

**Al contestar refiérase
al oficio No. 11727**

07 de setiembre de 2016
DCA-2262

Señor
Ronald Peters Seevers
Director Ejecutivo
Instituto del Café

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Instituto del Café de Costa Rica procedimiento sustitutivo para la compra de tiquetes aéreos al exterior, contemplado en el “*REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA*”, remitido a este órgano contralor mediante oficio No. DEJ/758/2016 del 23 de agosto de 2016.

Nos referimos a su oficio No. DEJ/620/2016 del 14 de julio de 2016, recibido en este órgano contralor ese mismo día; mediante el cual solicita la autorización indicada en el asunto.

La Administración aportó información adicional mediante oficios No. DEJ/699-/2016 del 04 de agosto y No. DEJ/758-2016 del 23 de agosto, ambos de 2016, recibidos los días 05 y 25 de agosto del año en curso, respectivamente.

I. Antecedentes

La Administración solicita que se le autorice un procedimiento sustitutivo para la compra de tiquetes aéreos al exterior.

Expone que con sustento en la Ley No 2762, el ICAFE, como parte de su actividad ordinaria, promueve el café de Costa Rica a nivel internacional, por lo cual acude a diferentes eventos internacionales que promueven o promocionan el consumo del producto.

Señala que el acudir al procedimiento propuesto es la mejor forma de satisfacer el interés general, en el entendido que optimizar los recursos institucionales permite disponer de ellos para el desarrollo de los grandes proyectos que constituyen la actividad ordinaria de la institución, a saber, el fomento e implementación de transferencia tecnología en pro de la sostenibilidad cafetalera, así como la promoción para dar prestigio y colocar en los mercados internacionales consolidados el producto “Café de Costa Rica”, labores consignadas en el artículo 2 de la Ley No. 2762.

II. Criterio de la División

En el presente caso se tiene que la Administración requiere que se le autorice un sistema sustitutivo para la compra de tiquetes aéreos al exterior.

Sobre el particular, resulta relevante señalar que el artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), en lo que resulta de interés dispone:

“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.”

Al respecto, la Administración informa que a efectos de cumplir con las funciones que le han sido asignadas por la Ley No. 2762, requiere comprar tiquetes al exterior para acudir a los diferentes eventos internacionales que promueven o promocionan el consumo del producto y reuniones de transferencia tecnológica, viajes que anualmente oscilan entre 16 y 20.

Así las cosas, la Administración expone que de conformidad con su análisis, el beneficio económico que implica la compra de tiquetes aéreos mediante la modalidad prevista en el procedimiento sustitutivo, de frente a la adquisición del mismo tiquete por las vías convencionales implica un ahorro estimado de \$ 7.765.54 (folio 64 del expediente de solicitud).

Indica que con el procedimiento propuesto, estaría adquiriendo los tiquetes aéreos que requiere para cumplir con las disposiciones que establece la Ley No. 2762 de forma económica, proceder que se apega al principio de eficiencia, por cuanto se pretende un uso adecuado de los fondos públicos.

Considerando lo anterior, se tiene presente que el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa, que regula los principios de eficacia y eficiencia, expone:

“Todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales./Las disposiciones que regulan la actividad de contratación administrativa, deberán ser interpretadas de la manera que más favorezca la consecución de lo dispuesto en el párrafo anterior”.

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que la Ley No. 3462, Reguladora de Gastos de Viaje y Transporte de Funcionarios del Estado, en su artículo 3 dispone:

*“El Reglamento indicará el procedimiento para autorizar el gasto o incluirá regulaciones sobre los sistemas de transporte a usar. Se usarán los servicios de una línea aérea nacional, cuando cubran la totalidad o parte de la ruta del viajero; y en su defecto se dará preferencia a las líneas aéreas aquí ofrezcan el **mayor descuento al Estado, en el precio de los pasajes.**”* (negrita agregada).

Y el Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos, en su artículo 45 en cuanto a los gastos por transporte aéreo, establece:

*“En todo viaje al exterior en que deba usarse transporte aéreo, deberá emplearse, conforme lo indica el Artículo 3º de la Ley 3462, la línea o líneas aéreas nacionales que cubran la totalidad o parte de la ruta del viajero. Si no pudieran utilizarse esas empresas se dará preferencia a la línea que ofrezca el **mayor descuento en el precio de los pasajes o el menor precio de éstos**. En aquellos casos en que haya **rutras alternativas para viajar a determinado país, se escogerá la que resulte más económica, para lo cual la Administración deberá tomar en cuenta todos los factores que incidan en el costo de la gira**. En todo caso, la Administración será la encargada de comprar los respectivos pasajes o tiquetes aéreos. Procurará –con apego a la normativa que los rijan- que todos los beneficios derivados por la compra de tales pasajes o tiquetes, así como los derivados del pago de los servicios de alimentación, hospedaje y similares, les sean cedidos para su disfrute. Únicamente en casos excepcionales, debidamente justificados y autorizados por la Administración, el funcionario podrá comprar tales pasajes o tiquetes. Ningún ente público podrá cubrir el valor de pasajes aéreos en primera clase, salvo que se trate del Presidente de la República, en cuyo caso, dicha prohibición no afecta a aquellos miembros de la comitiva presidencial que sean seleccionados por el o la Presidente. Los otros miembros de los Supremos Poderes, los viceministros, los jefes de jerarquía –de acuerdo a su definición en el artículo 7- y la Autoridad Superior Administrativa del ente público, podrán viajar en clase ejecutiva o de negocios” (negrita agregada).*

