

**Al contestar refiérase
al oficio No. 06428**

06 de junio de 2017
DCA-1164

Señor
Alberto López Chávez
Gerente General
Instituto Costarricense de Turismo
alberto.lopez@ict.go.cr / juan.borbon@ict.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se otorga autorización al Instituto Costarricense de Turismo, para realizar una contratación directa concursada para los servicios de administración del Centro Nacional de Convenciones (CNC), por un plazo de cuatro años.

Nos referimos a su oficio No. G-0657-2017 del 04 de abril del año en curso, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Este órgano contralor requirió información adicional a la Administración, mediante oficios No. 04662 (DCA-0848) del 25 de abril del 2017 y No.05489 (DCA-0981) del 16 de mayo de 2017, los cuales fueron atendidos por oficios Nos. G-0813-2017 y G-0935-2017 de fechas 03 y 23 de mayo del mismo año, este último recibido en la misma fecha.

I.-Antecedentes y justificación de la solicitud.

Señala el Instituto Costarricense de Turismo -en adelante ICT- que se encuentra ejecutando el contrato de construcción del Centro Nacional de Congresos y Convenciones, proyecto que será culminado a inicios del año 2018, lo que hace necesario concretar la operación efectiva y exitosa del mismo.

Indica que la operación de Centros de Convenciones es algo particular, que revierte condiciones específicas que responden al tipo de segmento, que en nada se parece al turismo tradicional de placer en el que el ICT se encuentra posicionado y en el que cuenta con vasta experiencia, así como que se encuentra ante la primera experiencia en este campo, y al no existir otro Centro de Convenciones en el país, no puede acudir a operadores que ya se encuentren posicionados en el mercado, porque no existen.

Afirma que requiere la contratación de un operador internacional, para lo cual realizó un análisis de los posibles oferentes, el que arrojó que son muy pocas las empresas que ofrecen este servicio y que puedan demostrar una gestión exitosa de espacios como el que se construye.

Señala que la meta es contratar a quien demuestre que puede realizar una operación que genere el efecto derrame que se requiere, así como lograr el verdadero posicionamiento del país en este segmento.

Motivo por el cual solicita la autorización de este Despacho, para contratar por un plazo de cuatro años prorrogable por un plazo igual, los servicios de administración del Centro de Convenciones, con fundamento en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 de su Reglamento.

II.-Criterio de la División.

Como regla general establecida en nuestra Constitución Política, todas las compras realizadas con fondos públicos, deben observar el procedimiento ordinario de licitación que corresponda aplicar de acuerdo al monto.

No obstante, preponderando el interés público de los habitantes sobre los formalismos que pretenden garantizar ese interés, el legislador estableció en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el 146 del Reglamento a dicha Ley, la facultad de la Contraloría General para autorizar de forma excepcional la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, cuando existan razones suficientes para considerar que es la única forma de satisfacer el interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

Desde esta óptica, el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, permite a la Contraloría General autorizar la aplicación de procedimientos de excepción cuando existan circunstancias y razones que impliquen que el procedimiento ordinario que corresponde no resulta conveniente de cara a la satisfacción del interés público, lo cual debe ser analizado por esta División a partir de lo solicitado por la Administración, a fin de determinar la procedencia o no de lo pretendido.

En el caso concreto el Instituto Costarricense de Turismo, ha solicitado autorización para realizar un procedimiento de contratación directa concursada para contratar la administración del Centro Nacional de Convenciones.

Señalando que requiere la contratación de un operador internacional, para lo cual realizó un análisis de los posibles oferentes, el que arrojó que son muy pocas las empresas que ofrecen este servicio y que puedan demostrar una gestión exitosa de espacios como el que se construye.

En ese sentido afirma haber realizado una reunión de trabajo el día 21 de marzo de 2017, entre los funcionarios de ICT a cargo del proyecto y consultores de la empresa MICE CONSULTING, procediendo a una revisión exhaustiva de los Centros de Convenciones que operan en América Latina y en los Estados Unidos, con el fin de determinar, con base en las dimensiones de los distintos recintos en comparación con el que se construye, cuáles son las empresas internacionales que administran predios de tamaño similar.

