AI-O-007-2016
31 de Mayo de 2016

Museo Nacional de Costa Rica
AUDITORIA INTERNA
Firmado digitalmente por FREDDY ANTONIO GUTIERREZ ROJAS (FIRMA)
Fecha: 2016.05.31 14:18:54 -06'00'

Licenciada
Ana Cecilia Arias
PRESIDENTA
Junta Administrativa del Museo Nacional de Costa Rica

REFERENCIA: **AI-As-02-2016**

Estimada Presidenta:

Con el gusto de comunicarme con usted, y en atención a la nota presentada por la Empresa consultécnica ingenieros y arquitectos referente a la Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO, me permito someter a la estimable Junta Administrativa el criterio de la Auditoría Interna al respecto, de conformidad con el punto 1 del inciso b del artículo 35 del Decreto Ejecutivo N° 34424 – REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA AUDITORÍA INTERNA DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA.

Esta Asesoría está estructurada de la siguiente forma:

- Hecho Generador
- Marco Jurídico
- Regulaciones Contractuales particulares
- Exposición de hechos por parte de la Empresa Consultécnica Ingenieros y Arquitectos
- Requisitos contractuales del cartel referentes al análisis financiero de los oferentes
- Análisis de fondo
- Criterio de la Auditoría Interna
- Recomendaciones
- Disposiciones Finales

I.- HECHO GENERADOR

Mediante oficio sin fecha y recibido en esta Auditoría el 19 de Mayo de 2016, la Empresa consultécnica ingenieros y arquitectos[1] presenta ante el Museo Nacional de Costa Rica la solicitud para que se revise el criterio técnico-económico aplicado a su oferta en el proceso de Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO.

Textualmente la petitoria dice:

> *"Solicitamos respetuosamente se sirva la institución analizar el criterio de insolvencia indicado ya que como se demuestra, Consultécnica es solvente y debe ser calificada y la oferta alcanzaría el máximo de calificación. Que la revisión esté acompañada por el criterio de la Auditoría Interna, Departamento Legal y Financiero lo cual permita rectificar lo inicialmente expresado por el revisor ya que no se ajusta a la realidad y excluye ofertas fuere por plazo o por criterio de insolvencia, que fueron aceptados inicialmente, como correctos pero que hacen que se contrate la oferta más alta y con el monto exacto del presupuesto de la institución."*

II.- MARCO JURÍDICO

Por la especificidad de la materia, el marco jurídico se basa principalmente la Ley N° 7494 – LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA[2] y el Decreto Ejecutivo N° 33411 – Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa[3], así como en el expediente de Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO[4].

---

[1] Así escrito en minúscula en el logo del documento
[2] Y sus modificaciones
[3] Y sus modificaciones
[4] El cual se compone de 1756 folios al 26 de Mayo de 2016

III.- REGULACIONES CONTRACTUALES PARTICULARES

De conformidad con los incisos b, c y g del artículo 41 de la Ley de Contratación Administrativa, en concordancia con los artículos 81, 82 y 83 de la misma Ley y los artículos 54 y 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el "CARTEL" es el punto de referencia que regirá en detalle, requisitos, condiciones y descripción el objeto contractual de la Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO.

IV.- EXPOSICIÓN DE HECHOS POR PARTE DE LA EMPRESA CONSULTÉCNICA INGENIEROS Y ARQUITECTOS

La empresa consultécnica ingenieros y arquitectos solicita que se reconsidere la indebida exclusión y sea tomada en cuenta en el proceso licitatorio, aduciendo[5]:

> *"A Consultécnica, S.A. la descalifican por considerar que no posee solvencia financiera porque al efectuar el análisis (memoria no aportada en el expediente público), se afirma que no se posee solvencia y por ello se carece de posibilidad económica para hacerle frente a los costos derivados para ejecutar la contratación de los servicios. Esto es falso e infundado. Los índices del periodo más reciente, 2014, son todos positivos. La empresa tiene una trayectoria de más de 59 años ininterrumpidos. Tiene proyectos de mayor complejidad financiera y técnica que el objeto de esta contratación. Los Estados Financieros indican que la empresa cuenta con líneas de crédito en varias entidades financieras reconocidas.*

[5] Se extrae del documento únicamente lo referente a la exposición de motivos.

