AI-ASE-04-2026

PRESIDENCIA EJECUTIVA
Propuesta de Reforma de Reglamento de Compras Públicas Institucional

1. ORIGEN

En cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2026.

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

La propuesta de reforma al **Reglamento de Compras Públicas Institucional** (RCPI) tiene como propósito introducir ajustes en la distribución de competencias, redefinir determinados umbrales de decisión y modificar la participación de diversos órganos administrativos dentro de los procedimientos de contratación pública. La propuesta incorpora, además, reglas específicas sobre solicitudes de contratación, programación anual, actos iniciales y finales, contratación urgente, modificaciones unilaterales y controles sobre el expediente electrónico.

Según se desprende de la exposición de motivos que acompaña la propuesta normativa, los cambios planteados buscan agilizar los procesos de contratación institucional, mejorar la eficiencia administrativa y adecuar el reglamento institucional al marco jurídico establecido en la Ley General de Contratación Pública (Ley Nº 9986) y su Reglamento, en sus versiones vigentes.

Para efectos de esta Asesoría, el análisis debe entenderse referido al marco normativo vigente a la fecha de emisión, integrado principalmente por la Ley General de Contratación Pública (Ley Nº 9986) y su Reglamento, considerando las reformas posteriores que han modificado ambos cuerpos normativos.

No obstante, debe considerarse que la contratación pública constituye uno de los procesos administrativos de mayor relevancia estratégica dentro de la gestión institucional, tanto por el volumen de recursos públicos que involucra como por su incidencia directa en el cumplimiento de los objetivos institucionales y en la prestación de los servicios a cargo del Instituto.

En razón de lo anterior, cualquier modificación en la estructura decisoria de los procedimientos de contratación, así como en los mecanismos de control asociados a dichos procesos, requiere ser analizada no solo desde la perspectiva de la eficiencia administrativa, sino también desde el enfoque de gestión de riesgos, control interno, transparencia y rendición de cuentas.

En este contexto, la Auditoría Interna, en ejercicio de su función de asesoría preventiva al jerarca institucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 inciso d) de la Ley General de Control Interno (Ley Nº 8292), realizó un análisis técnico complementario orientado a:

- Considerar las observaciones efectuadas por la Asesoría Legal institucional mediante el oficio AL-47-2026, en el cual se advierte la necesidad de reforzar la delimitación de competencias entre los distintos órganos institucionales, así como prevenir escenarios de concentración de funciones que puedan afectar la transparencia, la trazabilidad de las decisiones administrativas y la integridad de los procedimientos de contratación. A la luz de la propuesta revisada, algunas de estas preocupaciones han sido parcialmente atendidas mediante reglas de abstención, controles documentales y delimitación de competencias; no obstante, subsisten riesgos residuales que conviene gestionar antes de la aprobación definitiva.

- Evaluar dichos riesgos en términos de probabilidad de ocurrencia e impacto institucional.

Uno de los aspectos más relevantes identificados en el análisis corresponde a la eventual acumulación de potestades decisorias en determinadas instancias administrativas, particularmente en órganos o figuras de carácter unipersonal que participan en varias etapas de la gestión contractual. De acuerdo con la propuesta revisada, una misma instancia puede tener atribuciones sobre distintas etapas o incidencias del procedimiento, entre ellas la decisión inicial, la aprobación del pliego, el acto final, la resolución de objeciones o recursos y determinadas actuaciones de ejecución contractual, según el ámbito de competencia definido en el Reglamento.

Desde la perspectiva del sistema de control interno, la acumulación de funciones decisorias dentro de una misma instancia administrativa puede incrementar riesgos asociados a la discrecionalidad administrativa, conflictos de interés, debilitamiento de los mecanismos de revisión institucional o reducción de los controles cruzados entre etapas del procedimiento.

3.1 Eventual concentración de potestades decisorias

El análisis de la contratación de urgencia se desarrolla específicamente en el apartado 3.2. Por ello, este apartado se limita a examinar la eventual concentración de potestades decisorias que podría derivarse de la reforma propuesta.

