chartered Institute of Internal Auditors. (2019). *Risk management*. United Kingdom. Obtenido de <https://www.iaa.org.uk/resources/risk-management?downloadPdf=true>
- Cisneros, H. (5 de Setiembre de 2016). *Modelo de gestión de riesgos en la contratación pública*. Quito. Obtenido de <https://compranews.files.wordpress.com/2016/09/05-modelo-de-gestion-de-riesgos.pdf>
- CNFL. (07 de Julio de 2015). Política de Gestión Integral para la Administración de Riesgos. San José.
- CNFL. (26 de Febrero de 2019). Marco orientador: Establecimiento y funcionamiento de la gestión integral de riesgos en la CNFL. San José, Costa Rica.
- Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación. Colombia. Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_manual_riesgo_web.pdf
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz. (20 de Agosto de 2018). CNFL. Recuperado el 07 de Setiembre de 2019, de https://www.cnfl.go.cr/documentos/poi_presupuesto/poi-2019.pdf
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz. (5 de Junio de 2019). CNFL. Recuperado el 14 de Setiembre de 2019, de <https://www.cnfl.go.cr/transparencia-empresarial>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. (2011). Conpes N°3714. *Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública*. Obtenido de <https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/normativas/conpes3714.pdf>
- Contraloría General de la República. (2011). Control Interno, Valoración del Riesgo. Obtenido de https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Valoracion_del_Riesgo_teoría.pdf
- Contraloría General de la República. (2016). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza la Caja Costarricense de Seguro Social*. San José. Obtenido de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016020243.pdf
- Contraloría General de la República. (2017). *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la vulnerabilidad en los procesos de contratación administrativa que realiza el Ministerio de Educación Pública*. San José. Obtenido de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019839.pdf

- Contraloría General de la República. (2019). *Informe de auditoría de carácter especial acerca del proceso de contratación administrativa, que realiza el Ministerio de Seguridad Pública para la compra de equipo policial*. San José. Obtenido de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019023326.pdf
- Contraloría General de la República. (2019). *Informe de auditoría de carácter especial sobre el proceso de adquisición de bienes y servicios en el COSEVI*. San José. Obtenido de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019020911.pdf
- Contraloría General de la República. (14 de Febrero de 2020). Resolución R-DC-11-2020. San José. Obtenido de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/ca/r-dc-11-2020-limites-ca.pdf>
- Gómez, M. (2005). *Elementos de estadística descriptiva* (3 ed.). San José, Costa Rica: EUNED.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta ed.). McGrawHill Education.
- ICE. (2016). Reglamento para los Procesos de Contratación de las Empresas del Instituto Costarricense de Electricidad. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81603&nValor3=104140&strTipM=TC
- ICE. (10 de Abril de 2018). Política Corporativa de Gestión Integral de Riesgos y Continuidad del Negocio. San José.
- Instituto Costarricense de Electricidad. (Setiembre de 2019). *Grupo ICE*. Recuperado el 11 de Agosto de 2019, de <https://www.grupoice.com/wps/wcm/connect/10261169-f251-465d-9b95-0b17c7baa49e/Cobertura+2013.pdf?MOD=AJPERES&attachment=false&id=1453148700496>
- Ley de Contratación Administrativa. (1995). Ley N° 7494. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=0&strTipM=TC
- Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, . (2008). Ley N° 8660. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=63786
- Ley General de Control Interno. (2002). Ley N° 8292. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para_m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=49185&nValor3=52569&strTipM=TC
- Ley General de la Administración Pública. (1978). Ley N° 6227. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231
- López, A., & Martínez, G. (2019). La gestión sistemática del riesgo en la contratación pública. Una oportunidad para la mejora. *Auditoría Pública*(73), 17-28. Obtenido de <http://asocex.es/la-gestion-sistemica-del-riesgo-en-la-contratacion-publica-una-oportunidad-para-la-mejora>
- Ministerio de Hacienda. (2011). *Estandarización de documentos de las diferentes etapas de los procedimientos de contratación administrativa*. Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, San José. Obtenido de

- https://www.hacienda.go.cr/comprared/Estandarizacion_etapas_proceso_contratacion_administrativa.pdf
- OCDE. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>
- OCDE. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. Obtenido de <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- Reglamento a la ley de Contratación Administrativa. (2006). Reglamento N° 33411. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=113443&strTipM=TC
- Reglamento al Título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones. (2009). Reglamento N° 35148. Obtenido de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=65228&nValor3=103714&strTipM=TC
- Sala Constitucional. (1998). Resolución N° 00998-1998. Obtenido de <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-114246>