Así indica haber concretado una lista de posibles empresas a invitar, que pudieran cumplir con los siguientes criterios:

“-En los cinco años anteriores a la fecha de publicación de este cartel, haber tenido la responsabilidad de la gestión de al menos un centro de convenciones con una capacidad total no menor a 3.000 asistentes y con un área no inferior a 10.000 metros cuadrados.

-En los cinco años anteriores a la fecha de publicación de este cartel, haber tenido la responsabilidad de la organización de al menos 25 reuniones y eventos dentro de un rango de entre 250 a 1.000 participantes, por año.

-Ser miembro o socio de alguna(s) de las siguientes organizaciones: ICCA o COCAL.

-Mayor cantidad de años de experiencia nacional y/o internacional en la gestión de grandes espacios para reuniones y exposiciones la operación de servicios de turismo de reuniones y la organización de eventos MICE.” (ver oficio 0813-2017 de fecha 03 de mayo de 2017, visible a folio 19 de los antecedentes de este oficio)

En relación con el mercado nacional, señala que como rectores del turismo nacional conoce que en este segmento, si bien existen hoteles con salones de reuniones, u otros recintos más grandes (Estadio Nacional, Pedregal, Parque Viva), que pueden albergar eventos masivos como conciertos y actividades deportivas, el país carece totalmente de un verdadero Centro de Convenciones y por ende, de la experiencia necesaria para operarlo.

Adicionalmente indica que la inversión realizada por el ICT en el inmueble, no puede ser vista en forma aislada, ya que es la primera etapa para el cumplimiento del objetivo final, es decir, el tener un Centro de Convenciones funcionando y exitoso que ayude a posicionar al país en este segmento turístico, por lo que el interés público solamente puede verse cumplido cuando existan las dos condiciones indispensables: un Centro de Convenciones construido y un operador especializado que lo administre.

Así lo indica en el oficio de solicitud No. G-0657-2017 del 04 de abril de 2017, al afirmar que *“(...) para poder competir en el mercado internacional, es imprescindible la comercialización y posicionamiento de un servicio como el propuesto, para lo cual lo recomendable es iniciar dichas labores con al menos dos años de anticipación a la puesta en operación, y con ello lograr la exposición del servicio y la respectiva negociación para que las entidades gubernamentales y empresas privadas tomen la decisión de donde realizara su evento, analizado los servicios e infraestructura turística y general del país (...)”*

En abono a lo anterior, indica esa Administración que no es posible realizar el proceso de licitación pública y contratar el operador al mismo tiempo en que se termina la obra, pues para un Centro de Convenciones es imprescindible que su operador esté contratado mucho tiempo antes de su apertura, ya que la comercialización de eventos no reviste inmediatez, por el contrario, los mismos son negociados con dos o más años plazo.

De lo comentado hasta aquí queda claro como primer conclusión, que efectivamente el Centro Nacional de Convenciones constituye hoy una realidad más próxima a concretarse, estimándose el final de su etapa constructiva para inicios del año 2018 tal y como lo informa esa Administración.

Ahora bien, partiendo de lo anterior y como segunda conclusión, entiende también este Despacho que dicho Centro Nacional de Convenciones ante la imposibilidad de ser administrado directamente por el ICT, requiere para su adecuada operación de un administrador que se encargue de toda la actividad de planeación, atracción del público meta y logística para su funcionamiento, siendo entendible también que este administrador u operador, debe empezar a actuar de manera anticipada a la construcción del edificio, sea promocionándolo y definiendo la estrategia de mercado y definición de posibles eventos, para cuando efectivamente este se encuentre concluido.

Esta labor como es de suponer, para el máximo aprovechamiento del edificio, debe iniciarse con una antelación suficiente que permita programar adecuadamente las actividades a realizar, siendo que el desarrollo de un procedimiento de licitación pública para ese cometido, en vista de sus mayores formalidades, podría impedir contar en el corto plazo con este administrador, y ante la conclusión prevista del edificio, podría suceder que finalizada la obra, aún no se cuente con este operador, afectando en esencia la adecuada explotación del edificio.

