

**Año: 2021**

## **INSTITUTO NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL (INFOP)**

**PROCESO: VEEDURÍA A LA AUDIENCIA DE APERTURA DE OFERTAS Y EVALUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN LEGAL DE LAS OFERTAS PRESENTADAS EN EL PROCESO DE LICITACIÓN PRIVADA NACIONAL n.º 01-2021 «CONTRATACIÓN DE PÓLIZA DE SEGURO DE VEHÍCULOS Y MOTOCICLETAS A NIVEL NACIONAL PARA USO EXCLUSIVO DEL INFOP».**

### **● SÍNTESIS DE VEEDURÍA**

#### **1. Antecedente**

A raíz de la solicitud de acompañamiento presentada por el INFOP, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), a través de la Unidad de Auditoría Social (UAS), realizó acciones de veeduría social a la audiencia de apertura de ofertas y posteriores reuniones de evaluación de documentación legal de las ofertas presentadas en el proceso de Licitación Privada Nacional n.º 01-2021 para la Contratación de la Póliza de Seguro de Vehículos y Motocicletas a Nivel Nacional para Uso Exclusivo del INFOP, en calidad de observadores externos con la idea de contribuir al fortalecimiento de este y futuros procesos de contratación que realice el instituto, mediante la incorporación de criterios de transparencia y la inclusión de mejores prácticas o controles orientados a buscar un mayor apego a la legalidad, evitando así la discrecionalidad y posibles actos de corrupción.

**\*Normativa aplicable:** Ley de Contratación del Estado (LCE), su Reglamento (RLCE) y demás aplicable.

**\*Procedimiento:** Licitación Privada Nacional

**\*Proceso / Acto observado:** audiencia de apertura y evaluación de las ofertas.

#### **2. Aspectos relevantes observados**

##### **SOBRE LA AUDIENCIA DE APERTURA DE OFERTAS**

- Este Consejo acudió a la citada audiencia en las instalaciones del INFOP el día 11 de octubre del 2021 a las 9:30 a. m., siendo la hora programada, las autoridades del instituto dieron la bienvenida y procedieron a realizar la apertura de ofertas en relación con el lote único de Póliza de Seguro de

Vehículos y Motocicletas a Nivel Nacional para Uso Exclusivo del INFOP.

- Como siguiente punto, el equipo del INFOP procedió a elaborar el acta de recepción y apertura de ofertas con el apoyo de medios visuales —data show— para la proyección de la misma, *lo cual consideramos positivo para fortalecer la transparencia del proceso*, a su vez esta veeduría sugirió mejorar la visibilidad de la información proyectada, con el objeto los presentes tengan mayor visibilidad de la información.
- Seguidamente, el instituto dio lectura íntegra al acta, en tal sentido, se sugirió a la Comisión disponer de forma individual el nombre de los participantes y observadores presentes, identificando la institución, organización o empresa que estuviere representando.
- También se recomendó incorporar como observación que los representantes de las empresas tuvieran la oportunidad de observar las ofertas, a fin de dejar plasmado todos los aspectos importantes acaecidos en la audiencia, considerando el artículo 123 del RLCE. Ambas sugerencias fueron tomadas en cuenta por el INFOP.

##### **CONSULTAS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE ESTA ETAPA DEL PROCESO**

- Se observó que, al momento de la lectura del monto total de las ofertas, datos de la garantía de mantenimiento, el encargado de dirigir la reunión, en ocasiones discontinuaba el uso del micrófono utilizado, lo cual dificultaba a la audiencia en ciertos momentos escuchar con claridad la información que se divulgaba, por tanto, se sugirió al INFOP hacer uso

**CNA-UAS / INFOP – LPR 01-2021 (Seguro de vehículos y motocicletas) / Apertura y evaluaciones**

permanente del mismo para dar a conocer de una mejor manera la información sobre las ofertas presentadas.

