

DIVISIÓN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio N° **10691**

04 de octubre de 2013
DCA-2456

Ingeniera
Ileana Hidalgo López, MBA
Directora
Laboratorio Costarricense de Metrología
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Fax N° 2283-5133

Estimada señora:

Asunto: Se otorga autorización en forma condicionada al Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), para realizar una contratación directa con proveedor específico, para la “*Compra de módulos para control de Planillas e Inventario y horas de capacitación asociadas a dichos módulos*”, por un monto de ₡6.836.500,00/100 (colones), al amparo del numeral 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, y el numeral 138 y 139 de su Reglamento.

Nos referimos a su oficio LACOMET-239-2013, de fecha 29 de agosto de dos mil trece, presentado ante este órgano contralor en fecha 30 de agosto de ese mismo año, adicionado por los oficios LACOMET-253-2013 y LACOMET-274-2013, ambos del mismo año 2013, en atención a las dos solicitudes de información adicional, requeridas por esta División mediante oficios DCA-N° 2148 de fecha 09 de septiembre y N° DCA-2337 de fecha 26 de de septiembre, ambos del mismo año 2013, donde solicita la autorización descrita en el asunto.

I. Antecedentes de la solicitud requerida

Para los propósitos de la presente gestión, el Laboratorio Costarricense de Metrología (en adelante LACOMET), ha señalado los siguientes antecedentes:

- a) Que dentro del presupuesto 2013 de LACOMET, se cuenta con la subpartida 5.01.05 para la ejecución de las actividades del Proyecto PROCALIDAD, para adquirir equipo y programas de Cómputo por un monto reservado de ₡6.836.500,00/100 (colones).
- b) El Proyecto PROCALIDAD nace del Convenio de Financiación N° DCI-ALA/2009/020/289, para el “Fortalecimiento de la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas, mediante el aumento de la calidad y la mejora de los procesos de evaluación de la conformidad”, firmado el

08 de diciembre de 2010 entre el Gobierno de Costa Rica, a través de la representación del Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) y la Unión Europea (UE).

- c) El Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), es el beneficiario de dicho Convenio, y por ende el responsable por la buena ejecución del Proyecto PROCALIDAD, y consecuentemente, por el buen uso de los recursos. Complementariamente, la normativa Europea establece que la gestión del citado Proyecto es parcialmente descentralizada a través de una Entidad Gestora, conformada actualmente por un Administrador y un Contador, dotados por el beneficiario, para ejecutar conjuntamente los fondos descentralizados de la Unión Europea, así como los recursos correspondientes a la contrapartida nacional, donde está incluido el presupuesto de LACOMET.
- d) Las actividades a realizar por el Proyecto se encuentran establecidas y aprobadas por la Delegación de la Unión Europea en el documento denominado Primer Presupuesto Programa de Ejecución Plena (PP1). Y dentro de las actividades establecidas, está la actividad ROA01 denominada "*Equipamiento de la entidad gestora del Proyecto*".
- e) Dentro del equipamiento requerido, se tramitó y adquirió un sistema contable, según licitación abreviada número 2012-LA-000038-00500, Orden de Compra 000050, mismo que fue adjudicado a la empresa TecApro de Costa Rica, S. A., con cédula de persona jurídica 3-101-104050-18, por un monto de ¢6.499.990,00/100 (colones).

II. Justificaciones

1. De los antecedentes desarrollados, conforme al avance del Proyecto del sistema contable contratado mediante la licitación abreviada señalada en los antecedentes, y por la magnitud del propio sistema, han surgido requerimientos de información demandados por las instituciones de control, tales como Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Contabilidad Nacional, Tesorería Nacional, entre otras, además, de la propia Delegación de la Unión Europea, y también, por así estar establecido, en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSPs). Este hecho ha evidenciado la necesidad de que dicho sistema contable, se amplíe con módulos para control de planillas e inventarios.
2. Aunado a lo anterior, LACOMET también requiere contratar más horas de capacitación, ya que en la licitación de referencia, se contrataron 100 horas y con los nuevos módulos a contratar, se hace necesario adquirir más horas de capacitación, incluso para realizar ajustes al plan de cuentas contables, revisión del procedimiento de desaplicar asientos, revisión del reporte del balance general, estado de resultados, detalle de gastos por rubro y subrubro en resultados, configuración de reporte de retenciones y revisar el procedimiento en el módulo de control bancario con los pagos y retenciones. Entre otros aspectos de interés, descritos en el oficio de la presente solicitud (Ver folios 1-3 del expediente de archivo de esta Contraloría General).
3. LACOMET fundamenta la presente solicitud, al amparo de lo dispuesto en la norma 138 de la Ley de Contratación Administrativa, en razón de la conveniencia administrativa, continuidad del servicio, idoneidad y para el logro de la debida satisfacción del interés general. Ya que requiere contratar los servicios descritos supra, con el proveedor específico TecApro de Costa Rica, S. A.,