Según la distribución de competencias prevista en la propuesta, una misma instancia administrativa podría intervenir en varias etapas sustantivas del procedimiento de contratación: la aprobación de las condiciones o del pliego, la valoración técnica o administrativa de las ofertas y la adjudicación o recomendación de adjudicación. La conveniencia de esa distribución debe valorarse según las funciones concretas asignadas, el grado de independencia de quienes participan y los controles previstos para cada etapa.

Al respecto, la norma 2.5.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público exige separar las funciones incompatibles y distribuir las fases de autorización, aprobación y ejecución, de manera que una sola persona o unidad no controle la totalidad de esas labores. Cuando excepcionalmente no sea posible separarlas por disponibilidad de recursos, debe fundamentarse el impedimento e implantarse controles alternativos.

Desde esa perspectiva, la acumulación de funciones decisorias podría incrementar los riesgos de conflictos de interés y de decisiones insuficientemente revisadas, así como reducir los controles cruzados entre etapas. Este riesgo adquiere especial relevancia si quien define las condiciones de la contratación también participa de manera determinante en la valoración de las ofertas y en la decisión final, sin una revisión independiente y documentada.

En concordancia con lo anterior, el criterio jurídico institucional contenido en el oficio AL-47-2026 advierte un riesgo potencial asociado a la asignación unipersonal de funciones en los procedimientos de contratación. Por tanto, se recomienda revisar la distribución de competencias prevista en la reforma y establecer, según corresponda, separación de funciones, revisión por una instancia distinta o controles alternativos expresos, documentados y proporcionales al riesgo.

3.2 Eventuales riesgos asociados a la contratación de urgencia

Las contrataciones de urgencia constituyen un mecanismo excepcional dentro del régimen de contratación pública, destinado a atender situaciones imprevistas que requieren una respuesta inmediata por parte de la Administración.

La naturaleza excepcional de este mecanismo responde a la necesidad de conciliar dos objetivos institucionales:

- La capacidad de reacción oportuna de la Administración ante situaciones urgentes, y
- La preservación de los principios de competencia, transparencia y publicidad que caracterizan el régimen ordinario de contratación pública.

En este sentido, el análisis realizado evidencia que la reforma normativa introduce modificaciones en la forma en que se aprueba este tipo de procedimientos, trasladando parte de la decisión hacia instancias administrativas unipersonales.

Si bien esta modificación podría contribuir a agilizar la toma de decisiones administrativas, también podría incrementar el riesgo de utilización extensiva de esta figura excepcional, si no se acompaña de mecanismos adecuados de control posterior y rendición de cuentas. En términos de gestión de riesgos institucionales, el uso reiterado o indebido de procedimientos de urgencia puede reducir los niveles de competencia entre oferentes y limitar los mecanismos ordinarios de transparencia del sistema de contratación pública.

Por ello, resulta conveniente complementar la regulación con un control posterior periódico que permita identificar el hecho generador, la contratación realizada, su monto, proveedor, razonabilidad del precio, justificación de la necesidad y medidas adoptadas para evitar la reiteración de la situación de urgencia.

3.3 Fortalecimiento y focalización de los mecanismos de control posterior

La presente propuesta incorpora medidas relevantes de control, entre ellas la obligación de mantener el expediente electrónico ordenado y controles de verificación por muestreo, fortaleciendo lo ya advertido por este órgano de control.

Dicho lo anterior, desde una perspectiva de gestión de riesgos y control interno, los nuevos controles constituyen un avance, pero conviene que su aplicación se oriente prioritariamente a las decisiones de mayor riesgo: contrataciones urgentes, procedimientos de cuantía inestimada, modificaciones unilaterales del contrato, contrataciones en las que exista acumulación de competencias y decisiones adoptadas por delegación. El muestreo debería documentar sus resultados, responsables, hallazgos y acciones correctivas, con seguimiento de su implementación.

