

**Al contestar refiérase  
al oficio No. 14559**

23 de noviembre, 2017  
**DCA-3119**

Señor  
Ricardo Rodríguez Barquero  
Presidente Ejecutivo  
**INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL**

Estimado señor:

**Asunto:** 1) Se otorga autorización al Instituto de Desarrollo Rural para la adquisición, por urgencia, de materiales de construcción, insumos, semillas, equipos menores, alimentación, apertura de caminos y reconstrucción de acueductos, para enfrentar la situación de daño y destrucción causada por la Tormenta Tropical Nate en territorios rurales, de conformidad con el estado de emergencia nacional establecido por el Decreto Ejecutivo No. 40677-MP, por un monto de ₡1.086.464.134,80. 2) Se deniega la autorización para las obras de infraestructura del período 2018.

Nos referimos a su oficio No. PE-1420-2017 del 12 de octubre de 2017, recibido en esta Contraloría General en la misma fecha, mediante el cual se solicita la autorización indicada en el asunto.

Mediante oficio No. 12192 (DCA-2485) de fecha 17 de octubre de 2017, se requirió información adicional a la Administración, quien mediante oficio No. GG-1628-2017 del 19 de octubre de 2017 solicitó prórroga del plazo a fin de atender el requerimiento, prórroga que fue conferida por esta División mediante oficio No. 12428 (DCA-2536) del 20 de octubre de 2017.

En atención al requerimiento la Administración remite los oficios No. PE-1470-2017 del 25 de octubre de 2017 y PE-1492-2017 del 31 de octubre de 2017.

A partir de la información remitida, esta División consideró que algunos de los requerimientos no habían sido atendidos a cabalidad y adicionalmente, de lo remitido surgieron nuevas consideraciones, por lo que mediante oficio No. 13451 (DCA-2804) del 06 de noviembre de 2017, se requirió información adicional a la Administración, lo cual fue atendido mediante oficio No. PE-1555-2017 del 09 de noviembre de 2017, recibido en la misma fecha en esta Contraloría General.

Nuevamente se estimó que los requerimientos no habían sido abordados a cabalidad y a la vez, surgieron nuevas consideraciones, ante lo cual mediante oficio No. 14100 (DCA-2972) del 15 de noviembre de 2017, se requirió información adicional a la Administración.

En atención al tercer requerimiento la Administración remite el oficio No. GG-1866-2017 del 16 de noviembre de 2017, recibido en esta Contraloría General en fecha 17 de noviembre último.

## **I. Antecedentes y justificación**

Como antecedentes y justificaciones para fundamentar la solicitud, la Administración expone lo siguiente:

1. Que mediante el Decreto de Emergencia No. 40677-MP y el numeral 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el Instituto de Desarrollo Rural se encuentra habilitado a realizar procedimientos de compra por urgencia, que permitan enfrentar la situación de daño y destrucción causada por la Tormenta Tropical Nate en los territorios rurales.
2. Que el decreto, anteriormente mencionado, autoriza a diversas instituciones a realizar aportes, donaciones, transferencias y colaboraciones a la Comisión de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
3. Que la Administración está tomando las medidas necesarias para lograr impactar positivamente a las personas damnificadas y facilitar la construcción y reparación de los daños, sin detrimento de la legalidad, a fin de dar respuestas más eficientes a las necesidades de las personas afectadas por la emergencia.
4. Que, según levantamiento de los daños reportados por los Directores Territoriales en coordinación con los Comités Locales, se ha evidenciado la necesidad de suplir materiales de construcción, insumos, semillas, equipos menores, alimentación, apertura de caminos y reconstrucción de acueductos, entre otros.
5. Que el INDER cuenta con un contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente a las erogaciones de ₡2.000.000.000,00.
6. Que se requiere la autorización del ente contralor para prescindir de las formalidades de los procedimientos de contratación administrativa, con el fin de evitar lesiones al interés público o daños graves a las personas.
7. Que las razones por las cuales el procedimiento licitatorio no resulta apropiado para la satisfacción del interés general reside en el tiempo, toda vez que el cumplimiento de los plazos legales requeridos para dicho procedimiento interfiere en la pronta respuesta al atender los casos reportados.
8. Que el INDER se compromete a dejar constancia en un expediente, levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con la autorización solicitada, para efectos de control posterior.
9. Que los Directores Regionales de Desarrollo de la Institución levantarán el listado de las necesidades y clasificarán el tipo de compra.

## II. Criterio de la División

Como regla de principio y de raigambre constitucional, las compras en que se utilicen fondos públicos deben observar los procedimientos ordinarios de contratación administrativa. Ello bajo el supuesto de que los procedimientos ordinarios, constituyen el mecanismo idóneo a través del cual la Administración debe adquirir los bienes, obras y servicios.

