

Al contestar refiérase
al oficio N° **16647**

22 de diciembre, 2017
DCA- 3616

Señor
Gerardo Alvarado Blanco
Gerente General
INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
Fax: 2224-6386

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social para realizar una contratación directa para la adquisición de 1.188.000 unidades de cuadernos para el Programa Cuadernos e Implementos Escolares, con la empresa Munso Importaciones S.A., por un monto de ¢497.795.760 (cuatrocientos noventa y siete millones setecientos noventa y cinco mil setecientos sesenta colones).

Nos referimos a su oficio GG-2509-11-2017 recibido en fecha 22 de noviembre de 2017 en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante el oficio No. 15279 (DCA-3312) del 6 de diciembre de 2017, esta División solicitó información adicional necesaria para resolver la solicitud planteada, requerimiento que fue atendido por esa Administración según los términos de los oficios GG-2685-12-2017 del 11 de diciembre de 2017 y el oficio GG-2726-12-2017 del 15 de diciembre de 2017.

I.-Antecedentes y justificación de la solicitud.

Como razones de la autorización solicitada, la Administración expresa las siguientes:

1. Que por disposición del Decreto Ejecutivo No. 34531-MP-G.MIVAH-MTSS-H, el IMAS requiere contar con los cuadernos e implementos escolares que serán otorgados a estudiantes matriculados en centros educativos del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en las comunidades Urbano-Marginales (PROMECUM), que residen en los territorios indígenas o en comunidades de mayor rezago social, y de acuerdo con territorios prioritarios en las Políticas Institucionales y en coordinación con el Ministerio de Educación Pública.

2. Que el IMAS suscribió contrato para la adquisición de cuadernos para estudiantes escolares, modalidad entrega según demanda con la empresa M & C de Costa Rica S.A. derivado de la Licitación Pública 2017LN-000001-0005300001, en la cual se estableció como plazo de entrega de los cuadernos el día 31 de octubre de 2017, sin embargo a la fecha no se ha cumplido con dicha entrega.
3. Que dado el incumplimiento acreditado por parte de la empresa M & C de Costa Rica S.A. y la afectación al interés público debido a que la entrega de los paquetes escolares para el curso lectivo 2018 no pueden ser pospuestos, la Administración gestionó la apertura de un procedimiento ordinario.
4. Que la Administración procedió a solicitar la cotización a varias empresas tales como: Jiménez & Tanzi, Corporación Vado Quesada S.A., Munso Importaciones S.A. y Sauter Mayoreo S.A., sobre las cuales realizó el “Informe de la Valoración Técnica para la selección de la empresa proveedora para la adquisición de 1.188.000 cuadernos”, en el que determinó que la mejor opción es realizar la contratación con la empresa Munso Importaciones S.A.
5. Que según la propuesta de entrega de los cuadernos por parte de la empresa Munso Importaciones S.A., se realizaría una primera entrega de 240.000 cuadernos 30 días naturales después de adjudicado y se estarían entregando cada tres días 240.000 cuadernos hasta completar el monto indicado.
6. Que con la finalidad de incidir en la educación y en el desarrollo de una parte de la sociedad del país, es que el IMAS en conjunto con el Ministerio de Educación Pública, promueve la creación del Programa Cuadernos e Implementos Escolares, el cual tiene como origen la imposibilidad de los niños, niñas y personas jóvenes para ingresar al sistema educativo por la carencia de útiles escolares, así como la permanencia en el sistema educativo formal y conclusión de sus estudios.
7. Que el programa consiste en la entrega de un paquete de implementos escolares al inicio del ciclo lectivo a las personas estudiantes matriculadas, el paquete contiene: seis cuadernos, una caja de lápices de color, un lápiz de grafito, una maquinilla, una cartuchera, un bolígrafo, un salveque, un borrador y un juego de geometría. Estos paquetes son elaborados y distribuidos basados en un cronograma elaborado entre el IMAS y Correos de Costa Rica S.A.
8. Que es necesario contar con los cuadernos lo más pronto posible, de cara al inicio del curso lectivo 2018 en febrero del próximo año, y así poder dotar de la totalidad de los implementos escolares a los estudiantes, en un plazo mucho menor del que originalmente se había planificado.