Al respecto, nótese que esta proyección no se sujeta solo a las actividades en el corto plazo, sino también a aspectos asociados al grado de inversión, definición de actividades a mediano y largo plazo y su debida calendarización, debiendo hacerse notar que la oferta de servicios de este Centro de Convenciones, es dirigido a un segmento especial, que involucra amplias labores de planificación de previa, que desde luego efectuarlas hasta la debida construcción del edificio, podría conculcar con ese aprovechamiento máximo que se requiere de este, y un atraso en las actividades para la cual ha sido conceptualizado, sin dejar de lado el hecho los recursos que dejaría de percibir la Administración por esos eventuales atrasos.

Motivo por el cual, resulta entendible a criterio de esta División, que la Administración deba tener concluida o a punto de concluir la contratación del administrador del Centro de Convenciones a fin de que este inicie en la definición de actividades y posterior operación inmediatamente se encuentre construido, siendo entonces un procedimiento de excepción, el que puede suplir esa necesidad en forma oportuna y acorde con los tiempos en que la Administración requiere el servicio.

Con este procedimiento de excepción -contratación directa-, la Administración podría contar con los servicios de este operador y de esta forma no extender la adecuada explotación del inmueble, especialmente en momentos en que nuestro país procura una campaña amplia de posicionamiento turístico a nivel internacional, siendo el Centro de Convenciones una apuesta clara hacia esa dirección, por lo que su explotación pronta y sin dilaciones, supondría importantes beneficios para el país.

A partir de lo anterior, estima procedente este Despacho otorgar la autorización solicitada, en razón del relevante interés público que reviste para la Administración contar en el mediano plazo con los servicios de administración del Centro, lo que redundará en una más pronta explotación de este y con ello, agilizar la promoción turística del país sin dejar de lado, los recursos que ingresarían producto del desarrollo de los eventos.

Ahora bien, en relación con el plazo que solicita el ICT, sea un plazo de cuatro años prorrogable por un plazo igual, esa Administración indicó en su solicitud que el plazo se justifica en razón que nos encontramos en presencia de un contrato de servicios, y siendo que se proyecta que el contrato de administración de CNCC estaría suscribiéndose para el mes de octubre del año en curso, y la finalización de la obra constructiva para el mes de enero del 2018, considera primordial el que exista posibilidad de prorrogar el contrato hasta por un plazo igual al máximo permitido, teniendo en cuenta el poco tiempo que transcurriría entre la fecha de formalización del contrato de administración y la finalización de la obra constructiva.

Adiciona que esta es una actividad particular, que reviste condiciones específicas que responden a un tipo de segmento, que en nada se parece al turismo tradicional de placer, lo que les obliga también a considerar las variables económicas del mismo, que difieren mucho de la de otras actividades, pues los eventos que pueden efectuarse son a un mediano plazo de hasta dos años o más después de pactados.

Indica que ante esta realidad, el plazo del contrato de administración se constituye en un punto medular de los posibles oferentes, pues la particularidad del negocio requiere que el mismo sea atractivo para estas empresas y que no se vislumbre como una actividad, que por la imposición de un plazo muy corto, no permita generar ingresos suficientes que garanticen su operación exitosa y eventualmente, la generación de utilidades.

Manifestando a su vez, que para poder competir en el mercado internacional, es imprescindible la comercialización y posicionamiento de un servicio como el propuesto, para lo cual lo recomendable, por experiencia internacional, es iniciar dichas labores con al menos dos años de anticipación a la puesta en operación, y con ello lograr la exposición del servicio y la respectiva negociación para que las entidades gubernamentales y empresas privadas tomen la decisión de donde realizara su evento, analizado los servicios e infraestructura turística y general del país.

Al respecto es importante señalar, que si bien el ICT señala que en caso de no autorizarse la prórroga solicitada, el contrato de administración no podría disponer del tiempo para la fase de comercialización previa necesaria para el posicionamiento del servicio en el mercado, lo que influirá en las proyecciones de ingresos y de economías de escala en su estructura operativa, no desarrolla en qué forma las proyecciones que mencionan se verían afectadas o bien las razones por las que el plazo de cuatro años no es suficiente para posicionarse en el mercado, analizando planes de inversión, programación de actividades, público meta, tal y como fue solicitado en los requerimientos de información.

