AI-ASE-02-2026

Gerencia General
Licitación Mayor 2025LY-000006-0002100001

1. ORIGEN

Este estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2026 y a solicitud de la Gerencia General, mediante oficio GG-721-2026 *"Solicitud revisión estudios técnicos contratación COCANE".*

2. FUNDAMENTO JURÍDICO

La emisión de este informe se fundamenta en la Ley General de Control Interno 8292, artículo 22 *Competencias de la auditoría interna*, inciso d), en el que se indica:

> *"d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento".*

Así como en otra normativa habilitante, como es el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna del Instituto Nacional de Aprendizaje, que en el artículo 49 *Servicios preventivos*, establece:

> *"Los servicios preventivos incluyen la asesoría, advertencia y autorización de libros. Estos servicios también son objeto de planificación anual, destinándose recursos para garantizar su cumplimiento"*.

3. OBSERVACIONES

3.1 Debilidad en la acreditación documental de la consulta al Banco de Precios SICOP

Es menester indicar que uno de los elementos que merece especial atención es la utilización del Banco de Precios del Sistema Digital Unificado (SICOP) como insumo para la construcción del estudio de mercado.

El propio estudio indica que se contempló la verificación del Banco de Precios SICOP como parte del proceso de estimación económica. Sin embargo, de la revisión documental efectuada no se logró identificar evidencia suficiente que permita verificar los resultados obtenidos de dicha consulta, los registros utilizados ni el análisis efectuado respecto de la información contenida en esa herramienta, ni tampoco la justificación técnica para utilizar o descartar los datos localizados.

Lo anterior adquiere relevancia a la luz de lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública, el cual establece que la Administración debe utilizar la información comparativa disponible en el Banco de Precios y, cuando esta resulte insuficiente, complementarla mediante sondeos o estudios de mercado.

A su vez, el Procedimiento P GNSA 13-02 dispone que la consulta al Banco de Precios del SICOP constituye una actividad obligatoria y previa para la elaboración de estudios de mercado.

En igual sentido, el oficio MH-DCoP-OF-0552-2024, citado en el criterio jurídico ALCA-98-2026, establece que la consulta al Banco de Precios constituye un insumo obligatorio dentro de la fase preparatoria de la contratación, aclarando expresamente que dicho instrumento no sustituye el estudio de mercado, pero tampoco puede ser omitido.

La Contraloría General de la República desarrolló este criterio en la resolución R-DCP-SICOP-00986-2024, donde indicó que el estudio de mercado debe tomar como punto de partida la información disponible en el Banco de Precios para la construcción de precios de referencia y bandas de tolerancia, debiendo justificar expresamente cualquier limitación o insuficiencia de dicha información.

Lo anterior, es producto de la ausencia de mecanismos estandarizados de documentación de las consultas efectuadas al Banco de Precios SICOP dentro del expediente del estudio de mercado.

Por consiguiente, se produce una limitación para demostrar objetivamente que la estimación económica fue sustentada en información oficial y verificable del mercado. Adicionalmente, se debilita la trazabilidad requerida por la LGCP, el RLGCP y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

3.2 Debilidad en la trazabilidad metodológica del precio de referencia

Del análisis de los documentos facilitados a este órgano de control se pudo determinar que la Administración optó por utilizar un promedio basado en el costo por persona, debido a las diferencias existentes entre las estructuras de cotización presentadas por las empresas participantes.

No obstante, la documentación revisada no desarrolla de manera suficiente los criterios técnicos que sustentan la selección de esa metodología específica frente a otras alternativas posibles, ni expone con detalle el análisis de comparabilidad efectuado para determinar que las ofertas consideradas resultaban homogéneas y aptas para ser integradas dentro de una misma muestra estadística.

Por su parte, el Procedimiento P GNSA 13-02 antes mencionado exige que el estudio de mercado documente claramente la metodología empleada para la estimación económica, incluyendo la explicación de los métodos utilizados para el tratamiento de los datos obtenidos

Esta situación resulta relevante a la luz de la resolución R-DCP-SICOP-00646-2024, mediante la cual la Contraloría General de la República enfatizó que las fuentes de información utilizadas para construir un precio de referencia deben ser comparables entre sí y responder a condiciones contractuales equivalentes.