9. Que la empresa Munso Importaciones S.A., se encuentra al día en sus obligaciones obrero patronales con la CCSS y FODESAF, asimismo bajo declaración jurada de la empresa, indica que no se encuentra afectada por ninguna de las prohibiciones establecidas en los artículos 22 y 22 bis, ni sancionada de acuerdo con los artículos 99, 100 y 100 bis de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, de igual forma que se encuentra al día con los impuestos nacionales.
10. Que a partir de solicitud de información adicional efectuada por este órgano contralor, esa Administración aporta lo siguiente: **a)** certificación de contenido económico en el que se indica que se encuentran reservados los recursos en el Presupuesto Ordinario 2018 para el objeto de la contratación. **b)** Declaración Jurada en la que se indica que no se encuentra afectado por el régimen de prohibiciones, establecido en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa y de la misma forma que se encuentra al día con los impuestos nacionales.
11. Que en razón de lo anterior, solicita autorización para realizar una contratación directa para la adquisición de 1.188.000 cuadernos para el Programa Cuadernos e Implementos Escolares, con la empresa Munso Importaciones S.A., por un monto de ¢497.795.760 (cuatrocientos noventa y siete millones setecientos noventa y cinco mil setecientos sesenta colones).

II.-Criterio de la División.

Como punto de partida es importante señalar que el artículo 182 de la Constitución Política, establece que el procedimiento ordinario de licitación, es el medio por el cual la Administración debe proveerse de los bienes, obras y servicios que requiera. No obstante, los procedimientos ordinarios en algunas ocasiones no resultan la vía más apta para la satisfacción del interés público, por lo que el ordenamiento jurídico le permite a la Administración apartarse de éste y recurrir a medios excepcionales a fin de satisfacer ese interés.

Así, el artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) permite a la Administración solicitar a esta Contraloría General autorización para decantarse por una contratación directa, debiendo en tal caso acreditar las razones por las cuales se acude a un medio de excepción. Lo anterior es desarrollado por los artículos 146 y 147 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA).

Para efectos de analizar solicitudes de autorización que se enmarcan dentro de los supuestos descritos, este órgano contralor efectúa un análisis de las condiciones y razonamientos expuestos por la Administración, con el fin de determinar la existencia de motivos suficientes que justifiquen la utilización de un procedimiento excepcional distinto a los definidos ordinariamente, y que existan los elementos suficientes para que se estime que esa resulta ser la mejor vía para la satisfacción del interés público.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, esa Institución indica que derivado de la licitación pública 2017LN-000001-0005300001, se adjudicó a la empresa M & C de Costa Rica S.A., el contrato bajo la modalidad de entrega según demanda para suplir la necesidad de cuadernos, y que mediante orden de pedido se procedió a requerir la cantidad de 1.188.000 cuadernos, por un monto total de ₡438.704.640 (cuatrocientos treinta y ocho millones setecientos cuatro mil seiscientos cuarenta colones), con una fecha de entrega al 31 de octubre de 2017.

Sin embargo la empresa M & C de Costa Rica S.A. el día 30 de octubre de 2017, solicitó una prórroga para la entrega de los cuadernos, prórroga que no fue concedida por la Administración determinándose el inicio de un procedimiento administrativo para la resolución contractual debido al incumplimiento.

En relación con dicho procedimiento, consta dentro de la información aportada por parte de la Administración, que la Resolución N° OD-001-2017 Auto de Apertura del Proceso Ordinario Administrativo en contra de la empresa M & C de Costa Rica S.A., fue debidamente notificado de forma personal por medio del representante legal el día 21 de noviembre de 2017, estableciéndose citación a la comparecencia oral y privada de recepción de prueba el día 20 de diciembre de 2017.