4. VALORACIÓN DE RIESGOS

Con el propósito de fortalecer la consistencia metodológica del análisis realizado, se presenta a continuación la justificación técnica utilizada para asignar los niveles de probabilidad e impacto en la matriz de riesgos elaborada.

La valoración se efectuó considerando:

- La naturaleza de las modificaciones propuestas en el reglamento institucional,
- El nivel de discrecionalidad administrativa que dichas modificaciones podrían generar,
- La relevancia institucional de los procesos de contratación pública, y
- Los principios de control interno aplicables a la gestión de recursos públicos.

En este contexto, la probabilidad se refiere a la posibilidad de que un riesgo pueda materializarse en la práctica administrativa, mientras que el impacto corresponde al grado de afectación que dicho riesgo podría generar sobre la transparencia, eficiencia y legalidad de los procesos de contratación institucional.

4.1 Eventual acumulación de competencias decisorias en órganos unipersonales

Artículos asociados: 11, 18, 25 y 26

La probabilidad de este riesgo se mantiene como alta, aunque debe precisarse que la propuesta incorpora elementos de mitigación. En particular, el riesgo deriva de que determinadas instancias, especialmente la jefatura de la UCI dentro de su ámbito, concentren atribuciones sobre actos iniciales, pliegos, actos finales y otras actuaciones del procedimiento.

La situación no implica por sí misma una infracción, pero genera un riesgo de acumulación funcional que debe compensarse mediante segregación operativa, reglas de abstención, revisión independiente cuando corresponda y controles posteriores documentados.

El impacto se mantiene como alto, considerando que la concentración funcional puede debilitar la segregación de funciones, la revisión cruzada y la percepción de imparcialidad, especialmente cuando una misma instancia interviene de manera sustantiva en fases sucesivas del procedimiento.

4.2 Uso reiterado o indebido de la contratación de urgencia

Artículos asociados: 18, 25 y normativa vigente sobre contratación de urgencia

La probabilidad de este riesgo se valora como media. La propuesta mejora el control previo en determinados supuestos de urgencia al exigir autorización escrita y motivada de la Presidencia Ejecutiva y comunicación a la Junta Directiva; por ello, este órgano de control reconoce el esfuerzo realizado.

No obstante, la probabilidad no se valora como alta debido a que el uso de estos procedimientos continúa sujeto a los requisitos establecidos en la Ley N.º 9986 y su Reglamento. El riesgo residual se concentra en la reiteración de situaciones de urgencia y en la posibilidad de utilizar esta vía para necesidades previsibles que debieron ser incorporadas oportunamente en la planificación institucional.

4.3 Fragmentación artificial de contrataciones para evitar umbrales

Artículos asociados: 10, 14, 18

La probabilidad de este riesgo se mantiene como alta, debido a que la distribución de competencias por umbrales puede generar incentivos para tramitar separadamente necesidades que, por su naturaleza, previsibilidad o unidad funcional, deberían analizarse de manera integral.

Para mitigar este riesgo, la determinación de la competencia no debería depender exclusivamente del monto de cada solicitud individual. Debe considerarse la necesidad institucional total, la unidad funcional del objeto, su previsibilidad, recurrencia y la posibilidad de que varias solicitudes formen parte de una misma necesidad planificable. Los mecanismos de agrupación previstos en la propuesta constituyen un control positivo, pero conviene reforzar expresamente este criterio en la aplicación práctica.

4.4 Debilitamiento del control jerárquico de la Junta Directiva

Artículos asociados: 18, 20, 22

La probabilidad de este riesgo se estima media, considerando que la reforma propuesta incrementa la delegación de decisiones operativas hacia instancias administrativas, lo cual podría reducir la intervención directa del jerarca institucional en determinados procedimientos de contratación.