Asimismo, en la resolución R-DCP-SICOP-00986-2024, la Contraloría reiteró que el estudio de mercado debe permitir comprender claramente la forma en que la Administración obtuvo, comparó y valoró la información utilizada para construir el precio de referencia y las bandas de tolerancia.

Bajo esta línea interpretativa, si bien la metodología utilizada por la Administración resulta razonable en términos generales, su justificación técnica podría fortalecerse mediante una explicación más detallada de los criterios de comparación, exclusión y tratamiento de datos utilizados durante el análisis. Ya que pueden existir posibles cuestionamientos de la razonabilidad del precio de referencia.

3.3 Insuficiente acreditación del análisis integral del mercado

En el caso concreto analizado, se observa que el estudio desarrolla ampliamente la necesidad institucional, la demanda proyectada y la identificación de posibles proveedores. Sin embargo, se aprecia una menor profundidad en aspectos relacionados con la estructura competitiva del mercado, los riesgos de continuidad del servicio, la capacidad instalada de los potenciales proveedores y las eventuales barreras de entrada existentes en el sector.

En la resolución R-DCA-SICOP-00606-2023, la Contraloría señaló que el estudio de mercado debe permitir identificar quiénes participan en el mercado, cuáles soluciones se encuentran disponibles, cuáles diferencias técnicas existen entre ellas y cuáles riesgos pueden afectar la ejecución futura del contrato.

Posteriormente, en la resolución R-DCP-SICOP-00401-2024, el órgano contralor reiteró que el análisis del mercado debe considerar aspectos relacionados con disponibilidad, calidad, competencia, innovación, condiciones de entrega, garantías y riesgos asociados al objeto contractual.

Lo anterior no implica necesariamente una nulidad absoluta del estudio de mercado, pero sí representa una oportunidad de mejora respecto de los estándares desarrollados por la Contraloría General de la República.

3.4 Posible insuficiencia documental respecto a la igualdad de trato

De conformidad con el estudio realizado, se indica que fueron invitadas las empresas Netcom, Arkkosoft, Conexus Group, ITS Infocom y Foundever, habiéndose recibido únicamente dos ofertas. No obstante, de la documentación revisada no se desprende evidencia que permita verificar las condiciones en que se efectuó la consulta al mercado, toda vez que no consta el texto uniforme de la invitación remitida a los potenciales oferentes, las especificaciones técnicas o requerimientos enviados, ni la documentación que acredite que la consulta se realizó bajo condiciones de igualdad material para todos los participantes.

El procedimiento institucional P-GNSA-13-02 establece expresamente que debe garantizarse y acreditarse que las empresas consultadas reciban la información bajo condiciones equivalentes.

Sobre este particular, la Contraloría General de la República ha mantenido una posición consistente desde el oficio 02248 (DCA-0413) del 22 de febrero de 2017, en el cual señaló que la validez del estudio de mercado exige demostrar que los requerimientos fueron planteados a los distintos participantes bajo condiciones homogéneas y verificables.

En el mismo sentido, el oficio 02593 (DCA-0411) del 17 de febrero de 2015 destacó la necesidad de que exista un verdadero ejercicio comparativo entre las alternativas analizadas, sustentado en información obtenida bajo parámetros equivalentes.

Si bien el estudio identifica las empresas consultadas y detalla las respuestas obtenidas, la documentación revisada no permite verificar integralmente los términos específicos de las invitaciones remitidas, aspecto que podría dificultar la demostración posterior del cumplimiento del principio de igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia.

3.5 Debilidad en la documentación y trazabilidad de la motivación técnica que sustenta la razonabilidad económica de la oferta recomendada

Durante la revisión de los oficios USU-102-2026 y USU-179-2026 se constató que la Unidad Técnica concluyó que las diferencias detectadas en los porcentajes de cargas sociales incorporados por el oferente recomendado no comprometían la viabilidad económica de la oferta ni impedían el cumplimiento de las obligaciones laborales mínimas. Sin embargo, los ejercicios matemáticos y recálculos utilizados para arribar a dicha conclusión no forman parte integral de los oficios técnicos revisados, ni se encuentran desarrollados dentro de la motivación consignada en dichos documentos.

