

**Al contestar refiérase  
al oficio N° 04548**

26 de marzo del 2020  
**DCA-1070**

Señora  
María Milagro Chaves Barrantes  
Auditora General  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO**  
[mchaves@rree.go.cr](mailto:mchaves@rree.go.cr)  
[jmartinez@rree.go.cr](mailto:jmartinez@rree.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Se atiende consulta sobre la utilización del instrumento “*Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres*”, autorizado por esta Contraloría General mediante el oficio No. 01767 (DCA-0493) de fecha 6 de febrero del 2018.

Nos referimos a su oficio No. 003-2020 / A.G., recibido por medio del buzón de correo electrónico institucional de esta Contraloría General el 14 de enero del 2020, mediante el cual plantea la consulta referenciada en el asunto del presente oficio.

Cabe destacar que, mediante oficio No. 02025 (DCA-0482) del 11 de febrero del 2020, esta División previno el cumplimiento de requisitos para la presentación de consultas ante la Contraloría General de la República. Requerimiento que fue atendido según los términos del oficio No. 020-2020/A.G. del 14 de febrero del 2020.

#### **Motivo de la consulta.**

Requiere esa Auditoría General, que la Contraloría General se pronuncie sobre la legalidad de la utilización del procedimiento contenido en el instrumento “*Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres*”, que fue autorizado mediante el oficio 01767 (DCA-0493) de fecha 6 de febrero del 2018, cuya vigencia era por dos años.

Al respecto, indica que el sistema alternativo precalificado fue conformado por tres Agencias de Viajes, a saber: Agencia de Viajes Colón, Times Square Travel Agency S.A. y Viajes Ejecutivos Mundiales S.A., evaluadas como proveedoras para conformar el registro de dicho sistema de compras. Sin embargo, debido a que dos de ellas incurrieron en incumplimientos en cuanto a las obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social, Fodesaf y Tributación, la Administración tuvo que resolver de forma unilateral los contratos, quedando solamente Times Square Travel Agency S.A. en el registro precalificado.

Menciona que la Administración ha realizado esfuerzos invitando a otras agencias a conformar el registro de elegibles, pero dichas gestiones no han prosperado.

De esta forma, considera que las condiciones propuestas inicialmente por el Ministerio que motivaron la autorización brindada, han cambiado y esa Auditoría tiene que brindar un criterio positivo sobre la correcta aplicación del procedimiento y el objeto contractual autorizado, así como la verificación de que no ha sido utilizado para otros supuestos, razón por la cual procede a consultar sobre la legalidad de la continuidad en la aplicación del Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres.

De manera concreta reitera la siguiente consulta: “¿Es procedente seguir utilizando un Licitación Pública con Precalificación, adjudicando a una única empresa?”

### **I. Consideraciones preliminares**

El ejercicio de la potestad consultiva de la Contraloría General, se regula en el artículo 29 de su Ley Orgánica, No. 7428 del 4 de setiembre de 1994 y el Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República, Resolución No. R-DC-197-2011.

Este órgano contralor, de conformidad con los artículos 8 y 9 del citado Reglamento, no tiene por norma referirse a casos y situaciones concretas que deben ser resueltas por la Administración Pública respectiva o en su caso por la Auditoría Interna en el ejercicio de sus competencias, de tal manera que lo que se emiten son criterios generales sobre los asuntos consultados, debiendo analizar lo indicado para que adopte las decisiones que correspondan.

Lo anterior, se funda en el interés de no sustituir a las entidades consultantes en la solución o respuesta de asuntos propios de su competencia y evitar, además, el riesgo que genera emitir un pronunciamiento en punto a situaciones o casos específicos cuyas particularidades y detalles se desconocen, lo cual imposibilita rendir un criterio completo y suficientemente informado.

### **II. Criterio de la División**

Conviene señalar lo que el artículo 146 del RLCA establece: *“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.(...) / De igual manera, en casos en los que la naturaleza o frecuencia del objeto así lo recomienden, el Órgano Contralor podrá autorizar sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios. Para ello, la Administración deberá indicar en su solicitud, al menos, las razones para considerar que la propuesta es la mejor forma de satisfacer el interés general, el plazo razonable de vigencia del sistema, la forma de selección de los contratistas, el régimen recursivo que procede, las formas de pago y cualquier otra atinente. La prórroga del uso de estos sistemas será posible, siempre y cuando se acredite ante la Contraloría General de la República la permanencia de las razones que justificaron su autorización original.”* (lo subrayado no es del original).

Lo anterior implica que, esta Contraloría General se encuentra facultada para autorizar el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, cuando existan suficientes razones de interés público que lo ameriten. O bien, cuando la naturaleza o frecuencia del objeto así lo recomienden, podrá autorizar sistemas de precalificación alternativos a los procedimientos ordinarios para satisfacer tales necesidades. Ante lo cual, este órgano contralor realizará en cada caso concreto, un análisis de las condiciones y razonamientos que la Administración acredite en el momento en que plantea la solicitud de autorización, a efectos de determinar la existencia de motivos suficientes que justifiquen obviar los procedimientos de contratación ordinarios y determinar que el sistema alternativo precalificado propuesto constituye la mejor vía para la satisfacción del interés público que apremia.

Dicha situación se presentó en este caso, pues mediante el oficio No. 01767 (DCA-0493) del 6 de febrero del 2018, la Contraloría General otorgó autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para la utilización de los procedimientos de compra contenidos en los instrumentos *“Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres”* y *“Sistema Alternativo de Precalificación para la adquisición de bienes y servicios para actividades protocolarias”*, por una vigencia de dos años, al amparo del citado artículo 146 del RLCA.

