

29 de octubre de 2021
DCA- 4194

Señor
Andrés Valenciano Yamuni
Ministro
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR (COMEX)

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Ministerio de Comercio Exterior, prórroga para continuar con la utilización del “Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior”.

Nos referimos a su oficio DM-COR-CAE-0567-2021, del 14 de setiembre de 2021, recibido el mismo día en esta Contraloría General de la República, por medio del cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante los oficios N° 14284 (DCA-03675) del 24 de septiembre y N° 15591 (DCA-3942) del 13 de octubre, ambos del 2021, esta División le solicitó a la Administración información adicional, lo cual fue atendido mediante los oficios N° DM-COR-CAE-0567-2021 de 01 de octubre y N° DM-COR-CAE-0646-2021 del 15 de octubre, ambos del presente año.

. I.-Antecedentes y justificación de la solicitud.

Como razones brindadas por el Ministerio solicitante para la solicitud en estudio, se tienen las siguientes:

1. Que considerando la misión institucional, al ser ese Ministerio el ente rector de la política de comercio exterior, encargada de la negociación, gestión y aplicación de acuerdos comerciales, promoción de exportaciones, consolidación y expansión de la inversión extranjera, entre otros, se requiere una gestión efectiva de compra de boletos. Por ende planteó la solicitud de autorización para que se apruebe el “Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior”.
2. Que ante ello por medio del oficio No. 09170, (DCA-1415), del 11 de agosto de 2017, se autoriza al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) implementar un procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres internos y externos, por un plazo de dos años.

3. Que por medio del oficio No. 00706, (DCA-0206), del 20 de enero de 2020, se autoriza de nuevo implementar el procedimiento sustitutivo para la compra de boletos aéreos y terrestres internos y externos, por un plazo de dos años. Dicho sistema fue publicado mediante Alcance No. 41, a la Gaceta No. 47, de fecha 10 de marzo de 2020.
4. Que se conformó el registro de precalificados mediante la contratación 2020CD-000003-0007700001, en donde participaron y fueron incluidas en dicho registro las agencias de viaje: a) Viajes Ejecutivos Mundiales S.A. b) TURVI S.A. c) Vacaciones Diseñadas Terranova S.A.
5. Que se debe considerar que en el momento en que se realizó la contratación para la conformación del registro de precalificados, muchas de las agencias de viajes a raíz de la pandemia, tuvieron que cerrar sus oficinas o disminuir su personal. Y hasta el 30 de agosto de 2021, no se habían gestionado trámites de compras, por lo que no se consideró adecuado renovar o sondear la posibilidad de ingreso de agencias de viaje en un procedimiento para el cual no se tenía claridad de cuándo se iba a reactivar el inicio de viajes al exterior. Sin embargo, se procedió a solicitar al Instituto Costarricense de Turismo el listado de las agencias de viaje que se mantienen activas en su registro, con la finalidad de remitir un oficio realizando la consulta e invitación a las agencias que lo constituyen sobre su interés en formar parte del registro de precalificados con el detalle de los requisitos correspondientes.
6. Que en razón de las medidas adoptadas para el resguardo y seguridad de los ciudadanos de este país ante el inminente contagio COVID-19; además de su afectación negativa en los ingresos públicos, en donde el Ministerio de Hacienda, en sus esfuerzos para asegurar la liquidez que necesita el Gobierno para honrar sus compromisos con el país, debió realizar varios ajustes al gasto público, mediante recortes en el presupuesto, es que dicho Ministerio se vio en la necesidad de interrumpir momentáneamente la agenda de reuniones que implicaba viajes al exterior, los cuales fueron sustituidos por reuniones virtuales y/o presenciales en las instalaciones de COMEX, en los casos en que así fuese posible.
7. Que pese a lo expuesto, indica se desea contar con la autorización para la renovación o inicio del cómputo del plazo de ejecución de dos años, esto por cuanto el primer trámite de compra de boleto se realizó el 31 de agosto 2021, habiendo transcurrido 17 de meses desde que se dio el plazo de autorización dictaminado en el punto 3 del apartado III denominado Condiciones bajo las que se otorga la autorización. Tomando en cuenta el ajuste en la forma de trabajo del Ministerio que originó la emergencia sanitaria, la aplicación del Reglamento se vio interrumpida.
8. Que el procedimiento sustitutivo es vital para agilizar las compras de boletos de las actividades que se vayan reanudando, conforme se restablezcan las actividades presenciales en el exterior. Si bien es cierto a raíz del COVID-19 y las medidas tomadas a nivel mundial se debieron de suspender la realización de reuniones, paneles, eventos, defensas en arbitrajes, entre otros, de forma presencial; a partir

