

**Al contestar refiérase
al oficio No 10695**

14 de julio, 2020
DCA-2545

Señor
Juan Luis Chaves Vargas
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE NARANJO

Estimado señor:

Asunto: Se deniega solicitud de autorización para contratar de forma directa con la empresa Prisma Solutions S.A., Sistema para el Registro Presupuestario y Contable Patrimonial de Conformidad con las NICSP.

Nos referimos a su oficio No. MN-ALC-O 193-2020, del 29 de junio del presente año, recibido en este órgano contralor un día después, mediante el cual solicita autorización para contratar en forma directa con la empresa Prisma Solutions S.A., Sistema para el Registro Presupuestario y Contable Patrimonial de Conformidad con las NICSP.

I. Antecedentes y Justificación de la solicitud

Como razones dadas para justificar la presente solicitud, esa Administración manifiesta lo siguiente:

1. El 21 de diciembre de 2017, la Municipalidad de Naranjo y la Empresa de Servicios Metropolitanos ESM. S.A (en adelante ESM), y propiedad de FEMETROM, suscribieron un Convenio a Título Oneroso para la Implementación de un Sistema para el Registro Presupuestario y Contable Patrimonial de Conformidad con las NICSP, por un monto de ₡111.694.019.00. Posteriormente se suscribe una adenda el 7 de diciembre de 2018 cambiando el orden de los desembolsos e incluyendo un pago por 16 millones, pagaderos una vez completado la implementación del sistema y la Municipalidad diera por recibido conforme y a satisfacción el sistema.
2. Para los efectos del Contrato - Convenio a título oneroso, la Empresa de Servicios Metropolitanos ESM.S.A, contrató a la empresa Prisma Solutions S.A., que fue la que se presentó, e inició con los trabajos de instalación del sistema informático, para el registro presupuestario y contable patrimonial de conformidad con las NICSP.

2

3. Durante el proceso de desarrollo, la Municipalidad de Naranjo realizó los siguientes pagos a la empresa ESM.: a) 22 de diciembre de 2017 por un monto de ¢72.000.000,00, 2) 3 de julio de 2018 por un monto de ¢20.000.000,00, 3) 2 de octubre de 2018 por un monto de ¢10.000.000,00, 4) 07 de diciembre de 2018 por un monto ¢9.694.019,00. Dichos desembolsos se realizaron conforme a los avances y cumplimiento de etapas, quedando pendiente el último pago por un monto de 16 millones.
4. Indica que a la fecha Empresa de Servicios Metropolitanos ESM.S.A, no ha entregado el producto contratado y pactado con la Municipalidad de Naranjo. En octubre del 2019, faltando un último desembolso para completar los pagos y hacer la salida en vivo del sistema, ESM S.A. "rescinde unilateralmente" el Convenio, haciendo imposible que la Municipalidad gire el último pago y pueda culminar la implementación del sistema contratado.
5. Señala que la Municipalidad de Naranjo tiene pendiente: la adquisición de licencias (año 2020), carga de datos, puesta en producción con un paralelo de los sistemas actuales, salida en vivo con acompañamiento.
6. Para finiquitar los procesos mencionados es necesario realizar el pago pendiente al proveedor de servicios por un monto de ¢16.000.000, además por concepto de ajuste en el costo de las operaciones y uso de licencias se debe cancelar al proveedor un monto de ¢10.695.00.00, para un total de ¢26.695.000,00.
7. Menciona que el tiempo faltante para la implementación es menor al requerido para realizar la contratación ordinaria, considerando que ya se tiene listo el desarrollo y levantamiento de información.
8. Existe un avance significativo en el desarrollo, levantamiento de datos y operaciones de ingeniería en el sistema, por lo que contratar otra empresa para finalizar el desarrollo tendría un dos o tres veces mayor. Agrega que el desarrollo en ingeniería se brinda desde la plataforma digital de Microsoft, por lo que, la empresa que brinde el servicio debe ser necesaria o preferiblemente socia de negocios de Microsoft en Costa Rica, para garantizar la calidad del desarrollo en el "ambiente de desarrollo digital Microsoft". En caso de que sea otra empresa la Municipalidad de Naranjo corre el riesgo de perder o desmejorar la condición con la inversión ya generada.
9. Los servicios de Microsoft Dynamics 365 (ERP) ajustadas a las necesidades de la Municipalidad de Naranjo, hacen que el producto permita satisfacer el interés y las necesidades municipales, ciudadanas y técnicas, sin causar perjuicios a los mayores intereses del cantón de Naranjo.

II. Criterio de la División

El artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece lo siguiente:

“La Contraloría General de la República podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutos 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.”

