



F 10.02.0-03-v1

Consejo de Administración

**Presentación de Documentos para el  
Consejo de Administración**Secretaría de Actas  
magally.mora@conavi.go.cr

Teléfono 22-02-55-99 Fax: 22-02-54-00

Dependencia solicitante <sup>1</sup> :		Auditoría Interna	
Funcionarios Responsables <sup>2</sup> :		Lic. Reynaldo Vargas Soto	
Documento a tramitar <sup>3</sup> :		Referencia <sup>3.1</sup> :	
AUOF-04-2022-0289 (221)		AUOF-04-2022-0289 (221) Gestión del Análisis Financiero de Ofertas y Fórmulas financieras en evaluación de ofertas de los carteles	
<b>Documentos complementarios<sup>4</sup>:</b>			
<input type="checkbox"/> Legal: 4.1	<input type="checkbox"/> Técnico: 4.2	<input type="checkbox"/> Financiero: 4.3	<input type="checkbox"/> Otro: 4.4
			Especifique:4.4.1
Nº.	Nº.	Nº.	Nº.
Justificación y / o motivación del asunto <sup>5</sup> :			
Seguimiento a Servicios Preventivos de la Auditoría Interna			
Propuesta de acuerdo <sup>6</sup> : <i>Se acuerda</i>			
<b>Firma y sello<sup>7</sup></b>			

Aprobado por el Consejo de Administración en Sesión No. 1043-14 de fecha 25 de setiembre de 2014.

Elaborado por Secretaria de Actas y Revisado por el Departamento de Análisis Administrativo

05 de julio de 2022

## AUOF-04-2022-0289 (221)

**Señores  
Consejo de Administración  
Consejo Nacional de Vialidad**

**Asunto:** Gestión del Análisis Financiero de Ofertas y Fórmulas financieras en evaluación de ofertas de los carteles

Estimados señores:

En aras de contribuir con el control interno de la Institución y primordialmente, en la labor que nos faculta la Ley General de Control Interno 8292, se procede a detallar una serie de actos que ha realizado la Administración, con la finalidad que ese Consejo valore los elementos para la toma de decisiones.

Para lo anterior, es necesario hacer una cronología de hechos, seccionado en dos puntos: A. Gestión del Análisis Financiero de Ofertas y B. fórmulas financieras o factores de evaluación de ofertas.

### **A. Gestión del Análisis Financiero de Ofertas**

1. Se encuentra vigente el procedimiento código 06-03-05-05v3 Análisis de ofertas, de fecha 01/06/2015, donde se estableció como objetivo: “Recibir, revisar y calificar ofertas a la Proveduría Institucional, a partir del análisis en conjunto del Departamento de Ejecución Presupuestaria y la Dirección de Finanzas”.

Asimismo, en el apartado B Políticas operativas específicas, de ese procedimiento 01.05.01 se indica:

Esta evaluación esta(sic) se hará del conocimiento de la Dirección de Proveduría Institucional, mediante oficio, al cual se acompañarán los cálculos derivados de la metodología financiera definida en el cartel de licitación y la recomendación respectiva.

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 2 de 8

Este oficio será firmado por el jefe del Departamento de Ejecución Presupuestaria y deberá contar con el visto bueno del director de Finanzas. (lo resaltado es nuestro).

2. La Auditoría Interna mediante AUAD-04-2022-0002 “Advertencia sobre la gestión del análisis financiero de ofertas”, de fecha 07/04/2022, efectúa al Consejo de Administración una advertencia sobre los riesgos a los que se expone Conavi, ante una serie de situaciones relacionadas con la gestión del análisis financiero de ofertas y la persona designada por el Gerente de Adquisición y Finanzas, para los análisis financieros de ofertas, donde se cita lo siguiente:

(...) esta Dirección de Auditoría Interna advierte a la Administración de los incumplimientos normativos, asimismo, se previene sobre los riesgos afines con la “Delimitación de funciones, autoridad o límites<sup>1</sup>” y el “Fraude Interno<sup>2</sup>” a los que se expone a la Institución, en razón que el análisis financiero de las ofertas, es uno de los elementos fundamentales y decisivos en el proceso contratación que efectúa Conavi, donde deben prevalecer los principios de legalidad, transparencia, control de los procedimientos y seguridad jurídica, entre otros.