Así, el procedimiento propuesto secunda las disposiciones normativas, en el tanto pretende que se adquieran los tiquetes aéreos directamente a las aerolíneas de manera tal que tenga lugar ahorro de fondos públicos con ocasión de su compra, por ende, con fundamento en lo que viene dicho y en lo dispuesto en el artículo 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 138 de su reglamento, se otorga autorización para que el Instituto del Café de Costa Rica implemente el sistema sustitutivo a los procedimientos ordinarios que se encuentra desarrollado en el “**REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA**”, remitido a este órgano contralor mediante oficio No. DEJ/758/2016 del 23 de agosto de 2016, reglamento visible de folio 103 a 106 del expediente de solicitud; para que la Administración cumpla con las disposiciones que establece la Ley No. 2762.

Eso sí, para la implementación del sistema la Administración deberá observar, en lo pertinente, la Ley de Contratación Administrativa, su Reglamento y la Ley 3462 y el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para Funcionarios Públicos

III. Condiciones bajo las cuales se otorga la autorización

1. Se autoriza al Instituto del Café de Costa Rica para realizar procedimientos sustitutivos para la compra de tiquetes aéreos al exterior, contemplado en el “**REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA**”, remitido a este órgano contralor mediante oficio No. DEJ/758/2016 del 23 de agosto de 2016, visible de folio 103 a 106 del expediente de solicitud.

2. El plazo por el cual se autoriza el procedimiento sustitutivo a los procedimientos ordinarios, será por un año contado a partir de la publicación en La Gaceta del “*REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA*”. Consecuentemente, de previo a dicha publicación la Administración deberá modificar la vigencia consignada en el reglamento para que se consigne el plazo de un año. (folio 106 del expediente de solicitud). Una vez que se publique el reglamento deberá informarse de ello a esta División de Contratación Administrativa, haciendo indicación expresa del número de La Gaceta donde se realizó la publicación. De previo a vencer dicho plazo, y en caso de que se requiera continuar con el sistema alternativo de contratación que se autoriza, el Icafe deberá remitir un análisis de la ejecución del sistema, con indicación de las ventajas e inconvenientes presentados en la ejecución del sistema, así como las consideraciones que por las cuales se requeriría una prórroga del mismo.
3. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados, aspecto dentro del cual se encuentra el análisis realizado a efectos de determinar el ahorro que implica el acudir al procedimiento sustitutivo contemplado en el “*REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA*” (folio 64 del expediente de solicitud).
4. Para los efectos de cualquier prórroga del sistema sustitutivo autorizado, es necesario que se cuente con el criterio de la Auditoría Interna de esa entidad, respecto de: a) La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto autorizado, así como la verificación de que no se ha empleado para otros supuestos, b) Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de la Contraloría General y lo plasmado en el propio sistema, c) Valoración de la eficacia y los beneficios económicos del sistema alternativo de contratación frente al régimen ordinario, que corrobore las circunstancias que originaron su elaboración y que la necesidad de su operación persista. En ese sentido, se deberá comunicar oportunamente a la Auditoría, para lo que respecta a la programación y la ejecución de estas evaluaciones, las cuales se sustentan en el contexto de la colaboración prevista en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Los resultados deberán comunicarse oportunamente a la administración activa para lo que corresponda.
5. Cualquier modificación que se requiera al procedimiento sustitutivo recogido en el “*REGLAMENTO PARA LA COMPARA DE TIQUETES AÉREOS AL EXTERIOR DEL INSTITUTO DEL CAFÉ DE COSTA RICA*”, deberá contar previamente con la autorización de este órgano contralor.
6. Se advierte a la Administración que en apego a lo dispuesto en el artículo 8 de la LCA, y 8, 9 y 10 del RLCA, al inicio de cada uno de los procedimientos de compra, deberá constar en el expediente la respectiva reserva presupuestaria donde se acredite que se tiene el contenido presupuestario suficiente y disponible y deberá ser emitida la decisión inicial correspondiente, en la cual se plasme la justificación de la compra de los tiquetes a adquirir.
7. De conformidad con las disposiciones del inciso b) del artículo 8 del reglamento que contiene el sistema sustitutivo que aquí se autoriza, se otorga la autorización en el entendido que de previo a adjudicar, en el caso de los proveedores nacionales, esa Administración procederá a verificar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 65 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en los términos dispuestos en este numeral, así como a verificar que el proveedor nacional se encuentre al día en el pago de sus obligaciones con FODESAF, que no se encuentre afectado por alguna causal de prohibición, sancionado o inhabilitado para contratar con la Administración. Asimismo, la Administración de previo a la adjudicación

deberá verificar que los proveedores nacionales cumplan con las restantes disposiciones del ordenamiento jurídico que les sean aplicables. La verificación del cumplimiento de dichos aspectos queda a entera responsabilidad de la Administración y deberá constar expresamente en el respectivo expediente administrativo.