En relación con dicha norma, el artículo 147 del mismo reglamento dispone que:

“La solicitud deberá contener una justificación detallada de las circunstancias por las cuales la utilización del procedimiento licitatorio no resulta apropiado o conveniente para la satisfacción del interés general, el monto estimado del negocio, la especificación de la partida presupuestaria que ampara la erogación, el cronograma y responsable de esas actividades hasta concluir la ejecución, así como la forma en que se tiene previsto seleccionar al contratista.”

Ello implica que la Contraloría General puede autorizar la contratación en forma directa en aquellos casos en que la Administración así lo justifique, y para lo cual se debe realizar una valoración objetiva de todos los elementos de hecho que rodean la situación particular, a efectos de determinar si la Administración se encuentra en una situación excepcional.

En el caso particular, estima este órgano contralor que la solicitud planteada por la Municipalidad incumple con lo requerido en las normas antes transcrita por las razones que a continuación se detallan:

1. Falta de definición sobre objeto de la autorización.

En el oficio de remisión MN-ALC-O193-2020 se indica por parte de la Administración: *“A esta fecha la contratista, Empresa de Servicios Metropolitanos ESM.S.A, no ha entregado el producto contratado y pactado (...) En octubre del 2019, faltando un último desembolso para completar los pagos y hacer la salida en vivo del sistema, ESM S.A. "rescinde unilateralmente" el Convenio, haciendo imposible que la Municipalidad gire el último pago y pueda culminar la implementación del sistema contratado (...)Para finiquitar los procesos mencionados es necesario realizar el pago pendiente al proveedor de servicios por un monto de ₡16.000.000, además por concepto de ajuste en el costo de las operaciones y uso de licencias se debe cancelar al proveedor un monto de ₡10.695.00.00, para un total de ₡26.695.000,00.”*

Véase entonces que por un lado se hace referencia a que el producto contratado no ha sido entregado -lo que implica que el objeto contractual no fue finalizado por la contratista- y

4

por ello queda una serie de actividades por ejecutar, actividades que se pretende efectúe Prisma Solutions S. A. Pero por otro lado refiere a que debe hacerse un pago pendiente al proveedor por un monto de ¢16.000.000, monto que según indica la propia Administración, la adenda determinó: “(...) un pago por 16 millones, pagaderos una vez completado la implementación del sistema y la Municipalidad diera por recibido conforme y a satisfacción el sistema”. De allí que si lo que queda pendiente es el pago de ese monto, es porque ya se finalizó la contratación, según las propias manifestaciones de la Municipalidad, de allí que no quedarían tareas por realizar. Pero también se indica que se debe hacer un ajuste en el costo de las operaciones y uso de licencias, lo cual tampoco se comprende si son actividades pendientes del contrato o ya fueron ejecutadas pero no canceladas.

Bajo esa línea de ideas, no queda claro si el contrato ya fue ejecutado, queda tareas por realizar, y de ser así, cuáles son esas.

A ello debe sumarse que según la oferta económica de la empresa Prisma, dicha propuesta es para “(...) finalizar la implementación del sistema Dynamics 365 Finanzas y Operaciones con el fin de cumplir con la Normativa Internacional Contable del Sector Público NIC-SP (...)”. Lo cual supone que son tareas que quedaron sin realizar de la contratación suscrita con ESM. Pero a su vez se presentan 2 propuestas económicas. Una por ¢29.670.000 que incluye licencias, configuración, carga de datos, paralelo y acompañamiento, y otro por ¢26.695.000,00 la cual incluye licenciamiento pendiente, pagos pendientes y pagos realizados del ambiente Prisma. De la primera de las propuestas no queda claro si es efectivamente las tareas que deben terminarse y faltan por hacer de la contratación con ESM, o si son actividades nuevas y diferentes al contrato original ya que no coincide con ninguna de los montos referenciados por la Municipalidad. Y en cuanto a la segunda de las ofertas económicas, de su redacción se desprende que son actividades realizadas pero no canceladas.

En este punto no puede olvidarse que el objeto de la contratación, así como su precio son elementos esenciales, por lo que deben estar claros y justificados, aspecto que en este caso se echa de menos. De esta forma cuando en la solicitud dicha entidad requiere “autorizarnos la compra en forma directa del Sistema para el Registro Presupuestario y Contable Patrimonial de Conformidad con las NICSP, a la empresa Prisma Solutions S.A.” no queda claro qué comprende dicho sistema y cuál es el costo del mismo. Además si ya fue ejecutado total, o parcialmente.

2. Omisión de documentación y justificación de la contratación

La solicitud carece de la documentación que justifica el requerimiento de la Administración así como las razones de interés público señaladas en el oficio. Puntualmente se extraña lo siguiente:

- a. No aportó el Convenio suscrito con la Empresa de Servicios Metropolitanos, de manera que se desconocen los términos del acuerdo suscrito y las obligaciones de las partes, así como su adenda.