del desarrollo, aprobación y aplicación de vacunas contra el COVID-19, dichas medidas han sido disminuidas e inclusive las aerolíneas que debieron dejar de operar, fueron reincorporando su actividad en Costa Rica de forma paulatina, tan es así que se tienen proyecciones de varios viajes a realizar durante el año 2022, como se muestra en la siguiente información:-----

Destino	Cantidad De Viajes	Número De Personas Por Viaje
América del Norte		
Viajes de alto nivel a Estados Unidos de promoción de inversión.	3	1
Viaje a Nueva York, Estados Unidos de promoción de inversión (AGNU)	1	
Europa		
Viaje de alto nivel a Europa de promoción de inversión.	1	1
Asia		
Viajes de alto nivel a Asia de promoción de inversión.	2	1
Centroamérica		
Viajes a Panamá	3	1
Viajes a Guatemala	3	1
América del Sur		
Viaje de alto nivel a América del Sur	1	1
OCDE		
Viajes de alto nivel a Francia	3	1
Otros		
Viaje de alto nivel a un país latinoamericano de promoción de inversión.	1	1

9. Que adjuntan dos informes semestrales, uno del último semestre 2020 y del primer semestre 2021, llevados a cabo por la Proveduría Institucional para Auditoría Interna, por medio del cual se confirma la necesidad de continuar con el sistema alterno. No obstante se indica que a la fecha la Auditoría Interna no ha emitido el criterio requerido en el punto 7, de los condicionamientos del oficio de autorización anterior, ello en virtud que el sistema no se había utilizado.
10. Que tal y como se indicó en el “Informe de proyecto para la prórroga del reglamento para la compra de boletos aéreos”, específicamente en el apartado 5. Estimación de costos del procedimiento, se procedió con la entrevista individual de cada uno de los funcionarios encargados de los procesos de compra de boletos, a fin de determinar el tiempo invertido en cada una de las etapas, señalando que procede ampliar los datos obtenidos a través de dicha práctica, de la siguiente manera:
 - a) Análisis de tiempos y costos invertidos por cada funcionario involucrado, para cada modalidad de compra (en una sola gestión de compra):

Cuadro 1: Comparativo de tiempos”

Funcionarios involucrados en la gestión de compra	Tiempo total invertido		Ahorro al utilizar el Procedimiento sustitutivo
	Procedimiento Sustitutivo	Contratación Directa de Escasa Cuantía	
Analista Proveeduría Institucional	285	962	677
Coordinadora Proveeduría Institucional	12	0	0
Jefe Proveeduría Institucional	5	431	426
Funcionario Unidad Solicitante	54	455	401
Jefe Unidad Solicitante	58	49	0
Jefatura de Presupuesto	55	65	10
Analista de Presupuesto	20	20	0
Secretaria Oficialía Mayor	20	30	10
Jefe de oficialía	10	45	35
Coordinador Asesoría Legal	0	40	40
Total tiempos invertidos	519	2097	1599

*La cantidad referenciado corresponde a minutos.

Los datos siguen reflejando que el tiempo invertido por los involucrados en las gestiones de compras siguen siendo muchos menores al realizar la contratación mediante el procedimiento sustitutivo. Lo que permite un mejor aprovechamiento del tiempo en otras labores propias de cada cargo.

11. Que adicionalmente, se solicitó al Departamento de Recurso Humanos la actualización de los datos estimados sobre los salarios de los funcionarios involucrados en el proceso, para de esta forma trasladar en términos económicos los datos arrojados en el cuadro anterior, lo cual procede a ampliar:

a) Inversión económica en el Procedimiento Sustitutivo.