Ahora bien, el legislador frente al interés público que reviste la materia de compras públicas ha establecido normas de carácter legal y reglamentario que contemplan excepciones a la aplicación de los procedimientos ordinarios de contratación, para casos en que la aplicación del procedimiento ordinario no constituya una vía idónea para la satisfacción del interés público.

Así, el numeral 80 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) en cuanto a la atención de casos de urgencia es claro al disponer:

*“En casos de urgencia y para evitar lesiones del interés público, daños graves a las personas y daños irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación; incluso podrán dictarse procedimientos sustitutivos. / En estos supuestos y para el control y la fiscalización correspondiente, la administración estará obligada a solicitar, previamente, a la Contraloría General de la República, la autorización para utilizar este mecanismo. La petición deberá resolverse dentro de los cinco días hábiles siguientes. El silencio del órgano contralor no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud. / La autorización podrá ser requerida y extendida en forma escrita o verbal, según lo regule la Contraloría General de la República.”*

Aunado a lo anterior, el Decreto Ejecutivo No. 40677-MP declaró estado de emergencia nacional, producto de los efectos causados por la Tormenta Tropical Nate, particularmente en el artículo 5 se dispone lo siguiente:

*“De conformidad con lo dispuesto por la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el Poder Ejecutivo, las instituciones públicas, entidades autónomas y semiautónomas, empresas del Estado, municipalidades, así como cualquier otro ente u órgano público están autorizados para dar aportes, donaciones, transferencias y prestar la ayuda y colaboración necesaria a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Asimismo, estarán autorizadas para ejecutar sus aportes de forma coordinada y para esta labor sea exitosa, pueden tomar las medidas necesarias para simplificar o eliminar los tramites o requisitos ordinarios, que no sean estrictamente necesarios para lograr impactar positivamente a favor de las personas damnificadas y facilitar la construcción y reparación de los daños, sin detrimento de la legalidad tal como lo establecen los artículos 4 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, a fin de brindar respuestas más eficientes a las necesidades de las personas y familias afectadas por esta emergencia. En los casos que las acciones requieran de los trámites de contratación administrativa, se les instruye a utilizar los procedimientos de urgencia autorizados por la Ley y regulados en el artículo 132 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.”*

Siendo así, las entidades públicas se encuentran habilitadas para colaborar y dar aportes a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, en todo lo referente a la atención de los territorios y personas afectadas.

En el caso de mérito, el INDER ha manifestado lo siguiente:

*“(...) está tomando las medidas necesarias para lograr impactar positivamente a las personas damnificadas, y facilitar la construcción y reparación de los daños, sin detrimento de la legalidad, tal como lo establecen los artículos 4 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, a fin de dar respuestas más eficientes a las necesidades de las personas afectadas. / Según levantamiento de los daños reportados por los Directores Territoriales del Inder en coordinación con los Comités Locales, se ha evidenciado la necesidad de suplir materiales de construcción, insumos, semillas, equipos menores, alimentación, apertura de caminos, reconstrucción de acueductos y otros. / Así las cosas, manifestamos que el Inder cuenta con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente a las erogaciones producto de la presente autorización, un monto de ₡2.000.000.000,00 millones (dos mil millones de colones), habiendo verificado que dichos recursos pueden utilizarse válidamente para el fin propuesto.” (folio 04 del expediente de solicitud de autorización).*

En este sentido, tomando como referencia el marco jurídico expuesto, así como los graves daños ocasionados por la tormenta Nate, dentro de los cuales se pueden mencionar pérdidas humanas y de infraestructura pública, así como las consideraciones dadas por la Administración, es claro que la atención de las necesidades de los damnificados no admite dilatoria y que es incompatible satisfacer las necesidades, ya descritas, mediante los concursos ordinarios de compras públicas, toda vez que se requiere la atención en las zonas con la mayor prontitud posible, procurando evitar afectaciones mayores a las ya sufridas.

Así las cosas, se procede a autorizar al Instituto de Desarrollo Rural, para efectuar un procedimiento concursal, de frente a lo señalado en los oficios remitidos por la Administración, a efecto de adquirir los bienes individualizados en los folios 40 a 77, 92 a 145, 147 a 151, 185, 187, 189 y 190, 228 y 229 del expediente de solicitud de autorización, por un monto de ₡1.086.464.134,80.