La información que evidencia la metodología aplicada, los porcentajes utilizados, los escenarios comparativos y los resultados obtenidos fue suministrada de manera posterior e independiente a los oficios analizados, por lo que el expediente técnico no permite, por sí mismo, reconstruir de manera inmediata el razonamiento utilizado para sustentar la conclusión emitida por la Unidad Técnica.

En consecuencia, la conclusión técnica incorporada en los oficios se presenta de manera resumida, sin contener el detalle metodológico que permita verificar directamente cómo se determinó que la oferta mantenía suficiencia económica aun aplicando los porcentajes legales de cargas sociales.

El artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública establece que los actos administrativos deben sustentarse en hechos ciertos y debidamente acreditados dentro del expediente administrativo.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley General de Contratación Pública y los principios de transparencia, trazabilidad y motivación que rigen la contratación pública, exigen que las decisiones administrativas se encuentren respaldadas por análisis técnicos suficientes, verificables e incorporados formalmente al expediente.

Asimismo, la Contraloría General de la República ha señalado que la motivación técnica debe permitir comprender no solamente la conclusión alcanzada por la Administración, sino también el razonamiento técnico que la sustenta, de manera que cualquier tercero pueda reconstruir el proceso lógico seguido para arribar a dicha conclusión. Entre otros pronunciamientos, este criterio se desprende de las resoluciones R-DCP-SICOP-01255-2024, R-DCP-SICOP-01642-2024 y de la línea jurisprudencial que exige motivación suficiente de los estudios técnicos que respaldan las recomendaciones de adjudicación.

Adicionalmente, el propio criterio legal ALCA-81-2026 señala que la responsabilidad sobre el contenido y suficiencia de los estudios técnicos corresponde a la unidad técnica competente, siendo esta la encargada de sustentar adecuadamente las conclusiones que sirven de fundamento a la toma de decisiones administrativas

Esto debido a una ausencia de una práctica institucional que exija incorporar, dentro del propio criterio técnico, los análisis, cálculos, cuadros comparativos y demás elementos metodológicos que sirven de fundamento a las conclusiones emitidas por la unidad especializada.

Asimismo, se observa una separación entre el documento que contiene la conclusión técnica y los documentos de trabajo que sustentan dicha postura.

La falta de integración de los análisis técnicos dentro del criterio formal dificulta la trazabilidad del proceso de evaluación y limita la capacidad de terceros revisores para verificar, de manera inmediata, la razonabilidad de las conclusiones alcanzadas.

Adicionalmente, esta situación podría debilitar la defensa técnica del acto administrativo frente a eventuales procesos de fiscalización, recursos administrativos o revisiones de legalidad, al requerirse documentación adicional para comprender íntegramente la fundamentación utilizada por la Administración.

4. CONCLUSIONES

En atención a la solicitud formulada por la Gerencia General mediante oficio GG-721-2026, esta Auditoría Interna efectuó una revisión de la documentación remitida, incluyendo el Estudio de Mercado elaborado para la contratación del Centro de Asistencia del INA y del Centro de Contacto de la Agencia Nacional de Empleo, los criterios técnicos emitidos por la Unidad de Servicio al Usuario, los criterios jurídicos emitidos por la Asesoría Legal y la demás documentación suministrada para efectos de esta asesoría.

Del análisis realizado se concluye que el estudio de mercado cumple, en términos generales, con la finalidad prevista en los artículos 34 de la Ley General de Contratación Pública y 44 de su Reglamento, al identificar la necesidad institucional, analizar la demanda proyectada, determinar proveedores potenciales y desarrollar una estimación económica para la futura contratación.

Asimismo, la documentación revisada evidencia que la Administración realizó análisis técnicos complementarios dirigidos a valorar la razonabilidad económica de la oferta recomendada y la suficiencia de los componentes laborales asociados a su ejecución. No obstante, se identificaron oportunidades de mejora relacionadas con la trazabilidad documental y la incorporación formal al expediente de algunos elementos técnicos que sustentan las conclusiones emitidas, particularmente en lo referente a los análisis utilizados para valorar la razonabilidad económica de la oferta y a la documentación de respaldo asociada al estudio de mercado.

