

DIVISIÓN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio N° **06237**

11 de julio de 2011
DCA-1778

Licenciado
Rolando González Ulloa
Presidente Ejecutivo
Instituto de Desarrollo Agrario
Fax: 2241-1223

Estimado señor:

Asunto: Se deniega autorización por no requerirla, para realizar modificación contractual al contrato derivado de la Contratación Directa 2009CD-000199-01 “Contrato de servicios de asesoría para la construcción de un sistema de información que caracterice y determine el nivel de desarrollo de asentamientos del IDA”, suscrito entre el IDA y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica .

Nos referimos a su oficio PE-923-2011 del 2 de junio de 2011, recibido el día 3 del mismo mes y año, por medio del cual solicita autorización para realizar el contrato adicional referido en el asunto. Dicho oficio a petición de esta División es ampliado mediante los oficios PE-923-.2011 del 2 de junio de 2011 y el PE-1140-2011, recibido este último el pasado 4 de julio del año en curso.

I. Justificación de la solicitud.

-Entre los meses de octubre y noviembre del año 2009, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica (FLACSO), realizó una consultaría para el Instituto de Desarrollo Agrario (en adelante IDA), con el propósito de elaborar una clasificación de asentamientos, según su nivel de desarrollo, por requerimiento de esta Contraloría General.

-Los antecedentes más relevantes que se dieron en torno a esa contratación fueron los siguientes:

- a) Mediante oficio PE-1296-2009 del 7 de julio de 2009, la Presidencia Ejecutiva del IDA hace formal solicitud de autorización ante este órgano contralor para contratar en forma directa, servicios conforme a los términos de referencia que se indicaron, por un monto de ochenta millones de colones.
- b) Mediante oficio 07496 del 15 de julio de 2009, este órgano contralor denegó la solicitud para contratar directamente a FLACSO los servicios de asesoría, pero autoriza promover la contratación mediante concurso por el mismo monto con fundamento en el artículo 2 inciso c) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (sic).

- c) La Presidencia del IDA mediante oficio PE-1366-2009, gira instrucciones para iniciar la contratación de los servicios de asesoría de FLACSO, en los términos planteados por este órgano contralor.
- d) Mediante la contratación directa 2009CD-000199-01, el IDA y FLACSO firman en fecha 28 de octubre del 2009, el “Contrato de servicios de asesoría para la construcción de un sistema de información que caracterice y determine el nivel de desarrollo de asentamientos del IDA.”.
- e) El contrato de referencia se ejecuta en 4 fases, en un periodo comprendido entre octubre del 2009 y noviembre de 2010, y FLACSO rinde informe de avance al final de cada fase. Al concluir la cuarta fase, el IDA recibe a satisfacción los productos de la consultoría: 1- Informe final del estudio titulado “Clasificación de asentamientos rurales del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA): una tipología fundamentada en sus niveles de desarrollo”. 2- Manual de Procedimiento del mismo estudio.

-Los logros alcanzados fueron más allá de los objetivos metodológicos de la consultoría y plantearon nuevos retos en la visión del desarrollo de los asentamientos y en el quehacer institucional.

-A partir de los hallazgos y conclusiones de la investigación, el IDA requiere al menos:

- a) Analizar y replantear las políticas institucionales, utilizando la información y los resultados obtenidos con el trabajo hecho por FLACSO.
- b) Redefinir la visión sobre el quehacer institucional, que no sólo abarque el desarrollo agrario basado en infraestructura, sino pasando a una perspectiva de desarrollo que priorice el bienestar de los beneficiarios de los asentamientos dentro de sus contextos territoriales.
- c) Socializar y discutir con el personal regional y central los resultados del estudio.

-Por lo expuesto y conociendo la calidad e idoneidad del estudio efectuado por FLACSO, solicitan autorización para realizar un contrato adicional con el fin de poder socializar, discutir e integrar regionalmente los alcances y recomendaciones de la investigación, para incrementar la calidad del trabajo en los asentamientos.

Al atender solicitud de información adicional requerida por esta División mediante oficio PE.1027-2011 el IDA, aclaró:

Mediante oficio PE-923-.2011 del 2 de junio del año en curso, equivocadamente solicitaron autorización de contratación directa con FLACSO, cuando lo que se requiere es autorización para modificar el contrato suscrito entre el IDA y esa Facultad derivado de la contratación directa CD 2009CD-000190-01, y con fundamento en el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa y el numeral 200 de su Reglamento.

