

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

**Al contestar refiérase
al oficio No. 09761**

07 de octubre, 2010
DCA-0204

Señor
Luis Guillermo Carpio Malavassi
Rector
Universidad Estatal a Distancia

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza la contratación directa para la compra del sistema apilador contador de libros, por un monto máximo de \$188.315,00.

Nos referimos a oficio O. C. S 1183-2010 por medio del cual solicita nuestra autorización para contratar en forma directa la compra de un sistema apilador contador de libros que se integre en línea al sistema automático de alzado, compaginado, encuadernado rústico de cuadernillos y la guillotina trilateral.

La nota O. C. S. 1183-2010 de fecha 19 de julio del 2010, fue complementado mediante oficios O .C .S. 1372-2010, OCS-1557-2010, OCS-1612-2010 y OCS-1683-2010, así como mediante una reunión sostenida con los personeros de dicha Universidad llevada a cabo el pasado 31 de agosto.

I.-Justificación de la solicitud:

Dentro de los puntos y documentos que nos fueron remitidos junto con la solicitud, destaca lo siguiente:

- 1) Que la Universidad Estatal a Distancia desde el año 2002 viene estudiando el desarrollo de la impresión de libros, identificando las necesidades y las ventajas que obtendría de cambiar dichos procesos de acabados, pues estaban basados en operaciones sumamente manuales y con equipos muy agotados y obsoletos lo que conllevó la necesidad de plantear un cambio en los equipos de acabado final de los libros.
- 2) Que en el 2005, fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNED, el Plan de Modernización y Actualización de la imprenta y entre otros, uno de sus objetivos, contempla la adquisición del sistema automatizado de acabados finales de los libros que cuenta con las siguientes operaciones: compaginado o alzado de cuadernillo, encolado o pegado de portadas, corte o refile del libro, empaque y apilado.
- 3) Que la UNED por medio de la Licitación Pública 2006LN-00003-99999, adquiere como ítem único un sistema automático de alzado, compaginado y encuadernado rústico de cuadernillos en línea, requiriéndose que el equipo sea de tipo modular ajustable. Solamente se recibió la oferta de la empresa Digigraf S. A. en representación de la

empresa Muller Martini Marketing AG, quien fue en última instancia la adjudicada de dicha licitación.

- 4) Que por medio de la compra directa 2008CD-000457-99999, se adquirió la Guillotina Trilateral Espirit modelo 1576 marca Muller Martini, la cual se integra al equipo adquirido y descrito en el apartado anterior.
- 5) Que para completar la cuarta y última operación del sistema de acabados, se desea en esta compra directa adquirir el sistema de apilador contador de libros, Modelo CB-12, marca Müller Martini, porque es el equipo diseñado por el fabricante para accionar en línea con la guillotina trilateral adquirida, ya que no existe ningún otro equipo de otro fabricante que pueda cumplir con la característica de trabajar en línea con este sistema.
- 6) Que considerando que se trata de un sistema modular, la UNED decide comprar la totalidad del sistema en tres partes, de un modo planificado, por no contar con los recursos para la compra de la totalidad del sistema de una vez. No obstante todos los requerimientos eléctricos y neumáticos, así como el espacio físico para el sistema completo ha sido previsto por la UNED y ejecutada la inversión correspondiente.
- 7) Que para asegurar la compatibilidad de los equipos adquiridos de igual forma se decide adquirir más productos del mismo contratista teniendo en cuenta que los contratos anteriores, han satisfecho adecuadamente las necesidades de la Administración, además el precio es razonable.
- 8) Que el interés público se verá satisfecho, si se adquieren bienes de la misma marca totalmente compatibles con los equipos previamente instalados, los cuales fueron adquiridos por medio de una licitación pública y una contratación directa autorizada. El sistema apilador contar de libros, debe trabajar completamente en línea tanto con la alzadora y compaginadora, así como con la guillotina trilateral, por lo que se debe garantizar la compatibilidad de los equipos para obtener el máximo rendimiento.
- 9) Que se descartan posibles alternativas de mercado ya que la empresa Digigraf S. A, es la única representante en el país de la marca Müller Martin Marketing AG, como lo indican los documentos adjuntos presentados en su momento para las compras anteriores los cuales constan en los respectivos expedientes.
- 10) Que para que el sistema automático de alzado, compaginado y encuadernado rústico de cuadernillos en línea y la guillotina trilateral funcione según el diseño, tiene un software central que se ubica en la encuadernadora en rústico, este software permite la perfecta integración de los diferentes módulos cada uno de esos módulos no puede funcionar por sí solo, debido a que por su configuración se acoplan perfectamente a lo programado en software central. Todos los módulos están capacitados para que se dé una comunicación electrónica entre todos ellos, pero coordinados por medio del software.
- 11) Que el sistema puede operar únicamente con la instalación de los equipos Müller Martini complementarios descritos anteriormente, ya que los mismos están diseñados para maximizar el rendimiento y la seguridad operativa de la línea total de acabados que tienen actualmente instalados en EUNED.
- 12) Que con la Adquisición del sistema apilador contador de libros, se completa en forma total el Sistema Automático de Alzado, Compaginado y Encuadernado en Rústico.
- 13) Que mediante oficio R.415-2010 el Rector de la UNED, el señor Luis Guillermo Carpio Malavasi, otorga su aval para llevar a cabo la compra directa solicitada.
- 14) Que el monto total de la compra asciende a la suma de \$188.315,00.

