

## DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

---

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 05026**

06 de junio, 2011  
**DCA-1461**

Ingeniero  
Ronald Peters Seevers  
Director Ejecutivo  
**INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA (ICAFE)**

Estimado señor:

**Asunto:** Se otorga autorización al ICAFE para aplicar un procedimiento de contratación sustitutivo para la compra de almácigo, según se documenta en el “Reglamento para la compra del almácigo” por el plazo de dos años.

Damos respuesta a su oficio DEJ-243-2011, complementado con los oficios DEJ-312-2011 del 22 de febrero, DEJ-360-2011 del 10 de marzo, DEJ-389-2011 del 18 de marzo, DEJ-490-2011 del 19 de abril y DEJ-704-2011 del 23 de mayo último, mediante el cual solicita a esta Contraloría General una ampliación de la autorización dada en el oficio No.3555 (DCA-1210) del 10 de abril del 2007 para aplicar un procedimiento de contratación sustitutivo para la compra de almácigo.

### **I. Antecedentes y justificaciones de la solicitud:**

Mediante el oficio No. 3555 (DCA-1210) del 10 de abril del 2007, este Despacho otorgó al Instituto del Café de Costa Rica una autorización para realizar la contratación de almácigos de café por medio de un procedimiento sustitutivo de contratación.

Dicha autorización se otorgó por un plazo de cuatro años, y sujeta –entre otras cosas- a la existencia del Proyecto de Producción de Almácigo.

En esta oportunidad, ese Instituto indica que el plazo de la autorización finaliza este año, pero que desean continuar aplicando este procedimiento de contratación que ha sido beneficioso para el sector cafetalero. En este sentido, explica que a partir de la autorización dada en el 2007 se ha renovado el parque cafetalero, sin embargo no fue suficiente, puesto que la situación demanda un proyecto de mayor envergadura; por ello, el 12 de agosto del 2010 se firmó el Contrato Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Presidencia de la República de Costa Rica, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo, el Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Nacional de Costa Rica y el Instituto del Café de Costa Rica con el objetivo de detener la caída de la producción de café e incrementando la productividad a través de un proceso de renovación

de aquellos cafetales que han cumplido su vida útil comercial, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los productores y mantener el café de Costa Rica competitivo en el mercado internacional.

Que los objetivos del proyecto de producción de almácigo, conforme al criterio emitido por la Contraloría General de la República en el oficio FOE-AM-209 del 23 de marzo del 2006, es el aumentar la productividad de café como forma de protección para el desarrollo sostenible del parque cafetalero.

## **II. Criterio del Despacho:**

El artículo 2 bis, inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa establece que se excluyen de los procedimientos de concurso aquellas *“actividades o casos específicos en los que se acrediten suficientes razones para considerar que es la única forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.”*

En relación con lo anterior, el artículo 138 del Reglamento a dicha Ley, establece que:

*“La Contraloría General de la República podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios en otros supuestos no previstos por las anteriores disposiciones, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos. (...)*

*De igual manera, en casos en los que la naturaleza o frecuencia del objeto así lo recomienden, el órgano contralor podrá autorizar sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios. Para ello, la Administración deberá indicar en su solicitud, al menos, las razones para considerar que la propuesta es la mejor forma de satisfacer el interés general, el plazo razonable de vigencia del sistema, la forma de selección de los contratistas, el régimen recursivo que procede, las formas de pago y cualquier otra atinente. La prórroga del uso de estos sistemas será posible, siempre y cuando se acredite ante la Contraloría General de la República la permanencia de las razones que justificaron su autorización original.”*

Con fundamento en la norma citada, la Contraloría General puede autorizar el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar el interés general. Además, en caso de solicitar prórrogas a una autorización ya otorgada, la institución interesada debe acreditar la permanencia de las razones que justificaron la autorización original.