Aunado a lo anterior, la Administración manifiesta que con la finalidad de incidir en la educación y en el desarrollo de una parte de la sociedad del país, el IMAS en conjunto con el Ministerio de Educación Pública promueve la creación del Programa Cuadernos e Implementos Escolares, el cual nace con el objetivo de otorgar implementos escolares a familias con estudiantes matriculados en centros educativos Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en las comunidades Urbano-Marginales (PROMECUM), que residen en territorios indígenas o en comunidades de mayor rezago social.

Con base en las razones de interés público expuestas, la Administración ha señalado que el IMAS por medio de la adquisición de cuadernos para niños y niñas de escuelas ubicadas en zonas de alta concentración de pobreza, impulsa una lucha para facilitar la educación a estas personas menores de edad, de forma que esta contratación no solo es significativa para efectos económicos, sino que es altamente importante porque les permite el acceso a la educación y que a futuro se puedan materializar fuentes sostenibles de ingresos a las familias.

Ahora bien, considerando lo manifestado por la Administración tenemos, que en el caso bajo análisis adquiere especial importancia los insumos que se pretenden contratar, es decir, cuadernos para el Programa Cuadernos e Implementos Escolares del Instituto Mixto de Ayuda Social, los cuales como bien lo indica la Administración es de interés público, ya que la no entrega de los paquetes escolares para el inicio del curso lectivo 2018 afectaría directamente a los estudiantes que no cuentan con los recursos para poder ingresar al sistema educativo y permanecer en él, con el consecuente impacto socioeconómico que ello acarrea.

En este orden, se toma en consideración también, que este Programa distribuye los paquetes escolares a centros educativos ubicados en territorios de menor índice de desarrollo social, territorios indígenas, distritos prioritarios y en el caso particular del curso 2018, territorios afectados por la Tormenta Tropical Nate, con una población beneficiada de 198.000 estudiantes quienes asisten a 3215 centros educativos.

De lo anteriormente expuesto, queda claro que la Administración requiere suplir una necesidad de manera oportuna, lo cual es completar los paquetes escolares para que la población estudiantil que se ve beneficiada con este programa pueda iniciar el curso lectivo 2018 con los útiles necesarios que les permitan acceder a la educación, aspecto que de no atenderse prontamente, podría llegar a generar severos trastornos en la atención de dicho programa, pudiendo provocar incluso, que al momento de inicio del curso lectivo este sector de la población no contarse con los implementos necesarios.

En este orden de ideas, es claro que el Instituto Mixto de Ayuda Social promovió en su momento el respectivo procedimiento licitatorio para ese objeto, no obstante, debido al incumplimiento advertido de la adjudicataria para la línea de cuadernos, se ha colocado a la institución en un riesgo de no poder completar los paquetes escolares que por demás, no podría esperar –sin afectar el interés público a satisfacer- los resultados de un nuevo procedimiento ordinario para esa finalidad, visto la prontitud con la que deben requerirse los cuadernos para el inicio del curso lectivo en febrero del 2018.

Por otra parte, y en punto a la contratación con una empresa en particular, esa Administración señala la conveniencia de considerar a la oferta de la empresa Munso Importaciones S.A., a raíz del Informe de la Valoración Técnica para la Selección de la empresa proveedora para la adquisición de 1.188.000 cuadernos, realizado por dicha Institución en vista del incumplimiento presentado por la adjudicataria y la necesidad de completar los paquetes escolares en un corto plazo.

Lo cual implica que aún en el evento de un procedimiento de excepción así sea concursado, podría generarse cierto atraso en la atención de la necesidad, dado que según se desprende de la información presentada por el IMAS, no solo es contar con los cuadernos sino además, la conformación de los paquetes escolares y su distribución en coordinación con Correos de Costa Rica S.A a las diferentes zonas del país donde se ubican los beneficiarios, todo de previo al inicio del curso lectivo del 2018, lo cual implica reducir tiempos de atención de la necesidad.