Lo anterior toma relevancia ya que el ICT en su solicitud expresa que pretende desafectar el terreno en el que se construye el Centro de Convenciones, propiedad del PIMA y cedido mediante convenio, aspecto que supone que en el mediano plazo el ICT podría disponer del inmueble y contar con un mecanismo diferente para su administración como puede ser la concesión del mismo, mecanismo que ha sido valorado como posible por esa entidad, según lo manifestado.

A partir de lo anterior, si bien entiende este Despacho que no nos encontramos frente a un servicio común, tampoco se ha justificado la necesidad de tener la posibilidad de contar con este servicio hasta por un plazo de ocho años -cuatro con una prórroga igual-, sobre todo las posibilidades que cuenta de recurrir a otras figuras contractuales.

Ahora bien, sí toma en cuenta este Despacho, que efectivamente un plazo en extremo corto, podría no solo no resultar atractivo para potenciales oferentes, sino que podría ocasionar que la finalidad del Centro de Convenciones como medio de exposición no se cumpla, reduciendo indirectamente su espectro o cobertura, motivo por el cual considera este Despacho que un plazo de cuatro años -siendo incluso la primera experiencia- podría generar un indicador para determinar si luego de este se justificaría una nueva autorización por un plazo mayor, sin perjuicio que en ese lapso, la Administración analice otras posibilidades.

En otro orden de ideas, en relación con el contenido presupuestario para hacer frente a la contratación que solicita se le autorice, en primer término ha indicado esa Administración, que no existe presupuesto comprometido por parte del ICT, y en segundo lugar, que la remuneración del administrador se encuentra compuesta de dos rubros: el primero se realizará pagando un porcentaje de retribución por concepto de ingresos totales, el cual es aquel porcentaje propuesto por el oferente, que el ICT reconocerá al Administrador de los ingresos totales que genere el CNCC en forma trimestral, pagadero con la misma periodicidad al Administrador y que representa su pago por ejercer la Administración del CNCC, entendiendo por ingresos totales los correspondientes a ventas directamente relacionadas con el Centro, tales como: alquileres de salones, alquileres de metraje por exposiciones, gastronomía, audiovisuales, proyecciones, audio, iluminación, interpretación simultánea, patrocinios, y cualquier otro relacionado con el negocio directo o indirecto con la comercialización de Centros de Convenciones. Y el segundo corresponde a un incentivo por utilidad de operación, referido al porcentaje propuesto en la oferta, que percibiría el administrador sobre las utilidades de operación generadas por el CNCC, en caso de que existan.

En ese mismo sentido afirma que son los oferentes quienes en su oferta presentarán el porcentaje que solicitarían por concepto de remuneraciones, es decir, el porcentaje sobre ingresos totales, y el porcentaje sobre las utilidades cuando éstas existan, de forma que la estimación de los ingresos totales se realizará tomando en cuenta el porcentaje propuesto, así como el plan de negocios aportado en la oferta en el que se establecerá por parte de los participantes, el número de eventos proyectados, entre otras variables y los fondos para esto serán incorporados en el presupuesto del año 2018, una vez que se hayan recibido las ofertas y se cuente con el Plan de Negocios aportado por las empresas participantes como parte de los requerimientos del cartel.

Sobre este tema, siendo que la Administración informa que los servicios del administrador serán cancelados a partir de los ingresos que genere la propia operación del Centro, entendiéndose que en este momento no debe existir compromiso a partida presupuestaria alguna, queda liberado a responsabilidad de esa Administración, el respetar los procedimientos presupuestarios respectivos para la administración de los recursos que genere el Centro.

De conformidad con lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 de su Reglamento, se autoriza a Instituto Costarricense de Turismo, para realizar una contratación directa concursada para contratar la administración del Centro Nacional de Convenciones (CNC), por un plazo de cuatro años, y de acuerdo con los condicionamientos que serán establecidos en el siguiente apartado.

III.- Condiciones bajo las cuales se autoriza la contratación.