Anexo

A.1. Procedimientos de escasa cuantía revisados

N°	Número de procedimiento
1	2017PP-000630-0000200001
2	2017PP-000627-0000200001
3	2017PP-000610-0000200001
4	2017PP-000605-0000200001
5	2017PP-000600-0000200001
6	2017PP-000597-0000200001
7	2017PP-000582-0000200001
8	2017PP-000581-0000200001
9	2017PP-000576-0000200001
10	2017PP-000570-0000200001
11	2017PP-000566-0000200001
12	2017PP-000565-0000200001
13	2017PP-000563-0000200001
14	2017PP-000562-0000200001
15	2017PP-000556-0000200001
16	2017PP-000555-0000200001
17	2017PP-000552-0000200001
18	2017PP-000533-0000200001
19	2017PP-000531-0000200001
20	2017PP-000526-0000200001
21	2017PP-000519-0000200001
22	2017PP-000499-0000200001
23	2017PP-000495-0000200001
24	2017PP-000490-0000200001
25	2017PP-000486-0000200001
26	2017PP-000481-0000200001
27	2017PP-000470-0000200001
28	2017PP-000469-0000200001
29	2017PP-000451-0000200001
30	2017PP-000435-0000200001
31	2017PP-000431-0000200001
32	2017PP-000421-0000200001
33	2017PP-000420-0000200001
34	2017PP-000413-0000200001
35	2017PP-000408-0000200001
36	2017PP-000402-0000200001
37	2017PP-000398-0000200001
38	2017PP-000397-0000200001
39	2017PP-000391-0000200001
40	2017PP-000389-0000200001
41	2017PP-000386-0000200001
42	2017PP-000384-0000200001
43	2017PP-000377-0000200001
44	2017PP-000373-0000200001
45	2017PP-000367-0000200001
46	2017PP-000366-0000200001
47	2017PP-000360-0000200001
48	2017PP-000355-0000200001
49	2017PP-000352-0000200001
50	2017PP-000349-0000200001
51	2017PP-000343-0000200001
52	2017PP-000339-0000200001

N°	Número de procedimiento
53	2017PP-000324-0000200001
54	2017PP-000316-0000200001
55	2017PP-000313-0000200001
56	2017PP-000294-0000200001
57	2017PP-000291-0000200001
58	2017PP-000287-0000200001
59	2017PP-000284-0000200001
60	2017PP-000281-0000200001
61	2017PP-000273-0000200001
62	2017PP-000264-0000200001
63	2017PP-000254-0000200001
64	2017PP-000252-0000200001
65	2017PP-000250-0000200001
66	2017PP-000246-0000200001
67	2017PP-000241-0000200001
68	2017PP-000240-0000200001
69	2017PP-000227-0000200001
70	2017PP-000226-0000200001
71	2017PP-000222-0000200001
72	2017PP-000215-0000200001
73	2017PP-000202-0000200001
74	2017PP-000199-0000200001
75	2017PP-000194-0000200001
76	2017PP-000175-0000200001
77	2017PP-000172-0000200001
78	2017PP-000162-0000200001
79	2017PP-000160-0000200001
80	2017PP-000138-0000200001
81	2017PP-000133-0000200001
82	2017PP-000120-0000200001
83	2017PP-000115-0000200001
84	2017PP-000105-0000200001
85	2017PP-000100-0000200001
86	2017PP-000091-0000200001
87	2017PP-000085-0000200001
88	2017PP-000084-0000200001
89	2017PP-000079-0000200001
90	2017PP-000077-0000200001
91	2017PP-000076-0000200001
92	2017PP-000070-0000200001
93	2017RE-000001-0000200001
94	2017PP-000061-0000200001
95	2017PP-000055-0000200001
96	2017PP-000054-0000200001
97	2017PP-000051-0000200001
98	2017PP-000034-0000200001
99	2017PP-000024-0000200001
100	2017PP-000018-0000200001
101	2017PP-000016-0000200001
102	2017PP-000008-0000200001
103	2018PP-000749-0000200001
104	2018PP-000747-0000200001