Sin embargo, la Junta Directiva mantiene sus competencias estratégicas, normativas y de supervisión general sobre la gestión institucional, por lo que no se considera que exista una eliminación del control jerárquico, sino más bien una reducción en su participación directa en decisiones operativas.

El impacto se valora como medio, en la medida en que una menor participación directa del jerarca en determinados procesos podría limitar el control inmediato sobre algunas decisiones administrativas, aunque este efecto podría mitigarse mediante mecanismos adecuados de reporte, seguimiento y supervisión institucional.

4.5 Riesgo de autorrevisión en la resolución de recursos administrativos

Artículos asociados: 20, 22

La probabilidad se considera media, dado que la redistribución de competencias puede permitir que una misma comisión o instancia administrativa intervenga en fases previas del procedimiento y posteriormente conozca objeciones, recursos o solicitudes de revocatoria dentro de su ámbito de competencia.

La regulación debe aplicarse de manera que quien haya intervenido sustancialmente en la adopción del acto o en la formación del criterio decisorio no participe posteriormente en su revisión, cuando ello comprometa la imparcialidad o configure un supuesto de abstención o impedimento. Se recomienda incorporar una regla expresa de prevención de autorrevisión, sin perjuicio de las competencias que la Ley N.º 9986 y su Reglamento asignen a la instancia competente.

4.6 Riesgo de captura del proceso en órganos técnicos colegiados

Artículos asociados: 21, 23

La probabilidad de este riesgo se considera media, dado que los órganos colegiados, aunque incorporan pluralidad de criterios en la toma de decisiones, también pueden verse influenciados por dinámicas internas de deliberación o por el grado de especialización técnica de sus integrantes.

El impacto se estima medio, en la medida en que dichos órganos suelen tener una participación relevante en la evaluación técnica de ofertas o en la formulación de recomendaciones de adjudicación, lo cual puede influir significativamente en el resultado final de los procedimientos de contratación.

No obstante, la naturaleza colegiada de estos órganos constituye también un mecanismo de control institucional que mitiga parcialmente este riesgo.

4.7 Insuficiencia de controles ex post frente al aumento de la delegación

Artículos asociados: 19 y disposiciones sobre competencias y controles

La probabilidad de este riesgo se valora actualmente como media, y no alta, debido a que la propuesta sí incorpora controles documentales y verificaciones por muestreo. El riesgo residual consiste en que estos controles no sean suficientes, oportunos o focalizados para detectar desviaciones en las decisiones de mayor exposición.

La probabilidad de este riesgo se considera media, debido a que la reforma propuesta incrementa la delegación de competencias dentro de los procedimientos de contratación, sin introducir modificaciones equivalentes en medidas de control posterior previstas en el reglamento institucional.

Para que el control sea proporcional al riesgo, se recomienda establecer criterios de selección de muestras que prioricen contrataciones urgentes, cuantías inestimadas, modificaciones unilaterales, recurrencia de proveedores, procedimientos con baja competencia y casos en que una misma instancia haya acumulado varias actuaciones decisorias.

Esta situación podría generar un desbalance entre el nivel de autonomía operativa otorgado a las instancias administrativas y los mecanismos institucionales de supervisión y monitoreo de las decisiones adoptadas.

El impacto se mantiene como alto, pues una supervisión posterior insuficiente podría limitar la capacidad institucional para detectar oportunamente irregularidades, errores administrativos o desviaciones en la gestión de los procesos de contratación.

4.8 Reiteración de adjudicaciones a proveedores recurrentes

Artículos asociados: 17, 18

La probabilidad se considera media, debido a que la reducción de instancias de revisión o supervisión podría facilitar la reiteración de adjudicaciones a determinados proveedores, especialmente en procedimientos de menor cuantía o con menor nivel de competencia.

El impacto se valora como medio, dado que, si bien la adjudicación recurrente a determinados proveedores puede responder a condiciones reales del mercado, su reiteración sistemática podría afectar la percepción de competencia, transparencia y equidad dentro del sistema de contratación institucional.