1. Se autoriza a al Instituto Costarricense de Turismo, a realizar una contratación directa concursada para contratar la administración del Centro Nacional de Convenciones (CNC), por un plazo único de cuatro años, mismo que iniciará su cómputo a partir de la fecha en que se otorgue eficacia al contrato que deberá suscribirse con el proveedor que resulte seleccionado del procedimiento de contratación directa que aquí se autoriza.

Razón por la cual la Administración deberá brindar la celeridad respectiva al procedimiento autorizado, a efecto que la atención de la necesidad resulte oportuna y en consonancia con la explotación del Centro Nacional de Convenciones. Lo anterior de conformidad con lo expresado en el oficio G-0657-2017 del 4 de abril del 2017.

De igual forma, las funciones que en términos generales comprenderá el servicio, son las definidas en el oficio G-0813-2017 del 3 de mayo del 2017.

2. La Administración deberá cursar invitación a un mínimo de cinco potenciales proveedores idóneos para prestar los servicios, debiendo igualmente efectuar publicación en algún diario de circulación nacional, propósito para el cual, deberá recibir y analizar la oferta de cualquier oferente nacional o extranjero que aunque no invitado directamente al concurso, presente su propuesta.
3. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados, así como los estudios, informes y demás documentación aportada para dar respaldo a la solicitud, especialmente los datos vinculados con los escenarios financieros que respaldan parte de su justificación.
4. Deberá quedar constancia en un expediente levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior
5. La Administración deberá confeccionar un pliego de condiciones donde se describan con claridad las condiciones técnicas, financieras, legales o de cualquier otra índole que estime necesario requerir, de obligado cumplimiento por los oferentes, a efecto de seleccionar la mejor oferta para la adecuada ejecución del objeto y condiciones de la negociación, así como también se fije la hora y fecha para la recepción de ofertas, y contenga un sistema de calificación de ofertas que permita seleccionar de manera objetiva la plica ganadora del concurso que será aquella que obtenga la máxima calificación.

6. A fin de brindar transparencia y garantía a los participantes, contra el cartel del concurso podrá interponerse recurso de objeción observando los plazos y formalidades del recurso de objeción para la licitación abreviada. Adicionalmente, contra el acto de adjudicación, el que declare infructuoso o desierto el concurso se podrá interponer recurso de revocatoria ante la propia Administración, observando los plazos y formalidades señalados en el artículo 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Ambos recursos deberán ser presentados y resueltos por esa Administración. Esta posibilidad recursiva deberá ser indicada en el cartel, la cual deberá indicar que esta se sustenta en los términos del presente oficio, del cual deberá constar una copia en el respectivo expediente de la contratación.
7. El acto de adjudicación que se emita, debe estar respaldado en los estudios respectivos los cuales deben formar parte del expediente de la contratación.
8. La contratación resultante de la presente autorización deberá formalizarse mediante contrato, el cual deberá contar únicamente con el refrendo interno según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.
9. Es deber de la Administración, tanto al momento de la formalización contractual como durante la fase de ejecución, verificar que el contratista se encuentre debidamente al día en la cancelación de las contribuciones sociales derivadas del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, de forma tal que previo a cualquier pago, deberá corroborarse dicha situación.
10. De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración la verificación del cumplimiento de parte de los oferentes de las obligaciones previstas por el artículo 22 de la Ley No. 5662, en cuanto encontrarse al día con el pago de lo correspondiente al FODESAF.
11. Las modificaciones contractuales se regirán por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 208 del respectivo 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 208, 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 (...)”*.
12. 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 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
13. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que la contratista no se encuentre afectada por el régimen de prohibiciones establecido en los artículos 22 y

22 bis de la Ley de Contratación Administrativa, al igual que no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración Pública.

14. La Administración deberá verificar que la contratista se encuentre al día en el pago del impuesto a las personas jurídicas, de conformidad con la Ley 9024, si corresponde.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Alberto López Chávez, Gerente General del Instituto Costarricense de Turismo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir o comunicar a la dependencia que corresponda, para ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Andrea Serrano Rodríguez
Fiscalizadora

ASR/egm
Ci: Archivo Central
NI: 8739, 10747, 10791, 11309,12570.
G: 2017001572-1