Funcionarios involucrados en la gestión de compra	Salarios promedios mensuales	Salario promedio por minutos	Total de minutos requeridos	Costo total
Analista de Proveeduría	₡550 000,00	₡38,19	285	₡10 885,42
Jefatura de Proveeduría	₡2 000 000,00	₡138,89	12	₡1 666,67
Coordinadora de Proveeduría	₡1 000 000,00	₡69,44	5	₡347,22
Funcionaria encargada de Unidad Solicitante	₡650 000,00	₡45,14	54	₡2 437,50
Jefatura de Unidad Solicitante ¹	₡3 900 000,00	₡270,83	58	₡15 708,33
Jefatura de Presupuesto	₡2 000 000,00	₡138,89	55	₡7 638,89
Analista de Presupuesto	₡900 000,00	₡62,50	20	₡1 250,00
Secretaria Oficialía Mayor	1 500 000,00	₡104,17	20	₡2 083,33
Jefe de oficialía	₡3 900 000,00	₡270,83	10	₡2 708,33
Inversión total por trámite			519	₡44 725,69

b) Inversión económica en Contratación Directa de Escasa Cuantía.

Funcionarios involucrados en la gestión de compra	Salarios promedios mensuales	Salario promedio por minuto	Total de minutos requeridos	Costo total
Analista de Proveeduría	€550 000,00	€38,19	962	€36 743,06
Jefatura de Proveeduría	€2 000 000,00	€138,89	431	€59 861,11
Funcionaria encargada de Unidad Solicitante	€650 000,00	€45,14	455	€20 538,19
Jefatura de Unidad Solicitante	€3 900 000,00	€270,83	49	€13 270,83
Jefatura de Presupuesto	€2 000 000,00	€138,89	65	€9 027,78
Analista de Presupuesto	€900 000,00	€62,50	20	€1 250,00
Secretaria Oficialía Mayor	€1 500 000,00	€104,17	30	€3 125,00
Jefe de oficialía	3 900 000,00	€270,83	45	€12 187,50
Coordinador Asesoría Legal	€2 000 000,00	€138,89	40	€5 555,56
Inversión total por trámite			2097	€161 559,03

En los cuadros anteriores se refleja el ahorro obtenido para la Administración al implementar en cada gestión de compra el Procedimiento Sustitutivo, siendo este de €116 833,33, en relación con la inversión en una Contratación Directa de Escasa Cuantía. Tal y como se demuestra el Sistema Sustitutivo no solo es eficiente en términos de tiempo sino también en términos económicos.

- Que el reglamento tiene necesidad de actualización, como punto de mejora en los artículos No. 11 De los niveles de autorización, artículo No. 26 Facturación y en el apartado de apéndices se modifican por renovación documental los apéndices 2, 3, 4, 5 y 8.

II. Criterio de la División.

De conformidad con lo establecido en el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), esta Contraloría General se encuentra facultada para autorizar el uso de procedimientos sustitutivos distintos a los ordinarios en materia de contratación administrativa, en el tanto 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.

Es en virtud de la normativa de cita y con vista en la información remitida por parte de la Administración, ha de indicarse como punto de partida, que se tiene por acreditado que en la actualidad el sistema se encuentra en ejecución, producto de la autorización No. 00706 (DCA-0206), del 20 de enero de 2020 el cual concluirá en su vigencia, en el mes de marzo de 2022. Ante dicha situación, considerando que en unos meses expira dicho plazo del sistema, es que se presenta por COMEX la gestión bajo estudio con la finalidad de poder obtener una prórroga de dos años, para seguir contando con el "Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior".

Ahora bien, no obvia esta División de Contratación Administrativa, que el sistema autorizado, el cual se encuentra operando en la actualidad, a la fecha no se ha utilizado de la manera esperada, pues como bien señala la Administración, desde su concepción, solo se han concretado dos procedimientos para la compra de boletos.

No obstante es consiente este Despacho, que lleva razón la Administración cuando indica que por factores externos a ella, producto de la pandemia Covid 19, el tráfico aéreo se vio afectado y con ello se interrumpieron momentáneamente, los viajes o salidas al

exterior, lo cual trajo como consecuencia, que el sistema en cuestión no fuera utilizado con la regularidad esperada.

Ante ese escenario, es claro que si el sistema a este momento no ha tenido el uso y crecimiento en oferentes esperable, ello obedece a factores externos que ciertamente salen del control de la Administración, sin embargo ha señalado COMEX, que el sistema resulta esencial para la compra de boletos, pues con este el trámite resulta más expedito y ello se traduce en compra ágiles que benefician la labor institucional, sumado a que también se traduce un ahorro de tiempo de los funcionarios a cargo y ello significa ahorro económico para COMEX.