N°	Número de procedimiento
105	2018PP-000741-0000200001
106	2018PP-000723-0000200001
107	2018PP-000710-0000200001
108	2018PP-000709-0000200001
109	2018PP-000698-0000200001
110	2018PP-000694-0000200001
111	2018PP-000690-0000200001
112	2018PP-000686-0000200001
113	2018PP-000681-0000200001
114	2018PP-000675-0000200001
115	2018PP-000673-0000200001
116	2018PP-000668-0000200001
117	2018PP-000667-0000200001
118	2018PP-000664-0000200001
119	2018PP-000663-0000200001
120	2018PP-000656-0000200001
121	2018PP-000650-0000200001
122	2018PP-000644-0000200001
123	2018PP-000636-0000200001
124	2018PP-000635-0000200001
125	2018PP-000631-0000200001
126	2018PP-000625-0000200001
127	2018PP-000622-0000200001
128	2018PP-000610-0000200001
129	2018PP-000608-0000200001
130	2018PP-000606-0000200001
131	2018PP-000604-0000200001
132	2018PP-000588-0000200001
133	2018PP-000584-0000200001
134	2018PP-000580-0000200001
135	2018PP-000576-0000200001
136	2018PP-000572-0000200001
137	2018PP-000569-0000200001
138	2018PP-000567-0000200001
139	2018PP-000560-0000200001
140	2018PP-000556-0000200001
141	2018PP-000555-0000200001
142	2018PP-000551-0000200001
143	2018PP-000537-0000200001
144	2018PP-000535-0000200001
145	2018PP-000529-0000200001
146	2018PP-000523-0000200001
147	2018PP-000516-0000200001
148	2018PP-000515-0000200001
149	2018PP-000509-0000200001
150	2018PP-000506-0000200001
151	2018PP-000504-0000200001
152	2018PP-000502-0000200001
153	2018PP-000495-0000200001
154	2018PP-000492-0000200001
155	2018PP-000486-0000200001
156	2018PP-000485-0000200001

N°	Número de procedimiento
157	2018PP-000479-0000200001
158	2018PP-000464-0000200001
159	2018PP-000463-0000200001
160	2018PP-000450-0000200001
161	2018PP-000433-0000200001
162	2018PP-000432-0000200001
163	2018PP-000421-0000200001
164	2018PP-000419-0000200001
165	2018PP-000418-0000200001
166	2018PP-000409-0000200001
167	2018PP-000408-0000200001
168	2018PP-000405-0000200001
169	2018PP-000401-0000200001
170	2018PP-000394-0000200001
171	2018PP-000392-0000200001
172	2018PP-000377-0000200001
173	2018PP-000369-0000200001
174	2018PP-000330-0000200001
175	2018PP-000325-0000200001
176	2018PP-000320-0000200001
177	2018PP-000310-0000200001
178	2018PP-000289-0000200001
179	2018PP-000287-0000200001
180	2018PP-000282-0000200001
181	2018PP-000281-0000200001
182	2018PP-000276-0000200001
183	2018PP-000266-0000200001
184	2018PP-000265-0000200001
185	2018PP-000262-0000200001
186	2018PP-000261-0000200001
187	2018PP-000258-0000200001
188	2018PP-000250-0000200001
189	2018PP-000245-0000200001
190	2018PP-000243-0000200001
191	2018PP-000231-0000200001
192	2018PP-000230-0000200001
193	2018PP-000221-0000200001
194	2018PP-000220-0000200001
195	2018PP-000217-0000200001
196	2018PP-000191-0000200001
197	2018PP-000183-0000200001
198	2018PP-000182-0000200001
199	2018PP-000180-0000200001
200	2018PP-000179-0000200001
201	2018PP-000177-0000200001
202	2018PP-000176-0000200001
203	2018PP-000175-0000200001
204	2018PP-000153-0000200001
205	2018PP-000151-0000200001
206	2018PP-000139-0000200001
207	2018PP-000133-0000200001
208	2018PP-000120-0000200001

N°	Número de procedimiento
209	2018PP-000100-0000200001
210	2018PP-000099-0000200001
211	2018PP-000086-0000200001
212	2018PP-000085-0000200001
213	2018PP-000079-0000200001
214	2018PP-000061-0000200001
215	2018PP-000055-0000200001
216	2018PP-000053-0000200001
217	2018PP-000051-0000200001
218	2018PP-000047-0000200001
219	2018PP-000046-0000200001
220	2018PP-000044-0000200001
221	2018PP-000035-0000200001
222	2018PP-000030-0000200001
223	2018PP-000011-0000200001
224	2018PP-000010-0000200001
225	2018PP-000008-0000200001
226	2018PP-000006-0000200001
227	2019PP-000697-0000200001
228	2019PP-000687-0000200001
229	2019PP-000686-0000200001
230	2019PP-000685-0000200001
231	2019PP-000684-0000200001
232	2019PP-000675-0000200001
233	2019PP-000665-0000200001
234	2019PP-000658-0000200001
235	2019PP-000656-0000200001
236	2019PP-000655-0000200001
237	2019PP-000653-0000200001
238	2019PP-000652-0000200001
239	2019PP-000645-0000200001
240	2019PP-000639-0000200001
241	2019PP-000635-0000200001
242	2019PP-000627-0000200001
243	2019PP-000624-0000200001
244	2019PP-000618-0000200001
245	2019PP-000615-0000200001
246	2019PP-000607-0000200001
247	2019PP-000568-0000200001
248	2019PP-000562-0000200001
249	2019PP-000559-0000200001
250	2019PP-000555-0000200001
251	2019PP-000532-0000200001
252	2019PP-000531-0000200001
253	2019PP-000521-0000200001
254	2019PP-000504-0000200001
255	2019PP-000498-0000200001
256	2019PP-000496-0000200001
257	2019PP-000494-0000200001
258	2019PP-000492-0000200001
259	2019PP-000485-0000200001
260	2019PP-000482-0000200001