II.-Criterio del Despacho:

Nuestra Constitución Política, particularmente el artículo 182 establece un régimen para regular la actividad contractual del Estado, siendo uno de sus componentes principales que las contrataciones públicas deben basarse en procedimientos concursales ordinarios.

No obstante que dichos procedimientos son la regla (Voto 998-98 de la Sala Constitucional), hay excepciones debidamente justificadas, en las que el interés público no se ve satisfecho utilizando el método concursal ordinario, de ahí que la Ley de Contratación Administrativa (LCA), así como su respectivo Reglamento, han establecido una serie de causales por medio de las cuales se faculta a la Administración a contratar en forma directa, exceptuando así situaciones o casos muy concretos en los que se permite la no realización del procedimiento ordinario.

Dentro de tales supuestos de excepción se encuentra el regulado en el numeral 2 bis inciso c) de la LCA y 138 de su Reglamento, según el cual se posibilita que este órgano contralor autorice una contratación directa cuando existan razones suficientes para considerar que este constituye el mejor medio para la debida y oportuna satisfacción del interés público.

En estos casos, la Contraloría General debe hacer un análisis de las condiciones y razonamientos que la Administración señala, a efectos de determinar la existencia de motivos suficientes que justifiquen obviar los procedimientos contractuales ordinarios y determinar que con ello se constituye la mejor vía para la satisfacción del interés público.

Para el caso en estudio se observa que la Universidad Estatal a Distancia (UNED), solicita la autorización para llevar a cabo una contratación directa con la finalidad de adquirir el denominado “sistema de apilador y contador de libros” que se integre a los equipos que se han adquirido anteriormente.

La necesidad de contar con dicho equipo surge a raíz de la modernización de la imprenta en la que desde años atrás ha venido trabajando la Universidad, ejemplo de ello es que desde el año 2006 se realizó una Licitación Pública para adquirir el Sistema Automático de Alzado, Compaginado y Encuadernado Rústico de Cuadernillos en Línea, asimismo dicho proyecto consta de diversas etapas, de las cuales únicamente les falta por realizar la última de ellas.

En ese último sentido la Administración gestionante indicó que: “...con la adquisición final del “Sistema apilador Contador de libros”, se completaría en forma total el “Sistema de Alzado, Compaginado y Encuadernado en Rústico” pues este comprende tres grandes módulos...”

Por otra parte, entiende este Despacho que son tres las razones esenciales por las cuales la UNED considera que se debe realizar una contratación directa con una determinada empresa a efectos de adquirir el equipo respectivo.

La primera de ellas referida a los procedimientos de contratación que en oportunidades anteriores se han realizado para la compra de los bienes que forman parte del proyecto, así en un primer momento se tramitó una Licitación Pública a efectos de adquirir el primer módulo del proyecto de modernización de la imprenta, y únicamente se recibió la oferta de la empresa Digigraf S. A., en representación de la empresa Muller Martini Marketing AG, posteriormente se efectuó una contratación directa para la adquisición de la Guillotina Trilateral bajo la modalidad de oferente único, sin embargo este Despacho al momento de conocer el trámite de refrendo, indicó que dicha figura no resultaba aplicable para dicho caso, y en razón de lo anterior procedió a autorizar la compra directa con la citada empresa y a refrendar el contrato respectivo. Así la Administración señala que bajo esa misma lógica lo procedente para adquirir este nuevo producto es efectuar la contratación directa.

La segunda razón se relaciona a un aspecto meramente técnico, sea la compatibilidad y dependencia que debe existir entre los diversos módulos que se ha adquirido con relación al equipo que se pretende comprar mediante la compra directa, así para asegurar y garantizar el correcto funcionamiento de todo el Sistema, resulta necesario que exista la señalada compatibilidad, de no ser así se desperdiciarían todos los recursos económicos, materiales y humanos que se han destinado.