- El CNA reconoce la adopción de buenas prácticas por parte del INFOP, mismas que este Consejo ha promovido para el fortalecimiento de sus procesos, una de ellas es facilitar a los presentes una matriz para condensar la información sobre las ofertas presentadas, sin embargo, se observó que había una falencia en el instrumento, ya que desglosaba precios separados para ofertar de forma individual por la póliza de seguro para motocicletas y para vehículos, lo cual no se encuentra en armonía con las bases de licitación, que establecen que el proceso es a lote único, por lo tanto, se recomendó actualizar y revisar constantemente estos documentos a efectos de evitar confusiones.
- En cuanto a la publicación de este proceso en el portal de HonduCompras, se observó que figuran dos publicaciones en relación al Código LP-01-2021, sin embargo, una no presenta documentación. La veeduría solicitó al instituto retroalimentación al respecto y en caso de que dicha publicación estuviera errada, se recomendó aclarar y realizar las correcciones pertinentes, publicando únicamente el proceso en curso.
- En virtud que el Instituto hizo del conocimiento de este Consejo, que realizó invitación a ocho potenciales oferentes, se consideró oportuno consultar al INFOP, si tiene conocimiento del porqué las empresas que no participaron se abstuvieron de presentar ofertas, pese a haber sido invitadas. Conocer este aspecto puede contribuir a definir estrategias para generar mayor participación de empresas en futuros procesos de contratación, abonando a procesos más competitivos.
- En cuanto al listado de bienes a asegurar, se consultó al Instituto si finalmente las empresas tuvieron copia de los anexos del Pliego de Condiciones —*listado de bienes a asegurar y datos de relevancia*—, ya que de acuerdo a lo que se manifestó en el informe técnico remitido a CNA sobre este proceso —*bajo la modalidad de TDR*<sup>1</sup>—, esto se dificultaba por razones

de formato y peso del documento, sin embargo, se mencionó que estos se harían acompañar al momento de imprimir el mismo. En tal sentido, se solicitó retroalimentación al respecto y de haber soporte, compartirlo con esta veeduría.

#### SOBRE LA EVALUACIÓN LEGAL DE LAS OFERTAS

Posterior a la audiencia de apertura de ofertas, esta instancia de sociedad civil brindó acompañamiento al INFOP en la Evaluación de la Documentación Legal de las tres ofertas presentadas, misma que se desarrolló en diferentes jornadas comenzando el día 13 de octubre y concluyendo el 21 del mismo mes, en las instalaciones del INFOP – Miraflores. A raíz de este acompañamiento, se presentaron algunas observaciones y recomendaciones:

#### ● SOBRE EL INSTRUMENTO EMPLEADO PARA LA EVALUACIÓN DE DOCUMENTACIÓN LEGAL:

1. Documento erróneo: se observó que el instrumento proporcionado a la comisión evaluadora de este proceso no era fielmente apegado a las bases, por tanto, se recomendó al INFOP corregir tal extremo. Se detectaron imprecisiones específicamente en los ítems del instrumento siguientes:
  - a) 1.1 (enumerado erróneamente)
  - b) 1.13 (repetido con 1.12)
  - c) No se incluyó el documento solicitado en las IAO 11.1 (h), numeral 16;
  - d) 2.01 (error en n.º de página)
  - e) 2.02 (N/A)
2. El CNA apoyó a la comisión evaluadora brindando sugerencias y propuestas de mejora para la documentación del proceso.
3. Contradicción: el equipo veedor observó una contradicción en cuanto a la determinación de documentos subsanables y no subsanables. En tal caso se hizo referencia a 2 aspectos en específico:

<sup>1</sup> Términos De Referencia

- 3.1. Falta de precisión en el instrumento al segmentar documentación subsanable y no subsanable, en términos generales. Se sugirió al INFOP separar la información que NO es subsanable y presentarla al principio del instrumento de evaluación, a efectos de que la comisión no tenga confusiones y sepa qué aspectos evaluar prioritariamente.
  - 3.2. Se identificó incoherencia en 2 apartados del pliego de condiciones, ya que el apartado IAO 31.2, literal «f» establece que el requisito «*Descripción de las especificaciones técnicas...*» dispuesto en la cláusula IAO 11.1 (h), numeral 14 (pág. 29) es subsanable, sin embargo, la IAO 32.2, literal d, expresa de forma clara que el requerimiento antes mencionado es un documento no subsanable, por lo que se sugirió al instituto revisar y corregir estos elementos.
- **EN CUANTO A LA LABOR Y DESEMPEÑO DE LA COMISIÓN EVALUADORA:**
    1. Sobre la experiencia. Se observó que la comisión evaluadora nombrada no tenía completa experiencia en el desarrollo de procesos de contratación, ya que se pudo reparar que los miembros de la comisión no tenían claridad en cuanto a la metodología, procedimiento a seguir y objetivo principal de esta fase evaluadora y sus diferentes etapas, como CNA se pudo reforzar el conocimiento de la normativa clave en este sentido (Ley de Contratación del Estado y su Reglamento). Se recomendó al INFOP designar personal con conocimientos amplios y experiencia en el desarrollo de estos procesos.
    2. Sobre el conocimiento de los Pliegos de Condiciones. Al inicio de las reuniones de evaluación, la comisión no tenía copia de los pliegos de condiciones ni conocía el documento. Se recomienda al INFOP que, al momento de nombrar las diferentes comisiones, el instituto se asegure de socializar con la estas las particularidades del proceso y los pliegos de condiciones a efectos de que al iniciar las evaluaciones tengan claridad sobre todos los detalles de su labor, este es un documento que deben manejar obligatoriamente.
    3. Sobre el instrumento de evaluación. La comisión evaluadora debe contar —previo a iniciar las reuniones— con las diferentes herramientas y documentos necesarios. En el caso del presente proceso licitatorio, la comisión contó con los instrumentos en digital y también con una carpeta con el expediente; sin embargo, consideramos que se les debe proporcionar los instrumentos —matrices— de evaluación impresos y suficientes copias de los pliegos de condiciones como miembros haya.
    4. La veeduría explicó también a los miembros de la comisión que se estila y es una buena práctica que recomendamos en todo momento, que cada uno de los miembros cuenten con su instrumento de evaluación individual para consignar a mano sus valoraciones y observaciones en cuanto a la evaluación de cada ítem para posteriormente agregar esto al expediente, dejando así soporte del trabajo realizado por cada uno.
    5. Sobre el conocimiento de la materia. Es importante que las comisiones de evaluación tengan amplio conocimiento en la materia a evaluar, específicamente y en el caso que nos ocupa, deben estar plenamente familiarizados con las costumbres, prácticas y documentos en tema de Seguros para una evaluación efectiva.
    6. De manera general, se consideró señalar que se consideraba necesario que el INFOP realizará las acciones pertinentes a efectos de:
      - a. Identificar dentro del personal del instituto, los servidores más preparados y elegibles para integrar eventualmente comisiones evaluadoras.
      - b. Capacitar y actualizar constantemente los conocimientos del personal identificado elegible para integrar comisiones

- evaluadoras en cuanto a la normativa y procedimientos a seguir en materia de contratación pública —principios, normativa, modalidades, etc.—
- c. También se sugirió capacitar al personal y brindar una inducción especializada en cuanto al propósito, requisitos, detalles y aspectos clave en la etapa de evaluación —incluyendo el uso de instrumentos y establecer una dinámica interna en la cual se tenga claridad en cuanto al rol e involucramiento de otras unidades e incluso el CPC en el proceso licitatorio—.

#### EN CUANTO A LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL INFOP:

1. Se sugirió que los pliegos especifiquen la vigencia de las constancias que debe emitir el Ministerio Público —especificar un término— a efectos de dar mayor claridad a la admisibilidad en cuanto a su fecha de emisión.
2. Específicamente en los ítems relativos a Estados Financieros y Constancias del Ministerio Público, se consideró importante recomendar que se uniformen los requisitos de acuerdo al documento exigido; es decir, en cuanto se deba presentar un documento, esto debe figurar en el pliego de condiciones de forma individual, clara y separada, propiciando así una mejor comprensión para los oferentes.

#### EN CUANTO A LA ETAPA DE SUBSANACIONES, EVALUACIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA

- Habiendo revisado la documentación legal que acompañó las ofertas presentadas por las 3 empresas participantes, la comisión evaluadora decidió solicitar la subsanación de defectos encontrados, por lo que compartió su informe preliminar el 22 de octubre, del cual se destaca los plazos:
  1. Notificación de subsanación a empresas (dies a quo): 25 de octubre de 2021.

2. Plazo otorgado para subsanar: 26, 27, 28, 29 de octubre y 1 de octubre de 2021.
3. La expiración del plazo para subsanar (dies a quem): 1 de octubre de 2021.

En tal sentido y mediante convocatoria remitida vía correo electrónico, el INFOP solicitó el acompañamiento del CNA para la continuación del proceso de evaluación de ofertas, indicando que la comisión evaluadora reiniciará operaciones el lunes 8 de noviembre del año 2021. El equipo veedor acudió a las reuniones evaluativas desde esta fecha hasta el viernes 12 de noviembre.