Además no desconoce esta División, que ante el contexto actual de la pandemia, cada vez más existe una tendencia a la apertura de fronteras y la regularidad del tráfico aéreo, y de forma paulatina retomando ciertas actividades que puedan implicar la necesidad de generar desplazarse entre países.

Por ende esta labor de COMEX, indudablemente podría implicar un crecimiento en la atención de actividades oficiales, y ante dicho escenario, el Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior, resulta ser el medio más apropiado para que se de una compra de boletos de forma eficiente.

Lo anterior contribuiría a que ese Ministerio pueda cumplir sus labores sustantivas del sector comercio exterior, avanzar en el proceso de integración económica centroamericana, fortalecer el Sistema Multilateral del Comercio, cumplir con las obligaciones de los tratados, acuerdos y demás instrumentos y promover el establecimiento de empresas extranjeras de alto valor en el país.

Siendo que ciertamente el procedimiento de compra para adquirir los boletos debe ser eficaz, con lo que el tiempo a invertir para ello, juega un papel trascendente, ya que como indica el Ministerio, el tiquete tiene que obtenerse de forma diligente y a tiempo.

En este orden se evidencia, que el Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior, resulta esencial y contribuye con los objetivos que pretende satisfacer la Administración, ya que con su ejecución se minimiza el uso del recurso humano, así como además la inversión de fondos.

Así entonces, siendo que se ha remitido información en la que se concluye para el Ministerio, que el Sistema Alternativo de contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) tiene una función fundamental, cuando se reincorporen de forma habitual los viajes al extranjero, pues constan proyecciones de viaje durante el próximo año, es que este órgano contralor estima que no existe obstáculo para conceder una prórroga, a efecto que este Ministerio pueda seguir contando con agencias de viajes precalificadas, con fundamento en el sistema mencionado y ello contribuya al fortalecimiento de la misión institucional que tiene COMEX, pues con este sistema que reúne ciertas bondades, se logra la elaboración rápida, oportuna y flexible, de un registro

de agencias, las cuales a su vez, les brinde soporte en la compra de tiquetes y como se indicó, se cumpliría uno de los objetivos del Ministerio de Comercio Exterior.

Ahora bien, la gestión se tramita como una solicitud de prórroga a la autorización, y no deja de lado este Despacho el hecho que mediante oficio No. 00706, DCA-0206, en el apartado "Condiciones bajo las que se otorga la autorización", inciso 7, se requirió de presentarse una gestión, o prórroga, que se debía adjuntar criterio positivo de la Auditoría Interna 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.

No obstante en esta oportunidad debemos flexibilizar el condicionamiento, en la medida que como bien señala la Administración, el sistema por factores externos ya expuestos, se interrumpió en su ejecución regular, por ende no resulta razonable solicitar el cumplimiento del requisito, ante un escenario en donde el sistema no ha tenido una utilización bajo parámetros de normalidad.

En cuanto al registro de agencias de viajes preseleccionadas, deberá procurar la Administración, generar los avisos e invitaciones destinadas a lograr una mayor robustez de dicho registro, y con ello evitar que las compras se concentren en un número reducido de agencias.

Ahora bien en relación al plazo de prórroga, ha de traerse a colación que la nueva Ley General de Contratación Pública, se publicó en La Gaceta No. 103 del 31 de mayo de 2021, que entrará en vigencia a partir del 1° de diciembre del 2022, la cual en su capítulo III, transitorio II, indica: *"Todos los procedimientos de compras tramitados por sujetos que manejen fondos públicos bajo regímenes de contratación distintos del de la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, de 2 de mayo de 1995 y no cubiertos por ella, cuya decisión inicial haya sido emitida antes de la entrada en vigencia de la presente ley, continuarán el procedimiento al amparo de sus respectivas leyes o reglamentos de contratación especiales. De igual manera, aplicará lo anterior para aquellos sistemas alternativos de contratación autorizados por la Contraloría General de la República, de manera que los procedimientos y contratos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley continuarán su trámite conforme a esas disposiciones."*. (Subrayado no es del original).

Al amparo de lo anterior resulta valido afirmar que según texto expreso de la nueva Ley, está rige dieciocho meses después de su publicación en La Gaceta, ello se traduce a que dicha ley entrará en vigencia el próximo 1 de diciembre de 2022.