En cuanto a la determinación del objeto contractual, se deniega la autorización en lo que respecta a las obras de infraestructura correspondientes al período 2018, de conformidad con lo que indica la misma Administración, en cuanto a que:

*“Para el caso de las obras físicas, por lo complejo de las mismas y por el tiempo disponible es que en el presente período presupuestario 2017, solamente se estarían contratando servicios para los respectivos estudios necesarios para el desarrollo de dichas obras, quedando por lo tanto su ejecución en el período presupuestario 2018. (...) en cuanto a lo estimado para la ejecución de obras del 2018, la Institución estaría realizando al inicio de año 2018 un presupuesto extraordinario, considerando que el Inder dispone de un Superávit Libre y que el*

*presupuesto ordinario 2018 no alcanza el límite presupuestario asignado por el Ministerio de Hacienda.” (folios 78 y 79 del expediente de solicitud de autorización).*

Asimismo, se encuentra fuera del objeto contractual de la presente autorización las necesidades producto del Huracán Otto, amparadas en el Decreto de Emergencia No. 40027-MP, toda vez que la gestión interpuesta es única y exclusivamente para la atención de la emergencia provocada por la tormenta Nate, como así mismo lo afirmó la Administración al requerir autorización de este órgano contralor, en los siguientes términos:

*“Presentamos formal solicitud ante su representada para que de conformidad con lo establecido en los Artículo (sic) 5 del Decreto de Emergencia N° 49677 y 140 (132 previo a la Reforma) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, autorice al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) a realizar “procedimientos de compra de urgencia” que permitan enfrentar la situación de daño y destrucción causada por la Tormenta Nate en nuestros territorios rurales, por el carácter de urgente que revisten.” (folio 03 del expediente de solicitud de autorización).*

En adición a lo que viene dicho, respecto al contenido presupuestario para asumir las erogaciones pretendidas, la Administración ha indicado lo siguiente: *“(…) en lo que respecta al 2017 la Institución estaría realizando una modificación presupuestaria para asignar a las respectivas cuentas los recursos requeridos y, de esta forma sacar adelante los procesos de contratación.” (folio 78 del expediente de solicitud de autorización).*

Adicionalmente, en el oficio No. PE-1555-2017 del 09 de noviembre de 2017, el Instituto dispuso lo siguiente:

*“(…) la Administración Superior, autorizó la elaboración de una modificación presupuestaria, que tenía como objetivo que todas aquellas Unidades Administrativas que tienen recursos dentro de sus presupuestos que no van a ser utilizados en el período 2017, deberán enviar las rebajas de las cuentas correspondientes en el archivo digital y la justificación que corresponde al Jefe de la Unidad Financiera de la Institución. Resultado de esta instrucción se llega a alcanzar el monto disponible que indica la certificación citada, en la que una vez procesada la información obtenida de las rebajas se obtiene, el siguiente cuadro:*

PARTIDA	MONTO A DISMINUIR
SERVICIOS	908.735.705,00
MATERIALES Y SUMINISTROS	710.630.138,53
BIENES DURADEROS	2.142.259.012,45
	<b>3.761.624.855,98</b>

*Es decir que al procesar la información de las Unidades Administrativas para rebajar aquellas sumas que se estima no se podrán ejecutar se tuvo el monto final de ¢3.761.624.855,98, muy superior a los ¢2.000.000.000,00, indicados en la*

*certificación FIN-044-2017. De estas tres partidas y sus correspondientes subpartidas es de donde se tomarán los recursos para realizar la respectiva modificación que incluirá el detalle de las subpartidas de la contratación pretendida.” (folios 167 y 168 del expediente de solicitud de autorización).*

Aunado a lo anterior, en cuanto a la aprobación de la modificación presupuestaria No. 6-2017 donde se incorporaron los recursos que respaldan la autorización que nos ocupa, mediante oficio GG-1866-2016 del 16 de noviembre último, se señala:

*“...que una vez realizado dicho análisis, se determinaron las partidas que estarían sujetas a una modificación presupuestaria, por lo que esta Administración acordó proceder con la Modificación Presupuestaria No.6-2017, y someterla a la aprobación de la Junta Directiva el próximo **lunes 27 de noviembre de 2017**. Lo anterior, siempre y cuando se reciba la autorización correspondiente por parte de la Contraloría General de la República, para realizar las compras catalogadas de emergencia, ya que de no contar con dicha autorización, no tendría sentido continuar con dicha modificación. / Asimismo, se adjunta el oficio FD-904-2017 en el cual se ajunta la propuesta de modificación que se estaría presentando en la sesión de la Junta Directiva del Inder, para la aprobación correspondiente.” (folio 224 del expediente de solicitud de autorización).*

De frente a lo expuesto y, en común acuerdo con el Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la Contraloría General de la República, en cuanto a las partidas presupuestarias que respaldan la modificación presupuestaria No. 6-2017, se deja expresamente advertido a la Administración que no puede realizar ninguna compra o erogación, relacionada con el objeto contractual de la presente contratación, hasta que se cuente con la aprobación definitiva por parte de la Junta Directiva del INDER de la citada modificación presupuestaria, aspecto que se deja bajo la exclusiva y absoluta responsabilidad de ese Instituto.