con el respaldo económico de la contrapartida nacional, donde cuenta con un monto de ¢6.836.500,00/100 (colones), para dicha contratación, y con la justificación de que dicha empresa es la que vendió los módulos originales del sistema contable y dio la capacitación inicial.

4. El plazo de la contratación será, para el caso de las licencias de los módulos, en forma inmediata y la capacitación se recibirá en las fechas que proponga la Administración de acuerdo con la disposición de sus funcionarios.
5. Se promueve la presente solicitud de autorización para contratar específicamente con TecApro de Costa Rica, S. A, a fin de poder realizar la contratación directa lo más pronto posible, ya que resta poco tiempo de ejecución del Proyecto para el período presupuestario 2013.
6. En respuesta a la primer solicitud de información adicional, informa que efectivamente, el monto para la contratación de interés es por ¢6.836.500,00/100 (colones costarricenses), de ahí las dos certificaciones aportadas en autos que describen el contenido presupuestario dispuesto para los dos proyectos de PROCALIDAD C.C.P. N° 10-2013 para la implementación y capacitación de los módulos contables para el uso de la Entidad Gestora y C.C.P. N° 23-2013 para la implementación y capacitación de los nuevos módulos contables: Planillas e Inventarios, con cargo a la subpartida presupuestaria 5.01.05 “*Equipo y programas de cómputo*”, siendo que se consolidaron los servicios de los dos proyectos requeridos en un único trámite de contratación. (Ver folios 7, 11 y 12 del expediente de autorización de la Contraloría General).
7. Asimismo, en atención a la segunda solicitud de información adicional, justifican la presente solicitud al amparo del numeral 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el numeral 138 de su Reglamento, ya que consideran que su gestión es una respuesta a “**la única forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos**”, por cuanto se requiere de un sistema integrado de contabilidad y presupuesto, el cual inicialmente se le compró a la empresa TECAPRO, S. A., mediante la licitación indicada en autos. Otra razón de peso, se indica, está en que la Contabilidad gubernamental está implementando la NICSP, como marco normativo, y en acatamiento a dicho plan, toda la Administración Pública debe tener un sistema contable integrado, lo cual pusieron en marcha con la licitación abreviada referida, quedando pendiente el módulo de planillas e inventarios para integrar la información en un mismo sistema contable, debido a que se va a realizar un registro único de cada una de las tareas que integran la información contable.
8. De seguido, señalan que el presente trámite no procede por medio del numeral 200 del RLCA porque el presupuesto excede el 50% del contrato original, aparte que, tampoco aplicaría el numeral 201 ídem, por cuanto la ejecución de la licitación abreviada se ejecutó hace más de seis meses, o sea, en fecha 17 de diciembre de 2012 (Ver folios 24-27 del expediente de autorización de la Contraloría General).
9. Se adjunta a la presente gestión: Copia del Convenio de Financiación; Cotización de TecApro de Costa Rica, S. A.; Certificación del contenido presupuestario; Cronograma de las actividades a realizar para la contratación directa del objeto de interés (Ver folios 8, 9, 11-15, 26 y 27 del expediente de autorización de esta Contraloría General).

III. Criterio de la División.

El artículo 182 de la Constitución Política establece como regla general, que toda contratación administrativa debe celebrarse por medio de los procedimientos ordinarios (Votos 998-98 y 13910-05 de la Sala Constitucional); sin embargo, el sistema ordinario de contratación se complementa con mecanismos de excepción, como lo es el procedimiento de contratación directa.