Se observó que, en cuanto a la revisión de la documentación presentada por las empresas, se destaca lo siguiente:

- EMPRESA n.º 1: no presentó documentación solicitada para subsanar. A criterio de la Comisión Evaluadora, esta empresa no pasa a la siguiente etapa, quedando excluida de esta licitación.
- EMPRESA n.º 2: presentó los 3 documentos requeridos y, por tanto, la comisión considera que cumplió con las bases de licitación; recomendando su continuación a la etapa de Evaluación Técnica.
- EMPRESA n.º 3, presentó los documentos solicitados y a criterio de la Comisión Evaluadora, la mercantil cumplió con lo requerido por las bases de Licitación, recomendando que pase a la Evaluación Técnica.

La revisión de documentación legal finalizó el 8 de noviembre.

#### RESUMEN

##### REVISIÓN Y ANÁLISIS DE LAS OFERTAS

El 9 de noviembre de 2021, la comisión evaluadora inició la revisión técnica de las ofertas presentadas por las empresas que pasaron a esta etapa, en tal sentido:

- Se imprimieron los instrumentos de evaluación que servirán de apoyo a la Comisión Evaluadora, ya que no se contaba con ellos. Esto es un aspecto del cual ya CNA ha emitido recomendación y se sugirió que el equipo de licitaciones o unidad que haga sus veces

<sup>2</sup> 5 días hábiles, en aplicación del artículo 132 del Reglamento de la Ley de Contratación del Estado (RLCE).

en INFOP entregue a las comisiones evaluadoras estos instrumentos al delegar la evaluación de la licitación en el personal seleccionado.

- La comisión evaluadora inició la revisión de la Documentación Técnica presentada por la empresa n.º 2, encontrando preliminarmente observaciones en los ítems 4, 5, 7, 9 y 11 del instrumento impreso por la comisión evaluadora. Esta veeduría observó que quedó pendiente la revisión de la cobertura de asistencia de averías y accidentes ofertada por esta empresa —análisis del ítem M del instrumento impreso—, ya que la comisión determinó que esta se haría simultáneamente para ambas ofertas, a través de un cuadro especial que prepararon para tales efectos —la veeduría recomendó incorporar el mismo al expediente del proceso—.
- El 10 de noviembre, la comisión evaluadora inició con la revisión de la Documentación Técnica presentada por la empresa n.º 3, concluyendo en ese momento que:
  1. La empresa únicamente presentó el cuadro de las Especificaciones Técnicas contenidas en la página n.º 66 del pliego de condiciones, documento solicitado por los pliegos de condiciones. A criterio de la Comisión Evaluadora había aspectos que aún no están del todo claros por lo que valoraban la posibilidad de solicitar aclaraciones a la empresa.
  2. En esta jornada se inició el análisis a la cobertura de asistencia de Averías y Accidentes —ítem del instrumento impreso—. El 11 de noviembre de 2021, la Comisión Evaluadora decidió revisar lo actuado hasta ese momento, examinando los requerimientos solicitados por INFOP y la documentación presentadas en las ofertas, concluyendo en reconsiderar la determinación inicial de solicitar aclaraciones a las empresas, ya que las dudas que tenía la comisión inicialmente, fueron resueltas puesto que a criterio de sus miembros, ambas compañías aseguradoras manifestaron sujeción a los términos establecidos en los pliegos de condiciones y por tanto

consideraron que con ello, estas se comprometen a dar cumplimiento a las especificaciones técnicas requeridas por el instituto.

3. Como parte de su análisis, la comisión evaluadora tomó en consideración que las empresas conocen también las características de los vehículos a asegurar, ya que tuvieron acceso al listado de todos los vehículos y motocicletas.
4. Con lo anterior, la comisión estimó que las empresas no podrán eludir su responsabilidad de asegurar todos y cada uno de los bienes descritos en la licitación. Por tanto y en unanimidad, la comisión consideró la opción de solicitar aclaraciones y concluyó que:
  - 4.1. la oferta presentada por la empresa No. 2. cumple con lo requerido desde el punto de vista técnico, ya que la compañía asume las coberturas solicitadas.
  - 4.2. La oferta presentada por la empresa n.º cumple con lo requerido desde el punto de vista técnico, ya que la compañía asume las coberturas requeridas por el INFOP. Con ello, la comisión evaluadora concluyó la etapa de evaluación técnica de las ofertas y consideró procedente continuar con la etapa de evaluación económica.