5

- b. No se aporta el contrato suscrito entre la Empresa de Servicios Metropolitanos con Prisma Solutions S. A.
- c. Oficios ESM-598- 09-2019 y ESM-612-10-2019, de fechas 26 de setiembre y 25 de octubre de 2019, mediante los cuales la Empresa de Servicios Metropolitanos comunica rescindir el contrato; así como los acuerdos tomados por la Administración en relación con lo anterior: acuerdo No. SO-40- 849-2019, del 30 de setiembre de 2019, acuerdo No. SO-45-1001-2019, del 04 de noviembre de 2019, y el acuerdo No S0-46-1020-2019 del 11 de noviembre de 2020.
- d. A pesar que se indica que la Administración inició resolución contractual con la Empresa de Servicios Metropolitanos, no consta documento alguno, ni se conoce el estado en que se encuentra lo anterior.
- e. La certificación de contenido presupuestario remitida, la cual es suscrita por la Tesorera Municipal, hace referencia a los saldos de las partidas 5.3.6.8.1.04.03 Desarrollo Sistemas de Información, del Centro de Costo de Proyectos, programa III, y 5.1.1.4.1.03.07 Servicio de Tecnologías de Información, del Centro de Costos de Informática. Sin embargo no se indica el contenido específico para la contratación de cita. Ello en virtud que si bien no se desconocen dichos saldos, no ha quedado demostrado que los mismo son únicamente para esta contratación, ya que dichos montos podrían ser para cubrir diferentes erogaciones.

6. No remitió el cronograma de la contratación así como el funcionario responsable de las actividades hasta concluir la ejecución.

7. No efectuó un análisis mediante el cual acredite que no es viable la tramitación del procedimiento ordinario, esto de frente al objeto perseguido y los plazos de la compra directa requerida. De esta forma y a pesar de indicar el plazo que Prisma Solutions podría tomar para ejecutar la contratación (4 meses) no se ha hecho una comparación del mismo con el procedimiento ordinario que por monto corresponde, y tampoco ha demostrado que ese mismo plazo no podría ser cubierto por otro proveedor, aspecto que puede verificarse precisamente en un proceso concursal.

Tampoco ha demostrado por qué sólo la empresa Prisma Solutions puede brindar las actividades requeridas y si en el mercado no existen otras que podrían efectuarles. Y es que si bien manifiesta que contratar otra empresa podría poner en riesgo, o desmejorar la inversión ya efectuada, lo anterior no se demuestra técnicamente.

3. Sobre la contratación con la Empresa de Servicios Metropolitanos

De la documentación remitida no es factible desprender cómo y por qué se suscribe el contrato con la Empresa de Servicios Metropolitanos. Véase que de la documentación remitida por la entidad municipal, se extrae que dicha empresa a su vez contrató a un tercero para

6

efectuar la contratación, siendo entonces la empresa en cuestión un mero intermediario. Es decir, pareciera que quien estaba ejecutando la contratación era un tercero sobre el cual la Municipalidad no verificó su idoneidad y determinó los parámetros de su selección. Lo anterior adquiere relevancia por lo indicado por este órgano contralor en otros casos donde municipalidades han suscrito contratos con esa empresa a la luz del numeral 2, inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, y se ha dicho:

“(…) no constituye un mecanismo que permite en forma indirecta seleccionar sujetos privados para que cumplan las obligaciones del sujeto público sin realizar procedimientos ordinarios de concurso que permitan mejores condiciones de calidad o precio y que aseguren la contratación de la empresa con las mejores condiciones para ejecutar el contrato. De esa forma, si la selección misma bajo un procedimiento de excepción en las condiciones impuestas resulta contraria a los principios constitucionales de la contratación administrativa, tampoco se podría acudir a la figura de la cesión de contrato a un sujeto privado en donde se ha determinado que el sujeto público no contaba con la idoneidad para la prestación en tanto tercerizaba integralmente los contratos, pues ello vulneraría los principios de eficiencia, sana inversión de fondos públicos y de libre concurrencia. Con base en lo expuesto, no resulta posible para el caso, la cesión de la posición del contratista, pues debe seguirse la licitación para la escogencia del contratista cuando en realidad el sujeto público no cuenta con la idoneidad necesaria. En consecuencia, lo procedente es denegar la solicitud de autorización al contrato de cesión sometido a trámite, en la medida que es improcedente la ceder el contrato interadministrativo descrito, en los términos incorporados en la cesión aportada.”. (Oficio No. 00565 del 16 de enero del 2020)

Así las cosas, y de forma similar no resulta procedente autorizar a la Municipalidad de Naranjo para contratar de manera directa con la empresa Prisma Solutions S. A. no ha acreditado su idoneidad para la prestación del servicio requerido; por lo que se debe efectuar el procedimiento ordinario que por monto corresponde.

Atentamente,

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

LGB/chc
NI: 18539
G:2020002591-1
Expediente: CGR-SCD-2020004549

Lucía Gólcher Beirute
Fiscalizadora