Ahora bien, en caso de que la Administración pretenda contratar la adquisición de los tiquetes a un proveedor extranjero deberá verificar de previo a la adjudicación que éstos ostentan dicho carácter y que no tengan operaciones en el territorio costarricense. Además, la Administración deberá verificar que los proveedores que no tengan operaciones en el territorio costarricense no se encuentren en algún supuesto que le impida contratar con la Administración. Esta verificación deberá constar en el expediente administrativo de cada procedimiento sustitutivo, lo cual queda a entera responsabilidad de la Administración.

8. En apego al principio de igualdad, se advierte a la Administración que la comparación de la cinco opciones prevista en el inciso f) del artículo 8 del reglamento que contiene el sistema alternativo, debe realizarse de previo a la compra en condiciones de igualdad, lo cual deberá constar en el respectivo expediente de la contratación.
9. Se advierte a la Administración que toda compra que celebre en virtud del procedimiento sustitutivo que se autoriza, debe realizarse en apego de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 3462 y 45 del Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos, debiendo considerar que, de conformidad con esta normativa, debe adquirirse el tiquete de la aerolínea que ofrezca el mayor descuento o menor precio, adquiriendo la ruta alternativa más económica.

Así las cosas, la determinación de la ruta preferente prevista en los artículos 2 y 6 del procedimiento alternativo que mediante el presente oficio se autoriza debe realizarse en apego a el artículo 3 de la Ley 3462 y 45 del Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos.

10. Queda a entera responsabilidad de la Administración el cumplimiento de las disposiciones previstas en el artículo 40 de la Ley de Contratación Administrativa y 140 y siguientes de su Reglamento, en cuanto al uso de medios electrónicos en materia de contratación administrativa.
11. La autorización se otorga considerando que la Administración ha expuesto: *“(...) el acto de acudir a los “portales de internet” no implica en lo absoluto una intermediación entre mi representada y cualquier línea aérea, que signifique o conlleve un pago adicional por la compra del tiquete aéreo. Por el contrario, acceder a la adquisición de tiquetes por esta vía- “portal de internet”- constituye de alguna manera una compra directa que exime a las institución del pago de intermediaciones que sí cobran las agencias de viaje a las que se tiene que acudir para seguir los procedimientos de contratación ordinarios (...) por ningún motivo se van a consultar promociones, itinerarios y precios en portales de Agencias de Viajes, ya que las mismas se convierten en intermediarios. / La búsqueda será en portales de las aerolíneas comerciales, lo que implica adquirir tiquetes a precios que estas aerolíneas ofrecen y no utilizar la figura del intermediario que este caso es la Agencia de Viajes. Dichas consultas no merecen un pago adicional y por ende lo que se paga es solamente el costo del tiquete”* (folios 65 y 66 del expediente de solicitud). En este sentido, se advierte a la Administración que bajo ningún supuesto podrá adquirir los tiquetes aéreos de ningún intermediario sino que deberá adquirirlo directamente a las aerolíneas; y que por ende, únicamente podrá cancelar el precio que éstas cobren.
12. De previo a la publicación en La Gaceta del sistema alternativo regulado en el reglamento que mediante el presente oficio se autoriza, la Administración deberá:

- i. Eliminar la palabra igual del considerando primero.
 - ii. Eliminar en el artículo 2 la mención doble que se realiza en la definición del Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionario Públicos, de la frase “Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte”.
 - iii. Eliminar la frase “o su representante autorizado” en el artículo 2 en la definición de “Tiquetes Aéreos”.
 - iv. Agregar al artículo 6 después de la frase “Deberá adjuntarse”, la palabra “indicarse”.
13. De frente a las disposiciones del artículo 4 del Reglamento que contiene el sistema que mediante el presente oficio se autoriza, se reitera a la Administración que en los procedimientos que llegue a celebrar deberá cumplir con las disposiciones del artículo 3 de la Ley 3462 y 45 del Reglamento de Gastos de Viaje y Transporte para Funcionarios Públicos.
14. Se advierte que en caso de aplicar el supuesto dispuesto en el inciso b), artículo 4 del sistema con este oficio se autoriza, la Administración que deberá justificar expresamente en el respectivo expediente administrativo, las razones por las cuáles procede la aplicación de este supuesto.
15. En cuanto al contenido del artículo 5 del referido procedimiento se advierte a la Administración que debe establecer en el respectivo reglamento de organización los supuestos ante los cuales procede que la aprobación la emita la Junta Directiva o el Director Ejecutivo.
16. En cuanto al artículo 12 del procedimiento que mediante el presente oficio se autoriza, se advierte a la Administración que deberá verificar la transacción y la legalidad de la compra, estableciendo los mecanismos de control interno necesarios para ello. De igual forma, deberá verificar que los medios de pago sean acordes con el principio de legalidad regulado en el numeral 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública

La verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Ronald Peters Seevers, en su condición Director Ejecutivo del Instituto del Café. 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,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Olga Salazar Rodríguez
Fiscalizadora