De igual forma, a la luz de los criterios desarrollados por la Contraloría General de la República en materia de estudios de mercado y motivación de actos técnicos, se identifican oportunidades de fortalecimiento vinculadas con la documentación de la consulta al Banco de Precios SICOP, la explicitación de determinadas metodologías utilizadas para la construcción de precios de referencia, el análisis integral de las condiciones del mercado y la adecuada incorporación al expediente de los documentos de trabajo que respaldan las conclusiones técnicas adoptadas por la Administración.

Las situaciones identificadas no permiten concluir la inexistencia, invalidez o insuficiencia material de los estudios y análisis efectuados por la Administración; sin embargo, constituyen aspectos que podrían limitar la capacidad institucional para acreditar la trazabilidad de las actuaciones realizadas y defender adecuadamente la motivación técnica de sus decisiones ante eventuales procesos de fiscalización, impugnación o revisión de legalidad.

Finalmente, esta Auditoría considera pertinente recordar que la presente asesoría se emite en ejercicio de la función asesora y preventiva prevista en la Ley General de Control Interno, con el propósito de aportar elementos para el fortalecimiento del sistema de control interno y la toma de decisiones institucionales. En consecuencia, las observaciones aquí consignadas no sustituyen las competencias de la Administración activa ni constituyen una valoración sobre la conveniencia, oportunidad o procedencia de la eventual adjudicación, decisión que corresponde exclusivamente a las instancias competentes de la institución conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

5. ASPECTOS POR VALORARSE PREVIO A ELEVAR EL EXPEDIENTE A JUNTA DIRECTIVA

Con el propósito de fortalecer la trazabilidad documental, la motivación técnica del expediente y reducir los riesgos señalados en la presente asesoría, la Administración podría valorar, previo a someter el asunto a conocimiento de la Junta Directiva, la incorporación o formalización de los siguientes elementos, así como cualquier otro que considere pertinente:

- Incorporar al expediente la evidencia documental de la consulta realizada al Banco de Precios SICOP, incluyendo los resultados obtenidos, las búsquedas efectuadas y la justificación técnica respecto de la utilización o descarte de la información localizada.

- Complementar el estudio de mercado con una explicación más detallada de la metodología utilizada para la construcción del precio de referencia, incluyendo los criterios de comparación, exclusión y tratamiento de datos aplicados.

- Fortalecer la documentación del análisis de mercado mediante la incorporación de información relacionada con la estructura competitiva del sector, capacidad instalada de los potenciales proveedores, riesgos de continuidad del servicio y eventuales barreras de entrada.

- Incorporar al expediente la documentación que permita acreditar las condiciones bajo las cuales se efectuó la consulta al mercado, incluyendo los requerimientos remitidos a los potenciales oferentes y la evidencia que demuestre la igualdad de condiciones de participación.

- Integrar formalmente dentro del expediente técnico los cálculos, cuadros comparativos, hojas de trabajo, escenarios analizados y demás elementos metodológicos que sustentan la conclusión relativa a la razonabilidad económica de la oferta recomendada.

- Documentar, mediante criterio técnico complementario si se estima pertinente, la vinculación entre los análisis efectuados y las conclusiones incorporadas en los oficios técnicos que respaldan la recomendación de adjudicación.

Lo anterior se plantea como una medida orientada al fortalecimiento de la motivación, trazabilidad y defensa técnica del expediente, sin que ello implique pronunciamiento alguno respecto de la procedencia o improcedencia de la eventual adjudicación.

6. RESPONSABLES DE LA ASESORÍA

Esta Asesoría fue realizada por Oscar Vargas Dittel, Encargado del Proceso de Estudios Especiales y Atención de Denuncias, bajo la supervisión del Auditor General, Alfredo Hasbum Camacho.

Firmado digitalmente
Oscar Vargas Dittel
Encargado de Proceso

Firmado digitalmente
Alfredo Hasbum Camacho
Auditor General