Para ello, se debe contar con la anuencia de este órgano contralor de conformidad con las condiciones inicialmente dadas en el oficio DJ-0228 del 15 de julio de 2009, referido al oficio 07496, que indica en su aparte III- Condiciones bajo las que se otorga la presente autorización, punto 8).

Pese a que se tomaron las previsiones pertinentes al momento de iniciar la Contratación Directa 2009CD-000199-01, no fue posible prever la necesidad de requerir un contrato adicional al Contrato de Servicios de Asesoría para la construcción de un sistema de información que caracterice y determine el nivel de desarrollo de asentamiento del IDA.

Con el propósito de socializar, discutir e integrar regionalmente los alcances y recomendaciones de la investigación para incrementar la calidad del trabajo en los asentamientos y acrecentar la compatibilidad de los estudios, resultados y propuestas realizadas por FLACSO, es necesario que ella misma realice lo requerido en la nueva propuesta, razón por la cual al tenor de las normas de cita solicitan autorización para modificar el contrato en mención, considerando lo siguiente:

- a) La modificación solicitada es por un monto de treinta y cinco millones de colones.
- b) Se cuenta con el contenido presupuestario para hacerle frente al compromiso.
- c) La modificación ha de ejecutarse para lo que resta del periodo 2011, pagaderos con recursos ordinarios del IDA.
- d) La solicitud de modificación contractual obedece a causas de imprevisibilidad al momento de iniciado el procedimiento, y que no supera el 50% del monto del contrato original.

Por último el IDA, mediante oficio PE-1140-2011¹ y ante cuestionamiento que hiciera esta División con relación al hecho de si el contrato suscrito entre ese Instituto y FLACSO se encontraba vigente en la actualidad, refirió:

La ejecución del contrato de asesoría se programó para un año calendario, desglosado en cuatro fases y en plazos definidos en la contratación, y que la fase IV FLACSO entregó el informe final en noviembre de 2010 con los “productos esperados” tal y como lo estipulaba el cartel del concurso, excepto el programa de capacitación para el personal del IDA, lo cual se señala en la página 18 del informe final de esa facultad.

La capacitación del personal del IDA había quedado pendiente por mutuo acuerdo de partes, para ser retomada en el mes de enero de 2011 según se indica en oficio DD-183-2010 del 17 de diciembre de 2010, donde la Dirección de Desarrollo le remite a la Presidencia Ejecutiva del IDA el informe final de FLACSO y el análisis del Informe Final hecho por la Comisión de Niveles de Desarrollo del IDA, y que esa capacitación -específicamente el registro y procesamiento de datos- se concluye en la semana del 27 al 1 de julio (se entiende que del 2011) donde se da por ejecutada.

II. Criterio de la División.

A efectos de analizar la solicitud planteada por el IDA para el caso concreto, es menester tener presente lo regulado en el artículo 12 de la Ley de Contratación Administrativa y el numeral 200 de su Reglamento.

Así tenemos entonces que el artículo 12 en mención dispone:

¹ Oficio emitido el 4 de julio del año en curso.

*“Artículo 12°-**Modificación contractual y actualización tecnológica***. Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar, disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurran circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta Ley, para el procedimiento de contratación que se trate.*

La administración podrá recibir objetos actualizados respecto del bien adjudicado, en el tanto se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que los objetos sean de la misma naturaleza.*
- b) Que se dé un cambio tecnológico que mejore el objeto.*
- c) Que no se incremente el precio ofertado.*
- d) Que se mantengan las demás condiciones que motivaron la adjudicación.*

En las contrataciones para la adquisición de equipos tecnológicos, el adjudicatario estará obligado a cumplir con la entrega de la última actualización tecnológica de los bienes adjudicados, siempre y cuando la administración lo haya dispuesto expresamente en el cartel”.