Es por ello, que bajo esa valoración previa realizada por la institución, se tiene como un proveedor idóneo para suplir la necesidad, teniendo acreditada su capacidad de ejecución, aspecto que implicaría una mayor seguridad para la Administración al momento de su contratación.

De conformidad con lo anterior, y con fundamento en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 de su Reglamento, este Despacho considera que la mejor forma de satisfacer el interés público relacionado con el objeto de la presente solicitud, es autorizar la compra directa para la adquisición de 1.188.000 de cuadernos para el Programa Cuadernos e Implementos Escolares, con la empresa Munso Importaciones S.A., por un monto de ¢497.795.760 (cuatrocientos noventa y siete millones setecientos noventa y cinco mil setecientos sesenta colones), ello de acuerdo a las entregas que defina la Administración durante la fase de ejecución.

Finalmente, respecto a la Certificación de la Caja Costarricense de Seguro Social aportada por el IMAS, sobre la empresa Munso Importaciones S.A., se tiene que esta ha aportado el código verificador PA2728091. Para la verificación del mismo se ingresó al sitio web de la Caja Costarricense de Seguro Social <http://www.ccss.sa.cr/>, /servicios en línea/ Patrono al día - Consulta de Morosidad, en donde se ingresó el número de cédula de la empresa Munso importaciones S.A., y se consultó dicho número de cédula. Posteriormente se ingresó a “validar documento digital” se ingresó el número de cédula jurídica nuevamente, y el código verificador aportado por la Administración, ante lo cual la página de la CCSS automáticamente descargó un documento con extensión .pdf nombrado “PA1511206455969_3101624001”, en donde se observa la condición de la empresa de mérito en cuanto a sus obligaciones con la CCSS, estando al día.

III.-Condiciones bajo las que se otorga la autorización.

La autorización otorgada se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social, para que contrate en forma directa con la empresa Munso Importaciones S.A., la adquisición de 1.188.000 unidades de cuadernos para el Programa Cuadernos e Implementos Escolares, por un monto de ¢497.795.760 (cuatrocientos noventa y siete millones setecientos noventa y cinco mil setecientos sesenta colones exactos).
2. La ejecución de la contratación y la forma de efectuar las entregas del objeto contractual, se realizará de conformidad con lo dispuesto en el oficio GG-2685-12-2017 del 11 de diciembre del 2017, suscrito por el señor Gerardo Alvarado Blanco en su condición de Gerente General del IMAS.
3. Queda bajo la responsabilidad de esa Administración la identificación de la necesidad referida y las razones brindadas que motivan la autorización en los términos indicados en el presente oficio.
4. La Administración deberá acreditar en el expediente administrativo que cuenta con el contenido económico suficiente y disponible para atender los pagos producto de la contratación que aquí se autoriza, debiendo verificar que tales recursos puedan válidamente ser utilizados para ese fin.

5. La contratación que por el presente oficio se autoriza, se deberá formalizar mediante contrato, el cual queda sujeto únicamente al trámite de refrendo interno.
6. Las actuaciones realizadas con ocasión de la contratación autorizada, deberán constar en un expediente administrativo levantado al efecto, el cual se encontrará sujeto al control posterior de este órgano fiscalizador.
7. La valoración de la razonabilidad de los precios corresponde exclusivamente a la Administración.
8. La Administración deberá verificar y constatar que la empresa contratada no se encuentre sujeta al régimen de prohibiciones para contratar establecidos en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa. Además, deberá verificar que no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración.
9. Es deber de la Administración, verificar que la empresa 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 del oferente contratista 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. 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.
12. 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 208 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 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 (...)".
13. 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.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Gerardo Alvarado Blanco en su condición de Gerente General del Instituto Mixto de Ayuda Social o en su defecto de la persona que ejerza ese cargo. 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,

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

NSM/mzg
NI: 30391, 30331, 32309, 32339, 32949
Ci: Archivo central
G: 2017003723-1