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

La autorización se condiciona a lo siguiente:

- 1) Se otorga autorización al Instituto de Desarrollo Rural para la adquisición, por urgencia, de materiales de construcción, insumos, semillas, equipos menores, alimentación, apertura de caminos y reconstrucción de acueductos, para enfrentar la situación de daño y destrucción causada por la Tormenta Tropical Nate en territorios rurales, de conformidad con el estado de emergencia nacional establecido por el Decreto Ejecutivo No. 40677-MP, por un monto de ₡1.086.464.134,80.
- 2) La presente autorización se deja condicionada a la aprobación de la Junta Directiva de INDER de la modificación presupuestaria No. 6-2017, de conformidad con lo señalado mediante oficio GG-1866-2016 del 16 de noviembre último.
- 3) Se deniega la autorización para las obras de infraestructura correspondientes al período 2018, según lo indicado mediante oficio PE-1492-2017.

- 4) Queda bajo la exclusiva responsabilidad de ese Instituto contar con el contenido presupuestario suficiente y disponible para respaldar las erogaciones derivadas de esta autorización. De igual forma deberá verificar que las partidas respectivas puedan utilizarse para el fin propuesto. Los pagos que estén por realizarse deben obedecer estrictamente a las adquisiciones autorizadas y contratadas con ocasión de la presente autorización.
- 5) En cuanto al pago, debe observarse lo indicado en el artículo 203 del RLCA que entre otras cosas, dispone: “Todo pago a cargo de la Administración se realizará luego de la recepción definitiva de los bienes y servicios.”
- 6) De conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 40677-MP, particularmente con el artículo No. 4, deberá existir la coordinación necesaria y suficiente con la Comisión Nacional de Emergencias como órgano encargado de planeamiento, dirección, control y coordinación de la emergencia respectiva.
- 7) Queda bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración efectuar las coordinaciones necesarias con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, para la entrega y traslado de los productos una vez adjudicados.
- 8) Será responsabilidad de esa Administración contar con el personal idóneo para la verificación del cumplimiento de las características técnicas del objeto contractual.
- 9) En vista de la naturaleza de la compra y la urgencia apremiante que reviste su adquisición, las contrataciones que realice la Administración con base en el presente oficio, quedan exentas de los trámites de refrendo interno y refrendo ante este órgano contralor. No obstante en aplicación del artículo 16 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, será responsabilidad de la Administración adoptar las medidas de control interno respectivas para garantizar la adecuada ejecución contractual, verificando la entrega efectiva de los productos conforme los requerimientos, dentro de los plazos y ante las autoridades correspondientes.
- 10) La Administración deberá brindar al procedimiento autorizado por el presente oficio, la celeridad propia que este requiere en función no sólo del fundamento legal que ha sido invocado para su emisión sino además, en razón de la necesidad que debe atenderse con su objeto, siendo el INDER responsable por evitar dilaciones injustificadas en su desarrollo y culminación.
- 11) Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que los contratistas no cuenten con prohibiciones para contratar con el Estado y que no se encuentran inhabilitados para contratar con la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto por el régimen de prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Además, es responsabilidad de esa Administración velar que los contratistas se encuentren al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social.
- 12) La presente contratación no surte efectos retroactivos, sino que por el contrario, es a partir de su comunicación que INDER podrá proceder a realizar las adquisiciones correspondientes.

- 13) De todo lo actuado deberá dejarse constancia de todas las actuaciones en un único expediente de fácil acceso para efectos de control posterior.

La verificación de los condicionamientos antes señalados es responsabilidad del señor Ricardo Rodríguez Barquero, en su condición de Presidente Ejecutivo del INDER o en su defecto de la persona que ocupe ese cargo. En caso que no le corresponda tal verificación, deberá instruir a quien corresponda el cumplimiento de los condicionamientos.

Atentamente,

**ORIGINAL FIRMADO**

Allan Ugalde Rojas  
**Gerente de División**



**ORIGINAL FIRMADO**

Maritza Chacón Arias  
**Fiscalizadora**

**ORIGINAL FIRMADO**

Rosaura Garro Vargas  
**Fiscalizadora**

CC: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias  
Área de Fiscalización de Servicios Económicos de la Contraloría General de la República.

RGV/MCHA/tsv  
NI: 25965-26141-26500-26551-27203-27926-28996-29861-29873.  
G: 2017003350-1