En ese sentido, la contratación directa procede ante circunstancias calificadas en las que no resulta conveniente implementar un procedimiento ordinario para satisfacer el interés público, toda vez que su implementación ocasionaría, según ha señalado la Sala Constitucional en su Voto 5947-98, reiterado por el Voto 13910-05 “(...) un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública, donde el cumplimiento “per se” de exigencias legales más bien podría traducirse en serias alteraciones al orden institucional establecido en la propia Constitución Política”.

En el caso bajo estudio, la información que respalda la presente solicitud, acredita que debido a la relación contractual que ya existió entre la Administración solicitante y la empresa TecApro de Costa Rica, S.A, al ser esta la adjudicataria de la licitación abreviada 2012LA-000038-00500, Orden de Compra 000050, se busca complementar el objeto adquirido, con la adquisición de los nuevos módulos, objeto contractual de interés. Dicho argumento lo defiende la Administración aduciendo que para el caso particular existen razones de conveniencia administrativa, continuidad del servicio, idoneidad y la búsqueda de una debida satisfacción del interés público,

De igual modo, según la cotización del objeto a adquirir, emitida por el potencial proveedor, TecApro, Anexo 1 “Cotización”, del expediente de la Administración, LACOMET asegura que el mismo se complementa con la descripción del objeto contractual descrito en el folio 9 del expediente de archivo de esta Contraloría, de donde se colige que el objeto contractual de interés consiste en:

Descripción	Precio unitario	Precio total
Dos módulos contables: uno para Inventarios y otro para Planillas	¢382.500,00	¢765.000,00
65 horas para terminar la implementación de los módulos actuales	¢27.500,00	¢1.787.500,00
120 horas capacitación para nuevos módulos: inventarios y planillas	¢35.700,00	¢4.284.000,00
Total adjudicar		¢6.836.500,00

Por lo anterior descrito, considera esta División que, aparte de la normativa 138 del RLCA, indicado por la solicitante, se está ante el supuesto contemplado en el artículo 2 bis inciso c) de la LCA, en el sentido de que es dicha norma la que en complemento con la norma 138 y 139 del RLCA, autoriza que la Contraloría General ante los supuestos donde se establezca que existen suficientes razones para considerar que la solicitud gestionada es la más adecuada forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos, pueda apartarse del procedimiento ordinario.

Al respecto, la Administración ha indicado que el proveedor específico TecApro, es la mejor opción para satisfacer las necesidades de LACOMET y darle solución a la adquisición de los dos módulos de nóminas e inventarios, así como la capacitación necesaria para administrar los mismos. Por otro lado, se expone entre las justificaciones de la gestionante, que para minimizar los riesgos de operación asociados al sistema contable es altamente recomendable adquirir equipos iguales a los ya instalados, lo

que a su criterio se torna altamente recomendable, conveniente y oportuno para la compatibilidad de los módulos ya instalados con los nuevos a adquirir, con la ventaja de que bienes similares ya fueron requeridos en la licitación mencionada y ofertados por el mismo contratista que resultó adjudicatario, lo que representa para esa Administración no incurrir en costos adicionales para la adaptación de los equipos, aunado al hecho de que el contratista ha realizado una cotización sobre el objeto a adquirir.

Se hace la observación que se aceptan los argumentos de la Administración de que la contratación de la empresa es conveniente y oportuna, aunque se aclara que no la única, pues es de conocimiento que en el mercado existen otras empresas que podrían suplir esa necesidad.

Así las cosas, este Despacho, tratándose de contrataciones que encuentran fundamento jurídico en el artículo 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, en complemento con las normas 138 y 139 de su Reglamento, ha encontrado razones y motivos que respalden la intención de la Administración de contratar bajo los supuestos que describe la norma, también, bajo dicha comprensión este órgano contralor ha valorado la justificación que sustenta la solicitud de esta naturaleza, y deja bajo la responsabilidad de la Administración la identificación de su necesidad y la forma propuesta para satisfacerla. En otras palabras, la valoración a cargo del órgano contralor es respecto a las razones que se presentan para no promover el procedimiento ordinario que en principio correspondería, no así respecto a la decisión que tome la Administración para satisfacer sus necesidades, quien es la que mejor las conoce.