3. Con oficio ACA 1-22-180 (74), de fecha 01/04/2022, el Consejo de Administración, tomó el siguiente acuerdo:

**ACUERDO 5.** Instruir a la Dirección Ejecutiva para que mantenga a la Auditoría Interna informada, copiando a este Consejo de Administración, sobre las acciones que se ejecuten en procura de minimizar los riesgos señalados en la advertencia sobre la gestión del análisis financiero de ofertas, remitida mediante el oficio AUAD-04-2022-0002 de fecha 7 de abril de 2022, aportando la documentación que respalde lo realizado. **ACUERDO FIRME.**

<sup>1</sup> Falta de definición o delimitación en las funciones, líneas de autoridad y límites, o que estos no sean efectivos. Estas fallas pueden causar que el personal ubicado en diferentes niveles jerárquicos ejecute acciones que no debe hacer o deje de hacer lo que debería, que se cometa actos no autorizados o no éticos, o asuma riesgos no autorizados o inaceptables. Fuente: Marco Orientador para la Valoración y Gestión de Riesgos del Conavi, 2020.

<sup>2</sup> Situación que se presenta cuando el personal antepone sus intereses particulares a los de la institución a la que prestan servicios. El fraude interno es cometido por funcionarios, directores, asesores y otros colaboradores que se relacionan con actividades deshonestas. Existen dos formas de fraude: la primera, cuando los individuos manipulan instituciones o personas del exterior (Clientes, contribuyentes, contrapartes, contratistas y suplidores, etc.) para obtener una ventaja para ellos y/o para terceros; la segunda, cuando el personal manipula los sistemas de control interno para obtener ganancias que les benefician. Fuente: Marco Orientador para la Valoración y Gestión de Riesgos del Conavi, 2020.

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 3 de 8

4. Mediante AUOF-04-2022-220(219) de fecha 17/05/2022, dirigido a la Directora Ejecutiva, se le solicitó informar a esta Auditoría sobre las acciones emprendidas en relación con la advertencia de cita.
5. La Dirección Ejecutiva remitió el oficio GAF-01-2022-0192 (346) de fecha 23/05/2022 del Gerente de Adquisición y Finanzas, refiriéndose al AUAD-04-2022-0002 “Advertencia sobre la gestión del análisis financiero de ofertas”, en donde se cita:

(...) el Director Financiero del Conavi, ha sido el funcionario encargado de realizar los análisis financieros para las distintas contrataciones administrativas de la institución desde antes de lo sucedido por el caso cochinilla, esto en línea con la política operativa específica número 01.05.02 del procedimiento mencionado.

Adicional a lo expuesto, esta Gerencia considera que centralizar los análisis y evaluaciones financieras en un solo departamento (Departamento de Ejecución Presupuestaria) representa un alto riesgo para el control interno no solo para la gerencia sino también para la institución de ahí la necesidad de actualizar el procedimiento actual. (lo destacado no es del original)

Continúa diciendo que:

Es preciso destacar que el Departamento de Ejecución Presupuestaria con el caso llamado “cochinilla” expediente judicial No. 19-000025-1218 – PE, presentó una serie de inconvenientes para desarrollar su operatividad con normalidad, esto por cuanto, lo acontecido provocó una interrupción en la gestión de pagos de proveedores generando un incremento en el volumen de trabajo. Aunado a lo anterior este departamento se vio afectado por la falta de personal ya que en los allanamientos fueron separados dos analistas expertos de sus cargos derivado del mismo caso (cochinilla).

No obstante, no puede dejar de mencionarse que el Director Financiero, de ese momento, se vio separado de su cargo con el caso judicial No. 19-000025-1218-PE., y para efectos de las gestiones relacionadas con el análisis financiero de ofertas,

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 4 de 8

competencia del departamento Ejecución Presupuestaria, se lo recargan al Contador de la Institución, en ese tiempo, es decir, concentrando la función en un funcionario.

6. Con el oficio ACA 01-22-277 (74) de fecha 03/06/2022, mediante acuerdo 8, se instruyó a la Dirección Ejecutiva para que garantizara el cumplimiento de análisis financiero de ofertas.

Para este caso la Dirección Ejecutiva solicitó mediante correo electrónico del 05/06/2022 facilitar una certificación (de la cual, a la fecha, no se conoce que se haya emitido dicha certificación) con el fin de garantizar que se está cumpliendo con la aplicación del procedimiento de "Análisis de Ofertas" vigente.