En virtud de lo anterior, para el presente sistema alterno, resulta valido advertir que el plazo de prórroga por el cual se autoriza esta gestión, iniciará a partir del día hábil siguiente del vencimiento del plazo del sistema que está en ejecución, situación que ocurre el 10 de marzo de 2022.

Es decir la prórroga que por el presente oficio se autoriza, lo será a partir del 11 de marzo de 2022, pero hasta el 30 de noviembre de 2022, toda vez que a partir del 1° de diciembre de 2022, empieza a regir la nueva Ley General de Contratación Pública.

Esto es relevante, porque este tipo de sistemas luego de la entrada en vigencia de la nueva Ley, dejan de ser autorizables por este órgano contralor y además, porque con vista en el Transitorio antes indicado, para el caso de los sistemas alternativos *“los procedimientos y contratos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta ley continuarán su trámite conforme a esas disposiciones.”*

Lo cual implica que en el caso de un sistema alternativo, la generación de contrataciones particulares con los oferentes precalificados, podrá realizarse de previo a la entrada en vigencia de la nueva Ley, sea el 1° de diciembre del 2022, aunque su ejecución pueda trascender esa fecha, siendo relevante determinar entonces, cuál es el momento preciso a partir del cual, se tiene por iniciado un contrato derivado de un sistema alternativo previamente autorizado.

Para este efecto, entiende este Despacho que si bien es cierto las contrataciones que se derivan de estos sistemas no se someten a las mismas formalidades de un proceso ordinario de contratación, sí existe dentro de estos un hito o hecho a partir del cual se activa el proceso de selección, que en el caso que nos ocupa corresponde al requerimiento o solicitud que realiza la Administración a los oferentes precalificados sobre un servicio particular, siendo este el hecho cierto que activa el proceso de selección y adjudicación de ese oferente.

De tal forma, que para efectos del Transitorio señalado, el inicio de la contratación en un sistema alternativo debe entenderse surge a partir de ese requerimiento del servicio que realiza la Administración, -que en nuestro caso se traduce en las disposiciones de los artículos 13 y 23 del sistema- lo cual debe estar realizado en todos los casos, antes de la entrada en vigencia de la nueva Ley, habida cuenta que con posterioridad a esa fecha, ya no es posible generar nuevos requerimientos de contratos, y la razón de ello es porque a partir del 1° de diciembre, dichos sistemas perderán su vigencia.

Finalmente, sobre las modificaciones que pretende realizar la Administración al sistema inicialmente autorizado, no existe pronunciamiento alguno de este Despacho, por no incidir directamente en aspectos propios del modelo de precalificación y selección, siendo que la autorización otorgada se encuentra limitada exclusivamente al proceso de registro y mecanismo de selección del proveedor.

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

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza al Ministerio de Comercio Exterior para que prorrogue conforme lo indicado en este oficio y los términos de su solicitud, el procedimiento sustitutivo de contratación contemplado en “el Sistema Alternativo de contratación para la compra

de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) del Ministerio de Comercio Exterior”.

2. Al respecto, el sistema de contratación que se autoriza es el remitido con el oficio No. DM-COR-CAE-0606-2021, del 1 de octubre de 2021, y que consta en el folio 12, del expediente digital de la autorización, documento que se encuentra registrado con número de ingreso 28742-2021. El expediente digital de esta gestión es CGR-AUV-2021005477, el cual puede ser consultado en el sitio web de esta Contraloría General www.cgr.go.cr, acceso en la pestaña "consultas", seleccione la opción "consulte el estado de su trámite", acceso denominado " ingresar a la consulta".
3. Deberá comunicarse mediante publicación en el diario oficial, de la prórroga que ha operado de este sistema y el plazo por el cual se extiende.
4. La prórroga que se concede es por el período comprendido entre el 11 de marzo del 2022 y hasta el 30 de noviembre del 2022, por las razones señaladas en el presente oficio.
5. La Administración deberá dejar constancia en su respectivo expediente administrativo de todos los procesos de contratación que se realicen con fundamento en esta autorización.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Andrés Valenciano Yamuni en su condición de Ministro del Ministerio de Comercio Exterior o de la persona que ejerza este cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Adriana Artavia Guzmán
Fiscalizadora



AAG/mtch
G: 2017001883-4
NI 26563-28742
Expediente CGR-AUV-2021005477