N°	Número de procedimiento
261	2019PP-000471-0000200001
262	2019PP-000458-0000200001
263	2019PP-000455-0000200001
264	2019PP-000452-0000200001
265	2019PP-000451-0000200001
266	2019PP-000446-0000200001
267	2019PP-000432-0000200001
268	2019PP-000429-0000200001
269	2019PP-000428-0000200001
270	2019PP-000424-0000200001
271	2019PP-000416-0000200001
272	2019PP-000413-0000200001
273	2019PP-000411-0000200001
274	2019PP-000408-0000200001
275	2019PP-000394-0000200001
276	2019PP-000392-0000200001
277	2019PP-000387-0000200001
278	2019PP-000385-0000200001
279	2019PP-000379-0000200001
280	2019PP-000375-0000200001
281	2019PP-000372-0000200001
282	2019PP-000367-0000200001
283	2019PP-000366-0000200001
284	2019PP-000362-0000200001
285	2019PP-000345-0000200001
286	2019PP-000331-0000200001
287	2019PP-000330-0000200001
288	2019PP-000320-0000200001
289	2019PP-000302-0000200001
290	2019PP-000300-0000200001
291	2019PP-000294-0000200001
292	2019PP-000289-0000200001
293	2019PP-000285-0000200001
294	2019PP-000263-0000200001
295	2019PP-000256-0000200001
296	2019PP-000254-0000200001
297	2019PP-000253-0000200001
298	2019PP-000245-0000200001
299	2019PP-000234-0000200001
300	2019PP-000218-0000200001
301	2019PP-000207-0000200001
302	2019PP-000192-0000200001
303	2019PP-000171-0000200001
304	2019PP-000136-0000200001
305	2019PP-000127-0000200001
306	2019PP-000122-0000200001
307	2019PP-000121-0000200001
308	2019PP-000115-0000200001
309	2019PP-000112-0000200001
310	2019PP-000103-0000200001
311	2019PP-000099-0000200001
312	2019PP-000091-0000200001

N°	Número de procedimiento
313	2019PP-000089-0000200001
314	2019PP-000085-0000200001
315	2019PP-000080-0000200001
316	2019PP-000073-0000200001
317	2019PP-000062-0000200001
318	2019PP-000054-0000200001
319	2019PP-000048-0000200001

N°	Número de procedimiento
320	2019PP-000047-0000200001
321	2019PP-000033-0000200001
322	2019PP-000025-0000200001
323	2019PP-000014-0000200001
324	2019PP-000010-0000200001
325	2019PP-000009-0000200001

A.2. Concursos de adquisición revisados

N°	Número de concurso
1	2017PP-00002-PROV
2	2017PP-00003-PROV
3	2017PP-00004-PROV
4	2017PP-00005-PROV
5	2017PP-00006-PROV
6	2017PP-00007-PROV
7	2017PP-00009-PROV
8	2017PP-00010-PROV
9	2017PP-00011-PROV
10	2017PP-00012-PROV
11	2017PP-00013-PROV
12	2017PP-00014-PROV
13	2017PP-00015-PROV
14	2017PP-00019-PROV
15	2017PP-00020-PROV
16	2017PP-00022-PROV
17	2017PP-00024-PROV
18	2017PP-00025-PROV

N°	Número de concurso
19	2017PP-00026-PROV
20	2017PP-00028-PROV
21	2018PP-00009-PROV
22	2018PP-00008-PROV
23	2018PP-00006-PROV
24	2018PP-00005-PROV
25	2018PP-00004-PROV
26	2018PP-0003-PROV
27	2018PP-00002-PROV
28	2018PP-00001-PROV
29	2019PP-000296
30	2019PP-000322
31	2019PP-000212
32	2019PP-000323
33	2019PP-000219
34	2019PP-000220
35	2019PP-000325