El Gerente de Adquisición y Finanzas con oficio GAF-02-2022-227 (553) de fecha 27/06/2022, para dar cumplimiento al acuerdo 8, citado líneas arriba indica que:

(...) esta gerencia se permite informar de forma veraz y oportuna que se está cumplimiento con el procedimiento de "Análisis de Ofertas" Código 06-03-05-05-v3 del primero de junio de 2015, el cual cita textualmente lo siguiente en las Políticas operativas específicas del procedimiento en el punto 01.05.02:

"Los análisis financieros de ofertas podrán ser realizados solo por el director financiero cuando, así lo crea pertinente".

En razón de lo anterior, se puede ilustrar que la Gerencia de Adquisición y Finanzas está cumpliendo con lo expuesto y solicitado por el Consejo de Administración

Esta Auditoría debe mencionar, que, a la fecha, no se ha ubicado un documento técnico y/o legal de la Gerencia de Adquisición y Finanzas, para aplicar solo la política 01.05.02 que indica que los análisis financieros de ofertas podrán ser realizados solo por el Director Financiero cuando, así lo crea pertinente.

Para efectos de transparencia, rendición de cuentas y uso eficiente de los recursos, los casos que se consideren pertinentes, asignados al Director Financiero deben ser explícitos, precisos y justificados, todo debidamente documentado, en vista del riesgo de centralización de los análisis financieros de ofertas que hoy se detecta sobre este funcionario, riñendo con lo establecido en procedimiento, sobre roles y

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 5 de 8

responsabilidades, la Ley de Control Interno y las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE).

En el mismo oficio ACA 01-22-277 (74), el **ACUERDO 10**. Instruye a la Dirección Ejecutiva para que consulte a la Gerencia de Adquisición y Finanzas si ha propuesto alguna modificación al procedimiento de "Análisis de Ofertas".

Para este acuerdo, el Gerente de Adquisición y Finanzas instruye mediante GAF-01-2022-225, de fecha 24/06/2022, lo siguiente:

(...) el procedimiento anteriormente descrito, el cual, asigna la labor de los análisis financieros de ofertas de un proceso licitatorio al Departamento de Ejecución Presupuestaria y al Director Financiero, cuando sea crea pertinente, esta gerencia instruye a la Dirección Financiera realizar una propuesta para modificar dicho procedimiento.

Es necesario mencionar que, lo anterior puede provocar un alto riesgo operativo y administrativo, ya que dicho procedimiento centraliza la operatividad de los análisis financieros, situación que genera en la gerencia pesadumbre y preocupación de que podamos incurrir en errores que contravengan el control interno. (lo resaltado es propio).

Por el fundamento externado, se reitera lo instruido a la Dirección Financiera, para que valore una eventual modificación en los procedimientos de forma tal que, cualquier funcionario de la Gerencia de Adquisición y Finanzas que cumpla con el puesto y perfil académico, según el Manual de Puestos de la Dirección General del Servicio Civil, pueda desarrollar y atender los análisis financieros de los procedimientos ordinarios de las contrataciones administrativas de la institución.

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 6 de 8

7. Sobre el ACA 01-22-277 (74), con el acuerdo 9, se solicitó al Auditor Interno, recomendar al Consejo de Administración una propuesta de solución o línea de acción, que garantice la transparencia del procedimiento de "Análisis de Ofertas, para ello, se emitió la asesoría AUAS-04-2022-0002, donde esta Auditoría estimó que se pueden valorar criterios y revisiones, consultando sobre el tema, algunos puntos detallados en ese documento.

Ante esta Asesoría, el Consejo de Administración instruyó a la Dirección Ejecutiva para que presentara, un cronograma con acciones, responsables y plazos para dar atención a lo indicado por la Auditoría Interna en el oficio AUAS-04-2022-0002 (221).

Sobre el particular se conoce el oficio GAF-01-2022-242 (346), de fecha 29/06/2022 donde se expone algunas actividades a realizar, indicándose el mes y el responsable, siendo este, para todos los casos, excepto uno, el Director Financiero.