Cabe destacar que el objetivo primordial de este tipo de sistemas alternativos precalificados, es atender necesidades muy puntuales de la Administración mediante procedimientos de compra menos rigurosos cuando se justifique que, en virtud de la naturaleza o frecuencia del objeto, las vías ordinarias no sean la mejor forma de satisfacer dichas necesidades, por lo que partiendo de un registro de proveedores idóneos previamente precalificados se busque la satisfacción de las necesidades de la Administración de manera equitativa y oportuna, ya sea a través de concursos entre ellos o bien, de manera directa, pero garantizando en todo momento el respeto a los principios que rigen la contratación administrativa, como la libre competencia, igualdad de participación, igualdad de trato, eficiencia y eficacia.

Además, para su aplicación, se hace necesario la regularización de un instrumento debidamente constituido y aprobado, como la base fundamental de los procedimientos de compras que se vayan a promover bajo esta modalidad, donde se plasmen claramente reglas de participación, presentación de ofertas, régimen recursivo y ejecución de los procedimientos de adquisiciones, aspectos que fueron planteados y valorados en el trámite de la autorización brindada por este órgano contralor al Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el oficio No. 01767-2018, sobre los sistemas precalificados alternativos de referencia.

Ahora bien, la utilización de dichos instrumentos puede ser prorrogada, tal como lo advierte el RLCA en el citado artículo 146, al señalar que: *“La prórroga del uso de estos sistemas será posible, siempre y cuando se acredite ante la Contraloría General de la República la permanencia de las razones que justificaron su autorización original.”* (lo subrayado no es del original). Aunado a lo anterior, en el oficio de autorización la Contraloría General además establece una serie de requisitos de frente a la solicitud de una eventual prórroga de los instrumentos autorizados, que deben ser debidamente acreditados por la Administración a la hora de plantear una solicitud de autorización en estos términos.

Lo anterior resulta importante, pues mediante el oficio No. 03760 (DCA-0855) del pasado 13 de marzo del 2020, el cual se adjunta para su conocimiento, esta Contraloría General denegó la solicitud de autorización planteada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para proceder con la prórroga del “Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres” y el “Sistema Alternativo de Precalificación para la adquisición de bienes y servicios para actividades protocolarias”, autorizados por esta Contraloría General mediante oficio No. 01767 (DCA-0493) del 6 de febrero del 2018, con lo cual al día de hoy esa Administración no podría estar promoviendo nuevas contrataciones a través de estos mecanismos alternativos de compras, los cuales a esta fecha no se encuentran vigentes.

Así las cosas, en cuanto al cuestionamiento concreto de la Auditoría General, la competencia de esta Contraloría General en este tipo de autorizaciones, es valorar las justificaciones que la Administración exponga como motivos para apartarse del procedimiento ordinario que corresponde, enfocadas a la satisfacción de un objeto muy particular, mediante un procedimiento de compras que permita satisfacer de forma oportuna y ágil las necesidades de la Administración.

Bajo esta óptica, no podría este órgano contralor valorar la legalidad de la aplicación del sistema alternativo precalificado objeto de la consulta, pues en primera instancia es una responsabilidad de exclusivo resorte de la Administración, quien es la llamada a verificar que los procedimientos promovidos a la luz de los sistemas alternativos precalificados, se ajusten a lo autorizado por este órgano contralor y a lo regulado en cada instrumento puntualmente. Así también, de frente a la continuidad o utilización de dicho instrumento, es la Administración la responsable y competente para acreditar que las razones que motivaron la autorización inicialmente brindada se mantienen y a su vez, le corresponde determinar que los mecanismos de compras propuestos constituyen la forma más efectiva de atender las necesidades planteadas, a partir de un análisis fundamentado de estudios que permitan valorar los resultados positivos y negativos de la aplicación de los instrumentos, las ventajas y desventajas de los mismos y los estudios de costos sobre las ventajas económicas de la aplicación de cada sistema de frente a los procedimientos ordinarios. De manera tal que a partir de los insumos antes mencionados, se analice la conveniencia de su utilización y continuidad.

Lo anterior, sin dejar de lado que de frente a una eventual prórroga del sistema alternativo, además se requiere puntualmente el criterio positivo de la Auditoría Interna de esa entidad respecto de: *“a) La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto contractual autorizado, así como la verificación de que no se empleado para otros supuestos, b) Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de esta Contraloría General, 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.”*, tal como fue advertido en el oficio No. 01767-2018, criterio que se echó de menos en el trámite de la prórroga solicitada, tal como se expone en el oficio No. 03760 (DCA-0855) del pasado 13 de marzo del 2020, el cual se adjunta.

#### IV. Conclusión

De conformidad con todo lo expuesto y de acuerdo al numeral 146 del RLCA, la Contraloría General de la República, se encuentra facultada para valorar en cada caso concreto las justificaciones que la Administración exponga para apartarse de la promoción de los procedimientos ordinarios que por monto correspondan y particularmente, para la utilización de un sistema alternativo precalificado. De ahí que es la Administración proponente la llamada a demostrar que la utilización de dicha modalidad de compras, es la mejor forma de satisfacer sus necesidades, para lo cual deberá realizar las valoraciones correspondientes en cuanto a oportunidad, ventajas, costo beneficio y contar además, en el caso de prórrogas, con el criterio objetivo de la Auditoría Interna de la institución, sobre la utilización y observancia de lo autorizado por esta Contraloría General.

De esta forma, se procede a responder la gestión planteada.

Alfredo Aguilar Arguedas  
**Gerente Asociado a.i.**

Rebeca Bejarano Ramírez  
**Fiscalizadora**

**Adjunto:** Oficio No.3760 (DCA-0855) del 13 de marzo del 2020.

RBR/chc  
Ci Archivo Central  
NI: 782, 4159, 4517  
G: 2020001170-1