En el caso bajo análisis, este Despacho ya había dado una autorización al ICAFE para que aplicara un procedimiento sustitutivo para la compra de almácigo, ello mediante el oficio No.3555 (DCA-1210) del año 2007. En esa oportunidad, las razones dadas por la Administración y que fueron consideradas válidas para otorgar la autorización se relacionaron con el programa de producción de almácigo que tiene el ICAFE y cuya finalidad es la renovación de cafetales y aumentar la productividad del café. Y es que para la operación de dicho proyecto, el Instituto debe adquirir el almácigo a los productores, pero las diversas circunstancias que rodean a ese producto agrícola tales como condiciones naturales para la siembra, condiciones climáticas, condiciones agronómicas, regionalización del producto, proveedores por

zonas cafetaleras, etc., hacen que el procedimiento ordinario de concurso no sea el adecuado para la compra de dicho producto.

Ahora bien, de conformidad con las explicaciones dadas por el ICAFE en esta nueva gestión, ha quedado acreditado que el programa de producción de almácigo se mantiene actualmente, razón por la cual también se mantiene la necesidad de aplicar el mecanismo alterno de contratación para la compra de almácigo.

Sin embargo, con respecto al procedimiento de contratación a aplicar en estos casos, ese Instituto aportó un borrador de reglamento denominado “Reglamento para la compra de almácigo”, mediante el cual se regula el procedimiento de selección del contratista en cada caso. Una vez revisado dicho documento, se observa que dicho reglamento se establece un procedimiento de selección en dos fases, la primera fase tendiente a conformar un registro de elegibles, y la segunda fase regula el proceso de concurso a realizar para escoger al adjudicatario, garantizando en cada fase el respecto a los principios de libre participación e igualdad de trato entre oferentes. Además, cada fase tiene su vía recursiva, garantizando así el derecho que le asiste a los participantes de impugnar los actos definitivos de la Administración.

Por lo tanto, tomando en cuenta todo lo expuesto, este Despacho considera procedente otorgar una nueva autorización para que el Instituto del Café de Costa Rica aplique un procedimiento sustitutivo de contratación para la compra de almácigo, ello mediante el sistema contenido en el “Reglamento para la compra de almácigo” cuyo texto fue remitido por el ICAFE. Sin embargo, por haber enviado varias versiones del reglamento, se aclara que el reglamento que aquí se autoriza es aquél cuyo texto fue remitido por el ICAFE mediante el oficio DEJ-704-2011 del 23 de mayo último, y sobre el cual versan los condicionamientos que más adelante se hacen.

Aunado a lo que se ha expuesto, es preciso señalar que si bien el ICAFE solicita una “prórroga” del plazo de vigencia de la autorización dada en el citado oficio No.3555-2007, debe tenerse presente que esa autorización venció en abril pasado, razón por la cual en estos momentos no es legalmente factible otorgar una prórroga, motivo por el que se otorga una autorización nueva.

Finalmente, dicha autorización se otorga sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones.

### **III. Condiciones bajo las que se otorga la autorización:**

1. Se autoriza al ICAFE a aplicar un procedimiento de contratación sustitutivo a los procedimientos ordinarios para la compra de almácigo, ello de conformidad con el procedimiento establecido en el texto de “Reglamento para la compra de almácigo” que fue remitido por el ICAFE mediante el oficio DEJ-704-2011 del 23 de mayo último.
2. Dicho reglamento debe ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta, e informar de dicha publicación a esta Contraloría General.
3. La autorización es por un plazo máximo de dos años, plazo que se contabilizará a partir de la publicación de dicho reglamento en el Diario Oficial La Gaceta.
4. Antes de enviar a publicar el reglamento, la Administración deberá hacer los siguientes cambios:

- Artículo 2: La referencia a la Ley de Contratación Administrativa debe ser con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 bis inciso c) de ese cuerpo legal.
- Artículo 4: La publicación deberá realizarse necesariamente por medio del Diario Oficial La Gaceta y por otros medios idóneos que se estimen convenientes.
- Artículo 5: el plazo de los diez días hábiles para presentar los requisitos que se indican en el artículo 6, se contará a partir de la publicación en La Gaceta.
- Artículo 5: Señala el artículo que los documentos pueden ser presentados en las oficinas centrales del ICAFE como en sus oficinas regionales, aspecto que así debe ser indicado en la publicación en La Gaceta.
- Artículo 6 inciso a): En lugar de indicar “carta” formal, se deberá consignar “solicitud” formal.
- Artículo 6 inciso f): Indicar “Declaración jurada de nos estar inhibido...”
- Artículo 6, inciso g): indicar expresamente cuáles son los impuestos a que se refiere la norma.
- Artículo 6, en el caso de las personas jurídicas, aparte b): en cuanto a la certificación de personería deberá sustituirse “... emitida por el Registro Nacional...” por “... certificación emitida por el registro correspondiente...”, toda vez que en el aparte a) se contempla las inscripciones en el Ministerio de Trabajo.
- Artículo 6, donde dice “para realizar el proceso de inscripción en el Registro de Proveedores...” deberá modificarse para que diga “para realizar el proceso de análisis de las solicitudes para inscribirse en el Registro de Proveedores” ,toda vez que en esta etapa todavía no se han completado todos los pasos establecidos para la inscripción.
- Artículo 6: en vista de que la Administración se otorga un plazo de 3 días para resolver las gestiones, en aplicación del principio de igualdad debe otorgarse también un plazo fijo de 3 días a los interesados para atender las solicitudes de subsanaciones que se les prevengan. Por lo tanto, donde dice “De requerirse subsanaciones administrativas, se otorgará al proveedor un plazo mínimo de un día hábil y máximo de tres días hábiles, dependiendo de la complejidad de lo solicitado” deberá modificarse para que diga “De requerirse subsanaciones administrativas, se otorgará al proveedor un plazo de tres días hábiles.”
- Artículo 6, donde dice “Una vez realizada la respectiva inscripción...” deberá modificarse para que diga “Una vez realizado el respectivo análisis...” De igual forma, dado que aún no hay proveedores, en lugar de señalar “proveedores preseleccionados” se deberá indicar “potenciales proveedores”. Finalmente, deberá indicarse un plazo para que se remita el listado a la Gerencia Técnica.
- Artículo 6: como en este artículo se menciona la Fase 1, resulta necesario que más adelante se indique expresamente cuál es la fase 2.
- Artículo 7, párrafo primero: Deberá indicarse que el plazo de los treinta días hábiles corre a partir de la remisión del listado de los potenciales proveedores. De igual forma, se debe indicar “...visita técnica a los potenciales proveedores que conformaría el Registro de elegibles...”
- Artículo 7: Evaluación de calidad: se menciona un anexo 1, razón por la cual dicho documento debe titularse como “Anexo 1” y formar parte integral del reglamento.
- Artículo 7, Evaluación de calidad: donde dice “...en la cual se tomará en cuenta las siguientes variables como:...”, deberá eliminarse la palabra “como” ya que por seguridad

jurídica los aspectos a evaluar deben ser taxativos y no puede quedar la cláusula abierta a interpretaciones. Además, los aspectos a evaluar contenidos en el anexo deben corresponder con lo indicado en este artículo.