Por su parte el artículo 200 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa regula lo siguiente:

*“Artículo 200.—**Modificación unilateral del contrato**. La Administración podrá modificar unilateralmente sus contratos tan pronto éstos se perfeccionen, aún antes de iniciar su ejecución y durante ésta, bajo las siguientes reglas:*

- a) Que la modificación, aumento o disminución del objeto, no le cambie su naturaleza, ni tampoco le impida cumplir con su funcionalidad o fin inicialmente propuesto.*
- b) Que en caso de aumento se trate de bienes o servicios similares.*
- c) Que no exceda el 50% del monto del contrato original, incluyendo reajustes o revisiones, según corresponda.*
- d) Que se trate de causas imprevisibles al momento de iniciar el procedimiento, sea que la entidad no pudo conocerlas pese a haber adoptado las medidas técnicas y de planificación mínimas cuando definió el objeto.*
- e) Que sea la mejor forma de satisfacer el interés público.*
- f) Que la suma de la contratación original, incluyendo reajustes o revisiones de precio, y el incremento adicional no superen el límite previsto para el tipo de procedimiento tramitado.*

En contratos de prestación continua se podrá modificar tanto el objeto como el plazo. En este último supuesto el 50% aplicará sobre el plazo originalmente contratado, sin contemplar las prórrogas.

Cuando el objeto esté compuesto por líneas independientes, el 50% se calculará sobre cada una de ellas y no sobre el monto general del contrato.

El incremento o disminución en la remuneración se calculará en forma proporcional a las condiciones establecidas en el contrato original. En caso de disminución, el contratista tendrá derecho a que se le reconozcan los gastos en que haya incurrido para atender la ejecución total del contrato.

En caso de contratos de obra, podrán ser objeto de incremento solo aspectos que no sean susceptibles de una contratación independiente sin alterar, perjudicar o entorpecer la uniformidad, la secuencia, la coordinación y otros intereses igualmente importantes.

Modificaciones que no se ajusten a la condición de imprevisión o al 50% del contrato, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República, la cual resolverá dentro del décimo día hábil posterior a la gestión, basada, entre otras cosas, en la naturaleza de la modificación, estado de ejecución y el interés público.

La Administración deberá revisar el monto de las garantías rendidas a efecto de disponer cualquier ajuste que resulte pertinente...”.

De las normas expuestas se colige que la Administración está facultada a realizar modificaciones de contratos que se encuentren en ejecución sin necesidad de acudir y solicitar autorización de este órgano contralor, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requerimientos que mencionan los artículos y exista la debida acreditación de esa situación y en el tanto no se encuentre dentro de los supuestos regulados en el párrafo penúltimo del artículo 200 transcrito.

En el caso concreto y a partir de lo expuesto líneas supra se debe indicar al IDA que, al haber determinado con mayor claridad en el oficio PE-1027-2011 que lo que requería de este órgano contralor era autorización para poder modificar el contrato de marras al amparo de las normas de recién cita, (más no por encontrarse en el supuesto del párrafo de recién mención), se debe indicar al Instituto solicitante que la modificación de contrato pedida no requeriría autorización de esta Contraloría General por las razones expuestas anteriormente, sino que es de exclusiva responsabilidad de la Administración la aplicación de dichas normas salvo las excepciones citadas.

Ello implica que el IDA será el responsable de verificar y acreditar que se cumplen cada uno de los requisitos que las normas exigen para modificar un contrato, como lo ha pretendido hacer en los oficios presentados ante esta División.

No obstante lo anterior, considera este órgano contralor de relevancia hacer notar al IDA que las normas enunciadas permiten la modificación de contratos que estén por iniciar, o que ya se encuentre en curso su ejecución y en el caso concreto a partir de lo informado por la misma Administración y ante duda que tuviera esta División, en la actualidad no podríamos entender que el contrato esté vigente, pues el Instituto en el oficio PE-1140-2011 *en lo que interesa destacó: “... la ejecución del contrato de asesoría se programó para un año calendario, desglosado en cuatro fases y en plazos definidos en la contratación, y que la fase IV FLACSO entregó el informe final en noviembre de 2010 con los “productos esperados” (...) excepto el programa de capacitación para el personal del IDA, (...) había quedado pendiente por mutuo acuerdo de partes, para ser retomada en el mes de enero de 2011 (...) y que esa capacitación -*

*específicamente el registro y procesamiento de datos- se concluye en la semana del 27 al 1 de julio de 2011 (...) donde se da por ejecutada”.*²

Atentamente,

Lic. Oscar Castro Ulloa
Gerente Asociado a.i.

M.Sc. Kathia G. Volio Cordero
Fiscalizadora

KGVC/Rbr
Ni: 9454, 10411, 11350, 11413.
Ci Archivo Central
G: 2009001962-2

² Como se indicara supra se entiende que la ejecución de la capacitación pendiente acaeció de la semana del 27 junio de 2011 al 1 de julio del mismo año.