Es claro que Consultécnica, S.A. es una empresa dedicada a brindar servicios de consultoría por más de cincuenta y nueve años en el mercado nacional e internacional, sin que este tipo de criterio haya cuestionado a la empresa por incumplimientos de insolvencia, básicamente porque no se trata de una empresa de construcción sino de pago a profesionales y gastos administrativos. La solidez es más que evidente.

El cartel menciona que se realizará un análisis financiero, tomando los estados financieros, sin aportar los parámetros a analizar. No hay detalle de los resultados, ni los índices esperados que utilizó el revisor, porque pueden ser de otras realidades fuera de nuestro contexto. Se solicitaron estados financieros que por normativa deben cubrir dos años para que sean comparativos 2012-2013 y 2013- 2014, se indica en página 11 del informe "De acuerdo al análisis financiero se puede concluir que de empresas analizadas, CONSULTECNICA, S.A., no presenta solvencia económica ya que sus índices de liquidez son inferior a uno, en los años 2012 y 2013.", ni siquiera toma el más cercano 2014. Véase que todo análisis financiero no se documenta en una sola razón financiera, se sustenta en un resultado de varias razones y de varios periodos (documentación solicitada y aportada). Se excluye una oferta a todas luces legítima en los aspectos financieros y de un costo inferior.

…/…

Confunde el señor Francis Angulo, la diferencia entre capacidad financiera y estabilidad financiera, reiteramos Consultécnica, S.A. posee más de 58 años de operación sin interrupción brindando servicios de arquitectura e ingeniería, sin que haya dejado las labores contratadas por falta de liquidez. Es más en los estados financieros auditados por contador público, se establece en los pasivos las respectivas líneas de crédito que cuenta la empresa otorgadas por entidades financieras de primer orden a saber Banco Nacional de Costa Rica, Banco Promerica, S.A., Banco Cathay de Costa Rica, Financiera Desyfin. Para aclarar la confusión del concepto mal empleado por parte del señor Angulo, aportamos constancias de la antigüedad de las líneas y de los montos con que cuenta la empresa Consultécnica S.A. dejando por demostrado que tenemos solvencia económica para ejecutar este y cualquier otro proyecto similar o superior.

También puede verse la Resolución R-DAGJ-515-2003, del 16 de noviembre del 2013, donde la Contraloría General de la República, indica la valoración de estados financieros debe guardar un apropiado y particularizado equilibrio entre dos elementos esenciales: la capacidad financiera y la estabilidad financiera, pues deben ser consideradas íntegramente."

V.- REQUISITOS CONTRACTUALES DEL CARTEL REFERENTES AL ANÁLISIS FINANCIERO DE LOS OFERENTES

Sobre este punto en exposición, el cartel de la Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO establece en su sección 6.4:

6.4 PROCEDIMIENTO PARA EL ANÁLISIS FINANCIERO

1. La Proveeduría Institucional, en primera instancia procederá con la comprobación del cumplimiento de los requisitos formales de presentación de la información financiera requerida, como la verificación de la congruencia lógica que debe existir entre los datos e información de los diferentes documentos presentados para trasladar la información al Área Financiera Contable para su evaluación.

2. ***En la segunda etapa, con las empresas que hayan superado la primera, se procede de inmediato a evaluarles su capacidad económico - financiera, mediante la determinación de los índices de liquidez, endeudamiento y rentabilidad, aplicando la siguientes razones financieras: Razón Circulante, Razón de Endeudamiento y Rendimiento sobre el Capital Contable, según sea el grado de eficiencia, con el que ha hecho uso de los recursos disponibles***. (El resaltado no es del original)

3. A todas las empresas que conforman el Consorcio, individualmente se les debe chequear el cumplimiento de los requerimientos.

4. El análisis financiero de consorcios será ponderado, sumando las cuentas necesarias para el análisis de los estados financieros de cada uno de los participantes.

5. ***El objetivo del análisis de la solvencia económica es únicamente determinar la situación financiera del oferente de tal manera que si los índices correspondientes no son positivos el oferente será excluido del proceso de Contratación por inadmisibilidad, según lo dispuesto en el punto 5.2 del presente cartel.*** (El resaltado no es del original)

VI.- ANÁLSIS DE FONDO

La evaluación de la capacidad Económico-Financiero de un participante en un proceso licitatorio tiene el objetivo para la Administración de reducir el riesgo potencial de que el adjudicatario no pueda hacerle frente al objeto contractual en caso de recaer sobre él la ejecución del contrato.