Aunado a lo anterior, la Administración ha señalado que precisa de la presente aprobación en atención de poder realizar la contratación de la empresa TecApro de Costa Rica, S. A., a la mayor brevedad posible, considerando el poco tiempo de ejecución que le resta al Proyecto para el período presupuestario 2013.

Adicionalmente, estima este órgano contralor que no puede dejarse de lado, que la empresa a la que se autoriza contratar, fue la que resultó adjudicataria en el procedimiento ordinario que se promovió oportunamente, con lo cual tampoco se aprecia que exista en este caso un desconocimiento de los principios que rigen la materia. En ese sentido se entiende, que si en aquella oportunidad LACOMET hubiese conocido que requería de los módulos en interés, los mismos se hubieran incorporado a la licitación adjudicada a favor de TecApro de Costa Rica, S. A.

De esta forma, y en virtud de las razones señaladas por LACOMET que respaldan su propuesta de contratación como la mejor forma de alcanzar la debida satisfacción del interés público, con fundamento en lo indicado en el artículo 2 bis inciso c) de la LCA, 138 y 139 de su Reglamento, se le autoriza para contratar directamente con la empresa TecApro de Costa Rica, los bienes y servicios necesarios para que se realice una contratación directa con proveedor específico, por un monto total de ¢6. 836.500,00, condicionado a lo que se indica en el siguiente apartado.

IV. - Condiciones bajo las que se otorga la presente autorización

No obstante que se ha conferido la autorización, se deja condicionada a la observancia de las siguientes condiciones:

1. La contratación autorizada deviene independiente de la Licitación Abreviada 2012LA-000038-00500, y en consecuencia la fiscalización y alcance de la misma, son responsabilidad de LACOMET.
2. Se debe confeccionar un expediente administrativo en el cual consten todas las actuaciones que se desarrollen en el procedimiento de la contratación directa.
3. La contratación se autoriza por un monto de ¢6.836.500,00, según la estimación que remitió LACOMET y para el objeto descrito en el párrafo cuarto del criterio de esta División.
4. Es de exclusiva responsabilidad del LACOMET, contar con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacerle frente a la erogación en el momento que se realice la contratación de los bienes y servicios señalados.
5. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración las condiciones técnicas, legales y administrativas de los bienes y servicios a contratar, así como la razonabilidad del precio de los servicios por adquirir, en cuyo caso, deberá dejar constancia dentro del expediente administrativo descrito, que el precio que se llegare a adjudicar es razonable según lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
6. Las modificaciones en fase de ejecución contractual, incluyendo aumentos y disminuciones se registrarán 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 (...)”.
7. Al ser un procedimiento excepcional autorizado según las explicaciones dadas, no es viable una nueva contratación al amparo del artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA).
8. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que la empresa no cuente con prohibiciones para contratar con el Estado y que no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración Pública. Además, es responsabilidad de esa Administración velar porque el contratista se encuentre al día en el pago de obligaciones de seguridad social e impuestos nacionales.
9. De igual manera, es responsabilidad de la Administración la verificación del cumplimiento de las obligaciones del artículo 5 de la Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas (Ley No. 9024), en el sentido de que los contribuyentes que se encuentren morosos no podrán contratar con el Estado o cualquier institución pública autónoma y semiautónoma, en el caso de que el contratista sea una persona jurídica, como se presenta en el caso de marras.
10. Por las especiales circunstancias que se destacan en este oficio y por la estimación del presente negocio, no cabrá recurso alguno.

11. Deberá suscribirse un contrato que contemple las condiciones establecidas en la oferta presentada por la empresa y deberá contar además con la aprobación interna, según lo previsto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad de la señora Ileana Hidalgo López, MBA, en su condición de Directora del PIMA, o quien ejerza este cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Lic. Marco Vinicio Alvarado Quesada
Gerente de Asociado

Licda. María Auxiliadora Agüero Barboza
Fiscalizadora Asociada

Se adjunta/ Expediente Administrativo

MAB/yhg
NI: 20590/21684/24054/24082/
Ci: Archivo Central
G: 2013002489-1