Al respecto la Administración, en el oficio O. C. S. 1612-2010 señala: *“Ante lo solicitado en este punto se explica la dependencia que existe entre el Apilador contador y el sistema automático de alzado, compaginado y encuadernado rústico de cuadernillos en línea y la guillotina trilateral...Para que el Sistema automático... funcione según el diseño de la fabrica tiene un Software Central que se ubica la Encuadernadora en Rustico (Tiga), este software permite la perfecta integración de los diferentes módulos... cada uno de esos módulos no puede funcionar por si solo, debido a que por su configuración se acoplan perfectamente a lo programado en software central...la línea de acabados es completamente modular o sea cada unidad es independiente pero unificadas entre sí o por medio de un software preinstalado....”*

La tercera razón que contempla este Despacho para autorizar la contratación directa, se encuentra en relación a que según lo informa la Administración mediante nota anexa al oficio O.C.S. 1372-2010, la empresa Digigraf S.A. es la autorizada en nuestro país para la venta de los equipos específicos de dicha marca.

Así en nota del 1 de febrero del 2007, la firma Muller Martini Marketing AG expresa que: *“...celebró un contrato de mediación mercantil con Digigraf, S.A. como representante de la región de Costa Rica a través de nuestra sucursal Muller Martini México, S.A. de C.V., desde octubre del 2001, es por esta razón que Digigraf, S.A. es la empresa autorizada para presentar la oferta de Muller Martini Marketing AG...”*

Finalmente y no menos importante, se debe señalar que se ha considerado lo expuesto en el oficio O. C. S 1683-2010 donde se indicó: *“Que con la adquisición del “Sistema aplicador Contador de libros”, se completaría en forma total el “Sistema Automático de Alzado, Compaginado y Encuadernado en Rústico”, pues este comprende tres grandes módulos [...]* Que la UNED tiene programada para el área de imprenta, la compra Impresora Off Set de cuatro cuerpos, Climatización aérea de taller y bodega anexa, Impresora Offset de dos cuerpos, Engrapadora automática de dos cabezas, los cuales se adquirirán por medio de licitaciones públicas ...”, con lo cual se entiende que con la compra cuya autorización aquí se otorga se completa el sistema propuesto y las compras previstas para el área de imprenta se realizarán por los procedimientos ordinarios que por monto correspondan.

Así las cosas, se observa que existe una necesidad real de la Administración de acudir al procedimiento de contratación directa en tanto ésta se presenta como la mejor alternativa para alcanzar la debida satisfacción del interés público, por lo cual se autoriza la Universidad Estatal a Distancia la utilización de dicho procedimiento quedando condicionado a los términos del siguiente apartado.

III.-Condiciones bajo las que se otorga la autorización:

1. Se concede autorización para contratar en forma directa con la empresa Digigraf S.A., en representación de Muller Martini, por monto máximo de \$188.315,00..

2. Debe contarse con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente a las erogaciones producto de esta autorización y verificar que los montos presupuestarios pueden ser utilizados legalmente para ese fin
3. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3) del artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, el contrato se exime del refrendo contralor, no obstante deberá contar con la aprobación interna.
4. La Administración deberá verificar que la contratista pueda contratar con el Estado, de forma tal que no le cubra ningún tipo de prohibición ni cuente con algún tipo de sanción que le impida contratar, así como que se encuentre al día con las obligaciones obrero patronales con la CCSS según lo dispone el Ordenamiento Jurídico.
5. Deberá dejarse evidencia de todo lo actuado, en estricto orden cronológico en el expediente administrativo que se levante al efecto, para facilitar eventuales revisiones posteriores.
6. En los términos de los artículo 7 y 8 de la Ley de Control Interno y 13 de la Ley de Contratación Administrativa, es exclusiva responsabilidad de la Administración, establecer, mantener y evaluar los procedimientos necesarios para la fiscalización oportuna del contrato, así como el mantenimiento de un ambiente de control interno propicio para su correcta ejecución.
7. Al ser un procedimiento excepcional autorizado sobre la base de las explicaciones acá brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 12 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 201 del Reglamento a dicha Ley.
8. Las modificaciones en fase de ejecución contractual, incluyendo aumentos y disminuciones se regirán únicamente por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 de su Reglamento, sin que para el ejercicio de esa potestad se requiera autorización de esta Contraloría General. Lo anterior en el tanto se cumplan los supuestos establecidos en el artículo 200, puesto que en caso de no ser así, deberá estarse a lo indicado en el párrafo penúltimo de esa norma, a saber: “Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República...”.

Atentamente,

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Andrés Sancho Simoneau
Fiscalizadora Asociado

MATI Héctor Picado Venegas
Fiscalizador

ASS/ymu
Ci: Archivo Central
Ni: 13789-15093-15210-17429-78950-
G: 2010001851-1