Es preciso señalar que, la realización de las actividades a efectuarse, debe buscar la transparencia y objetividad del proceso, tal y como se mencionó en el ACA 01-22-277 (74) y, en procura de obtener un análisis objetivo e independiente, conviniendo ser consultadas las Unidades Organizativas, con la competencia para emitir criterios en materia legal y técnica como por ejemplo Recursos Humanos, Análisis Administrativo, Control Interno, entre otros.

8. Con oficio EJE-01-2022-0452 (142), de fecha 29/06/2022, la Jefatura del departamento de Ejecución Presupuestaria, menciona que, el comunicado de acuerdo ACA 01-22-277 (74) de fecha 03/06/2022 (punto 6 de este escrito), no se está cumpliendo, ya que actualmente solo el Director Financiero realiza los análisis financieros de ofertas, función que se da desde que era el Jefe de Contabilidad.

Este oficio continúa señalando:

Reitero, además, basado en la norma de control interno para el sector público (N-2-2009-CO-DFOE), específicamente lo indicado en el punto 2.5 estructura organizativa que habla de la delegación de funciones, autorización y aprobación, separación de funciones incompatibles y del procesamiento (roles de funciones), lo que se quiere es que, no se centralice todo en una sola persona y que exista la revisión, el estudio, la aprobación, la experiencia y el visto bueno en diferentes personas involucradas en el proceso con el fin de evitar favorecimientos y que varias licitaciones

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 7 de 8

queden en un solo proveedor, cuando lo idóneo es que estas sean adjudicadas a diferentes participantes.

Además, en el oficio se anexa un correo del Jefe de Análisis Administrativo donde señala que:

El procedimiento denominado 06-03-05-05-v3 Análisis de ofertas pertenece al Departamento de Ejecución Presupuestaria, por tanto, si se desea actualizar se debe contar con el visto bueno de la Sra. Malaki Ayza y del Sr. Johaam Piedra, como dueños del proceso. Por tanto, debe mediar una solicitud expresa para la atención de la misma, por parte de este departamento, (...).

## B. Fórmulas financieras en evaluación de ofertas de los carteles

Se conoce que la Gerencia de Adquisición y Finanzas, ha realizado recientemente análisis financieros de ofertas, que de acuerdo con lo mencionado en el oficio GAF-01-2022-0240 (346), de fecha 20/06/2022, se analizaron las ofertas financieramente aplicando la lógica y buenas prácticas financieras, en razón de las aparentes ambigüedades y vacíos cartelarios de algunas contrataciones y al aplicar lo establecido en este, esa Gerencia no comparte los resultados de estos nuevos análisis financieros.

Estas gestiones llevaron a que, mediante oficio N° CRA 006-2022 del 07/06/2022, el Sr. Iran Barquero Mena, en su condición de presidente de la Comisión de Recomendación de Adjudicaciones, trasladó a ese Consejo de Administración, el Acta N° 323-2022 de la sesión celebrada el día 17 /05/ 2022 por la Comisión de Recomendación de Adjudicaciones, mediante la cual recomendó, por mayoría de los votos presentes, declarar desiertos los concursos detallados en tal acta.

Si bien, el Consejo de Administración debe basar sus decisiones fundamentado en las Unidades Organizativas de Conavi, de acuerdo con su competencia, como en este caso, la Gerencia de Adquisición y Finanzas, es también, cierto que la misma Gerencia ha presentado cambios y movimientos de personal en puestos claves, producto del caso judicial No. 19-000025-1218-PE, así como las situaciones señaladas en el punto A) de este escrito, sobre el análisis financiero de las ofertas y los roles y responsabilidades que deben aplicarse para este proceso.

05 de Julio de 2022  
AUOF-04-2022-0289 (221)  
Página 8 de 8

Por lo anterior, esta Auditoría Interna manifiesta a ese Consejo de Administración, su preocupación ante el tema y resalta la importancia de valorar, solicitar a un tercero competente, un criterio técnico sobre el particular, en pro de la transparencia, rendición de cuentas y uso eficiente de los recursos públicos del proceso de contratación, y de este modo, se pueda dilucidar lo ocurrido en las cláusulas financieras de los carteles, sus fórmulas y los factores a considerar, y que esto pueda servir como base para la toma de decisiones.

Atentamente,

Reynaldo Vargas Soto  
**Auditor Interno**  
**AUDITORÍA INTERNA**

CC: PTA 05-2022  
Archivo