#### SOBRE LA EVALUACIÓN ECONÓMICA

Una vez que la comisión determinó que ambas ofertas cumplen con lo solicitado por INFOP desde el punto de vista técnico, la comisión evaluadora realizó el análisis comparativo de las mismas en cuanto los montos solicitados por las compañías aseguradoras; determinando así que la oferta de la empresa n.º 3, procediendo a documentar el resultado del proceso mediante informe que se elaboró el 12 de noviembre, y que está pendiente de ser remitido al CNA.

#### OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES EN GENERAL SOBRE EL APOYO BRINDADO POR EL EQUIPO VEEDOR:

1. El CNA apoyó a la comisión evaluadora brindando sugerencias y propuestas a efectos de mejorar la comprensión de los documentos elaborados en esta etapa y tener presente aspectos normativos relevantes. En tal sentido, se comentó especialmente sobre los artículos 125 y 126 RLCE, cláusulas 36 y 42 del pliego de condiciones.
2. **SOBRE EL BORRADOR DE PÓLIZA:** De manera conjunta, tanto el equipo veedor como la comisión evaluadora observaron que INFOP no exigió a las empresas —a través de los pliegos de condiciones— un borrador de la póliza ofertada por cada empresa, como parte de la documentación a presentar. En tal sentido:
3. Consideramos que esta es una falencia importante y representa un punto de mejora esencial, cuya valoración e inclusión podrá aportar a la transparencia del proceso y dar mayor efectividad al análisis de las ofertas por parte de la comisión evaluadora. En tal sentido, se recomendó al INFOP que en todas las licitaciones de seguros se solicite siempre un formato personalizado, modelo, o borrador de póliza a las empresas a efecto de dar a conocer todos los detalles de las coberturas ofrecidas, indicando con precisión sus alcances.
4. Con la idea de conocer las diferentes particularidades, términos y condiciones de cobertura a través de la cual las empresas aseguran los bienes sometidos a protección por esta licitación —vehículos y motocicletas—, la comisión valoraba la posibilidad de solicitar aclaraciones de estos aspectos a las empresas; sin embargo, esto fue reconsiderado en virtud que las compañías aseguradoras manifestaron su total sometimiento a los requerimientos del INFOP, mediante:
  - a) Declaración jurada de aceptación de términos; Aceptación de listado de seguros y coberturas requeridas por el INFOP, de acuerdo a lo estipulado en la página 66 —especificaciones técnicas y especiales— del pliego de condiciones.
  - b) Listado de vehículos y motocicletas a asegurar —113 en total—. Basados en lo anterior, la comisión optó por no requerir ninguna aclaración
5. Tomando en cuenta que las consideramos puntos de mejora esenciales para el adecuado manejo y desempeño de las comisiones evaluadoras, reiteramos nuestras observaciones, especialmente las relativas a:
  - a) La experiencia de la comisión evaluadora —tanto en la parte procedimental sobre contratación pública y expertís en el objeto de la contratación—.
  - b) Que la comisión evaluadora cuente con todos los documentos necesarios para hacer su labor de análisis comparativo, previo al desarrollo de su labor —instrumentos, pliegos de condiciones o cualquier otro que se estime pertinente—.
  - c) Fortalecimiento e inducción previa en cuanto a los contenidos de los pliegos de condiciones de los procesos a los que se les ha designado.

### 3. Conclusión o balance final

*El CNA es una instancia de sociedad civil que realiza esfuerzos con todos los sectores del país a efectos de prevenir, disuadir y combatir la corrupción en cualquiera de sus facetas o modalidades, incluyendo los entes gubernamentales.*

*Por lo que, en pro de fortalecer y mejorar los procesos de contratación realizados por el INFOP, y en búsqueda de generar una mejora de las buenas prácticas dentro de la administración pública, realizamos el acompañamiento como veedores durante el desarrollo del proceso de LPriv n.º 001-2021, en respuesta a la solicitud que sus autoridades presentaron a este Consejo.*

*Es preciso señalar que nuestra labor no se basa en revisar, certificar, avalar o refrendar procesos que competen a la administración pública, sino más bien en*

brindar un apoyo técnico con miras a salvaguardar los intereses de la población a la que nos debemos, mediante la mejora de los mismos.

Pese a que nuestra labor no es vinculante, considerar las recomendaciones presentadas contribuye a incorporar indicadores de transparencia, claridad y apego a la ley en estas adquisiciones, además de mejorar las líneas de cooperación interinstitucional trazadas.

El CNA invita al INFOP a seguir creciendo en temas de transparencia y rendición de cuentas, tomando en cuenta nuestras observaciones y recomendaciones para su fortalecimiento.