4.9 Débil trazabilidad de decisiones técnicas

Artículos asociados: 13, 17

La probabilidad se considera media, considerando que el incremento en la delegación de decisiones administrativas puede generar mayor dispersión en la documentación de los criterios técnicos utilizados en la evaluación de ofertas o en la adopción de decisiones dentro del procedimiento de contratación.

El impacto se estima medio, debido a que una trazabilidad insuficiente de las decisiones administrativas puede dificultar los procesos de auditoría, supervisión institucional o revisión administrativa posterior.

La adecuada documentación de los criterios técnicos constituye un elemento esencial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de contratación pública.

4.10 Uso extensivo de la cuantía inestimada sin controles de gestión

Artículo asociado: 18

La probabilidad de este riesgo se valora como media, dado que la figura de cuantía inestimada responde a supuestos en los que no resulta posible determinar con precisión, desde el inicio, las cantidades requeridas. No obstante, su utilización debe estar respaldada por una justificación objetiva y verificable.

Se recomienda que el Reglamento obligue a que la justificación incorpore, cuando resulte aplicable, antecedentes de consumo, frecuencia de la necesidad, razones que impiden determinar las cantidades, estimación presupuestaria disponible, mecanismo de seguimiento de la ejecución, responsable del monitoreo y alertas para revisar el comportamiento del gasto y la demanda. Estos elementos permitirían reducir el riesgo de uso extensivo de la figura.

4.11 Riesgo asociado al uso de modificaciones unilaterales del contrato

Artículos asociados: 20, 24 y 25

La propuesta mantiene atribuciones para disponer modificaciones unilaterales dentro de los límites previstos en el ordenamiento. Debido a que estas decisiones pueden incidir directamente en el alcance, costo, plazo o condiciones de ejecución contractual, se considera conveniente tratarlas como un riesgo específico y no únicamente como una facultad ordinaria de gestión.

El impacto potencial se estima alto cuando la modificación altera de manera significativa el objeto, monto o condiciones originalmente consideradas. Se recomienda que las modificaciones sean objeto de justificación técnica, jurídica y presupuestaria según corresponda, con identificación de la causa, razonabilidad de la variación, disponibilidad presupuestaria, efecto acumulado de modificaciones anteriores y verificación de que no se utilice esta potestad para desnaturalizar el objeto originalmente contratado.

5. CONCLUSIONES

La propuesta de reforma al Reglamento de Compras Públicas del INA resulta, en términos generales, compatible con el marco jurídico vigente en materia de contratación pública y presenta avances relevantes en desconcentración, delimitación de competencias, trazabilidad documental y regulación de actuaciones específicas. No obstante, el análisis actualizado permite identificar riesgos residuales importantes, que deben ser gestionados antes de su aprobación definitiva.

En particular, se mantienen como asuntos de atención prioritaria la eventual acumulación funcional de competencias en determinadas instancias, el uso reiterado de la contratación de urgencia, la fragmentación para evitar umbrales, la autorrevisión de decisiones, el uso extensivo de la cuantía inestimada y la necesidad de focalizar los controles posteriores. Asimismo, resulta conveniente fortalecer los controles sobre las modificaciones unilaterales de los contratos, por su incidencia potencial en el alcance y costo de las obligaciones asumidas.

Por lo anterior, se estima pertinente que la Presidencia Ejecutiva o Gerencia solicite realizar los cambios previos referidos antes de elevar la propuesta a la Junta Directiva, procurando que la desconcentración de competencias se acompañe de controles compensatorios suficientes, reglas claras de segregación y abstención, criterios objetivos para evitar la fragmentación, seguimiento específico de contrataciones urgentes y de cuantía inestimada, y controles documentados sobre modificaciones contractuales. Con estas precisiones, la reforma puede contribuir a una gestión más ágil sin debilitar los principios de transparencia, eficiencia, legalidad, trazabilidad y rendición de cuentas.

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