Este análisis debe realizarse en forma integral y apoyándose en resultados de relaciones financieras, las cuales a su vez deben estar relacionadas con el entorno, es decir, con la naturaleza del negocio, nivel de operación de la empresa, magnitud del objeto contratado y nicho del mercado en que se opera. A manera de ejemplo: no es lo mismo comparar el resultado de una razón financiera de un gran contribuyente con una pymes; o de una mediana empresa comercial con una de trasporte.

Con la anterior justificación se tiene claro que el resultado de aplicar una razón financiera sin su relación es un dato inerte y de poco valor.

En este sentido lleva razón el petitente al decir que no es lo mismo capacidad financiera y estabilidad financiera, sin embargo, como se referenció en el punto inmediato anterior, el cartel de la licitación estable puntualmente que la evaluación de capacidad económico financiero se realizará mediante la determinación de los índices de liquidez, endeudamiento y rentabilidad, aplicando la siguientes razones financieras: Razón Circulante, Razón de Endeudamiento y Rendimiento sobre el Capital Contable, según sea el grado de eficiencia, con el que ha hecho uso de los recursos disponibles y si no se compartía ese criterio de evaluación se debió proceder como lo indicó la misma empresa en oficio fechado el 11 de Noviembre de 2015[6] que dice:

[6] Folio 1251 del Expediente de contratación

> Indica que por el hecho de que exista un precio de referencia de las obras, por ¢5.019.087.500 (cinco mil diecinueve millones ochenta y siete mil quinientos colones), todos los oferentes acorde a la normativa citada, deberían haber cotizar el mismo monto. Con esa afirmación, debió en el momento procesal oportuno, apelar el cartel pues no tendría lógica entonces evaluar precio y mucho menos aceptar la fórmula de aplicación de reajuste de precios que se separa de lo estipulado en el decreto que cita el Sr. Miranda. Esta acción no fue realizada por Sismoconsultores S.A., ni por ningún otro oferente.

En este punto es claro que la Administración NO puede variar en este momento las condiciones establecidas y conocidas en el cartel.

Otro aspecto analizado es el resultado de las razones financieras aplicadas a los Estados Financieros del oferente, en cuyo caso el cartel de la Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO establece en el punto 6.4.5 que el objetivo del análisis de la solvencia económica es únicamente determinar la situación financiera del oferente de tal manera que si los índices correspondientes no son positivos el oferente será excluido del proceso de Contratación por inadmisibilidad, según lo dispuesto en el punto 5.2 del presente cartel.

Las Razones Financieras definidas por el Museo Nacional de Costa Rica a evaluar según el cartel de la Licitación son:

- ↳ Razón de Liquidez o Circulante
- ↳ Razón de Endeudamiento
- ↳ Razón de Rendición sobre Capital

Al respecto hay que tener claro que las dos primeras razones de evaluación establecidas por el Museo Nacional de Costa Rica[7] SIEMPRE serán positivas, por lo que no tiene sentido su aplicación si no es analizado en forma integral.

[7] Razón Circulante y Razón de Endeudamiento.

Como ampliación de criterio se refiere:

Razón de Liquidez:

Esta razón se calcula dividiendo el Activo Circulante entre el Pasivo Circulante:

$$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Pasivo Circulante}}$$

Siendo el Activo Circulante los bienes que posee la empresa y que son de fácil conversión en dinero efectivo y el Pasivo Circulante las deudas de la Empresa que son exigibles a corto plazo, el resultado de esta operación determina la capacidad de operación con holgura o limitación a corto plazo. A mayor resultado, mayor facilidad para desenvolverse tendrá la Organización "hasta cierto límite de no llegar a capital ocioso".

En el caso de la Empresa Consultécnica los resultados observados se reflejan en el siguiente gráfico:

Razón de Endeudamiento:

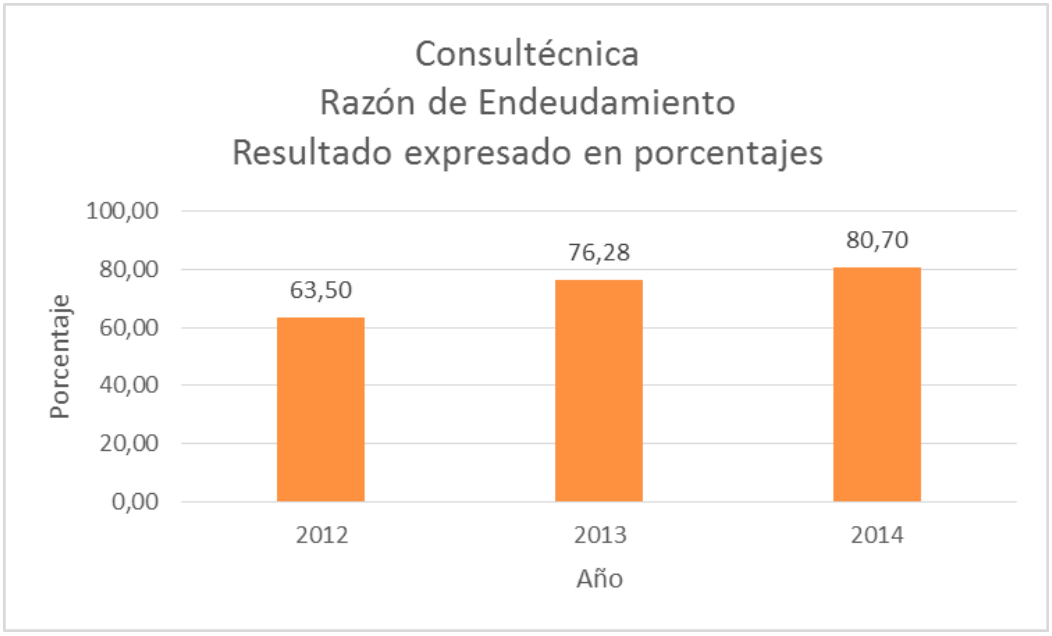
Esta razón se calcula dividiendo el Pasivo Total entre el Activo Total:

$$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Activo Total}}$$

El Pasivo total comprende todas las deudas que posee la empresa y el Activo total incluye todos los bienes o posesiones de la Organización, en este contexto, a mayor resultado, mayor es el grado de endeudamiento, por lo tanto mayor riesgo de ver interrumpidas las operaciones por falta de capacidad de pago.

Con esta exposición también se reafirma que el hecho de que establecer como parámetro de evaluación de solo se evaluará si los resultados son positivos, ya que primero siempre los van a ser y por otro lado el hecho de que sean altos tampoco es garantía de que son buenos.

Sobre el resultado de la aplicación de la razón de Endeudamiento para la Empresa Consultécnica se refleja:



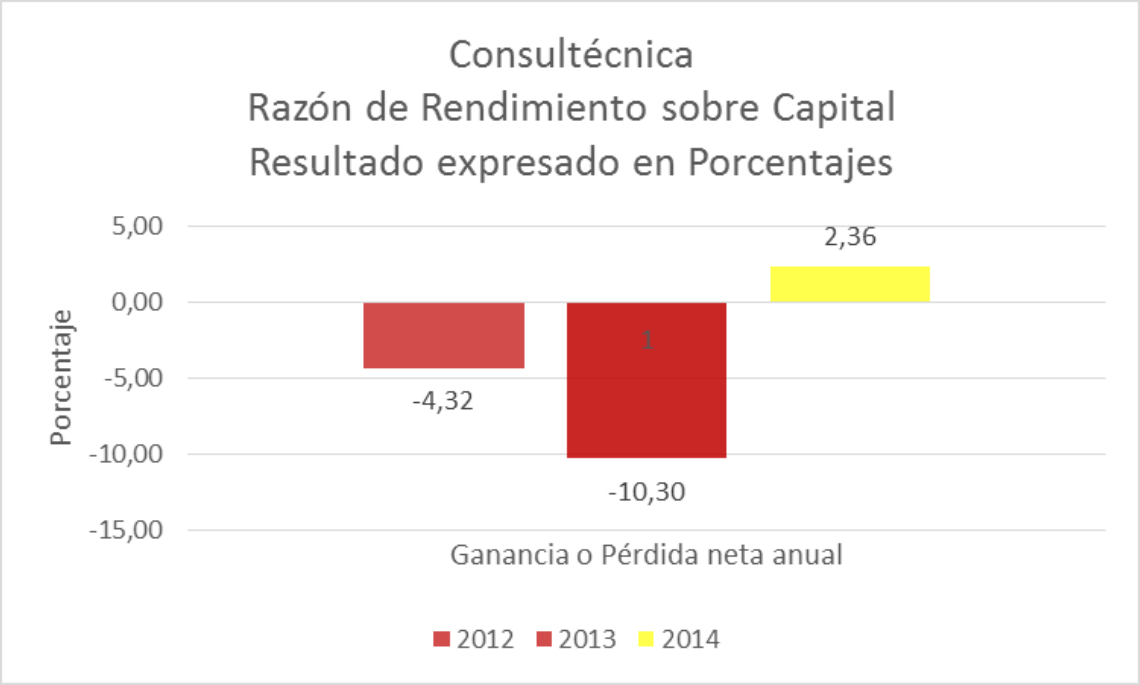
Razón de rendimiento sobre Capital Contable:

Esta razón se calcula dividiendo la Utilidad Neta entre el Capital Contable

$$\frac{\text{Utilidad Neta}}{\text{Capital Contable}}$$

El resultado de esta razón refleja la capacidad que tiene la empresa de generar ganancias o pérdidas al capital aportado por los socios.

En lo que respecta la aplicación de esta razón financiera a la Empresa consultécnica se comprueba:



No entra esta Auditoría al análisis e interpretación de los resultados, ni de los Estados Financieros de la Empresa Consultécnica pues únicamente se evalúa lo referente a las disposiciones del cartel que establece como único requisito de evaluación que ***"si los resultados no son positivos el oferente será excluido del proceso de contratación"***[8].

[8] Punto 6.4.5 del Cartel

Finalmente es importante mencionar que el procedimiento seguido por la Empresa Consultécnica para la presentación de su petitoria, no es jurídicamente correcta para una Licitación Pública, sin embargo se atiende por el deber de respuesta que merece todo documento que es remitido a la Administración Pública.

VII.- CRITERIO DE LA AUDITORÍA INTERNA

El cartel para la la Licitación Pública 2015LN-000002-99999 CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE INGENIEROS: ESTRUCTURAL, ELÉCTRICO Y MECÁNICO PARA EL NUEVO EDIFICIO DEL MUSEO NACIONAL DE COSTA RICA EN LA SEDE JOSÉ FABIO GÓNGORA EN PAVAS, Y ASESORÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LICITACIÓN Y ADJUDICACIÓN, OBTENCIÓN DE PERMISOS EN LAS ETAPAS DEL PROCESO CONSTRUCTIVO establece tres razones financieras para evaluar la capacidad económico-financiera de los oferentes, cuyo requisito **únicamente** es que deben de ser positivos, en el caso de la Empresa Consultécnica, dos de los resultados de la aplicación de la razón de rendimiento sobre capital dieron negativos[9].

Si el participante en el concurso público no comulgaba con este sistema de evaluación, debió de haber procedido en tiempo, procedimiento e instancia, conforme lo establece la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa.

Asimismo, es criterio de esta Auditoría que el procedimiento seguido por la Empresa Consultécnica para la presentación de su petitoria, no es jurídicamente correcto para una Licitación Pública, sin embargo se atiende por el deber de respuesta que merece todo documento que es remitido a la Administración Pública.

VIII.- RECOMENDACIONES

De conformidad con lo expuesto, esta Auditoría Interna recomienda a la Junta Administrativa analizar y sustentar la posibilidad de desestimar la solicitud de la Empresa consultécnica ingenieros y arquitectos por improcedencia jurídica, para lo cual requerirá el criterio de la Asesoría Legal del Museo Nacional de Costa Rica, por ser esta Unidad la que tiene la competencia de ley. (**AI-As-02-2016-01**)

[9] Años 2012 y 2013

IX.- DISPOSICIONES FINALES

De conformidad con el artículo 37 de la Ley General de Control Interno, cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente.

Así mismo el artículo 38 dispone que firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendaciones por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto deberá remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas. La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia a solicitud del jerarca, de la auditoría interna o de ambos, en un plazo de treinta días hábiles, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nº 7428, del 7 de setiembre de 1994.

Todos los papeles de trabajo que respaldan el presente informe se encuentran debidamente archivados en la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica.

Nuestro trabajo se realizó de conformidad con el Manual de Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público, Resolución R-Dc-119-2009 del 16 de diciembre de 2009.

La validez de la información contenida en el presente documento, queda sujeta a la firma original del Auditor interno y del sello de la Auditoría Interna del Museo Nacional de Costa Rica, o la firma digital del Auditor Interno si el documento es electrónico.

Lic. Freddy Ant. Gutiérrez Rojas
AUDITOR INTERNO

Cc: Expediente Electrónico de Auditoría
Archivo