- Artículo 9: En el primer párrafo se debe indicar: “Cuando el potencial proveedor no cumpla con los requisitos formales y/o con los estándares...”
- Artículo 11: Se debe indicar que se conformará un expediente para cada contratación que se promueva.
- Artículo 11: En razón que en el artículo 22 del reglamento se hace referencia a las multas y garantía de cumplimiento, tales aspectos deben estar regulados en el pliego de condiciones.
- Artículo 11: donde dice “Toda entrega se deberá realizar con la presencia del personero del ICAFE...” deberá modificarse para que diga “Toda entrega se deberá realizar con la presencia del funcionario del ICAFE...”
- Artículo 12: La invitación a concursar y la notificación del pliego de condiciones debe realizarse al lugar señalado en la solicitud para conformar el registro (ver artículo 6 inciso a), y, además pueden participar las oficinas regionales si de esta forma se garantiza una más amplia convocatoria. La invitación a concursar deberá realizarse a todos aquellos proveedores debidamente inscritos que puedan ofrecer el producto para el cual se promueve el concurso.
- Artículo 13: donde dice “precio de las plantas” se deberá modificar para que diga “precio unitario de las plantas”. Además deberán atender aquellos otros requerimientos sobre los cuales el pliego de condiciones exija una manifestación expresa del oferente.
- Artículo 14: donde dice “el factor determinante para la adjudicación de la compra de almácigo será el precio más bajo” se deberá modificar para que diga “el factor determinante para la adjudicación de la compra de almácigo será el precio unitario más bajo”. Para mayor claridad, se debe separar en un párrafo aparte, las consideraciones que hará ese Instituto para determinar la razonabilidad de los precios.
- Artículo 15: debe modificarse la redacción de este artículo para que se indique expresamente y frases separadas, a quién le corresponde emitir la recomendación de adjudicación, a quién le corresponde emitir el acto de adjudicación, a quién le corresponde elaborar la resolución de adjudicación, a quién le corresponde firmar dicha resolución, y a quién le corresponde notificar dicha resolución. Todo ello a fin de lograr claridad, ya que la redacción actual resulta confusa en estos aspectos.
- Capítulo VII: donde dice “Refrendo interno y Orden de Compra” deberá modificarse para que diga “Aprobación interna y Orden de Compra”.
- Artículo 20: deberá eliminarse las frases “excelente condición agronómica” y “fácil acceso” ya que los parámetros a evaluar deben ser objetivos, y estos términos son conceptos subjetivos que se pueden prestar a distintas interpretaciones.
- Artículo 20: donde dice “Toda entrega se deberá realizar con la presencia del personero del ICAFE...” deberá modificarse para que diga “Toda entrega se deberá realizar con la presencia del funcionario del ICAFE...”
- Artículo 24: donde dice “La vigencia de este reglamento será por el plazo establecido por la Contraloría General de la República a partir del día hábil siguiente a la fecha del oficio de autorización, el cual podrá ser prorrogado por períodos iguales previa autorización emitida por este ente” deberá modificarse para que diga “La vigencia de este reglamento

será por el plazo de dos años establecido por la Contraloría General de la República en el oficio de autorización, contado a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial La Gaceta.”

- Artículo 25: donde dice: “El presente Reglamento podrá ser reformado total o parcialmente por acuerdo de la Junta Directiva del ICAFE, cuyas variaciones regirán a partir de la fecha de publicación” deberá considerarse que previamente deberá contarse con la autorización de esta Contraloría General de la República.
5. El texto de reglamento, con las modificaciones aquí indicadas, deberá ser conocido y aprobado por la Junta Directiva del ICAFE.
  6. De todos los procesos de contratación que se realicen, la Administración deberá dejar constancia en los expedientes administrativos respectivos y verificar se cancelen las especies fiscales correspondientes.
  7. El Instituto deberá elaborar informes semestrales con los resultados positivos y negativos de la aplicación de este reglamento, los cuales han de ser remitidos a la Auditoría Interna.
  8. En caso de que la Administración requiera una nueva autorización una vez vencido el plazo de vigencia, o una eventual prórroga, deberá enviar los estudios que evidencien cómo se ha ejecutado, las ventajas y desventajas del reglamento y un informe favorable de la Auditoría Interna.
  9. El ICAFE deberá establecer todas las medidas necesarias para garantizar el adecuado manejo de los fondos públicos involucrados en estas contrataciones, de modo que deberá establecer las medidas de control interno necesarias para constatar la adecuada utilización de los recursos públicos.
  10. De igual forma deberá verificar, en cada caso, que los oferentes se encuentren al día en sus obligaciones con la CCSS, que no se cuenten con causales de prohibición o existan sanciones que les impidan contratar con la Administración.

Atentamente,

Licda. Marlene Chinchilla Carmiol  
**Gerente Asociada**

MSc. Celina Mejía Chavarría  
**Abogada Fiscalizadora**