

**Al contestar refiérase
al oficio No. 11786**

31 de julio del 2020
DCA-2796

Señor
Rodolfo Solano Quirós
Ministro
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza prórroga para la utilización 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 06 de febrero del 2018.

Nos referimos a su oficio No. DM-DG-0936-2020 del 26 de mayo del año en curso y recibido en esta Contraloría General de la República el 29 de mayo del año en curso, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficio No. 08824 (DCA-2148) del 11 de junio de 2020, esta División solicitó información adicional, la cual fue atendida por medio del oficio No. DM-1072-2020 del 17 de junio del año en curso. Posterior al análisis de la documentación remitida por la Administración y dado que el Ministerio solicitó una sesión para atender dudas y emitir valoraciones sobre la información enviada, mediante oficio No. 09908 (DCA-2372) del 30 de junio del 2020, esta Contraloría General convocó a reunión y dispuso la interrupción del plazo para resolver hasta una vez realizada dicha reunión y se remitiera la información pendiente.

De esta forma, la Administración complementó su respuesta mediante oficio No. DG-076-2020 del 08 de julio del año en curso y oficio No. DG-093-2020 del 16 de julio del año en curso.

I. Antecedentes y justificaciones de la solicitud.

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

1. Mediante oficio No. 01767 (DCA-0493) del 06 de febrero del 2018, esta Contraloría General concedió autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante Ministerio), para la implementación de los procedimientos contenidos en los instrumentos denominados “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 un plazo de dos años, al amparo de lo establecido en el numeral 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

2. Que ambos Sistemas Alternativos fueron publicados en el Alcance No. 50 de la Gaceta No. 43 del 07 de marzo del 2018, por lo tanto, la vigencia de ambos sistemas venció el 07 de marzo del 2020.
3. Que resulta indispensable contar con un instrumento diferenciado para la compra de tiquetes aéreos que facilite su contratación, pues se tratan de objetos contractuales de uso frecuente y continuo en la institución. De esta forma, expone que dichas contrataciones representan el 32% de la ejecución total del presupuesto asignado al Ministerio, lo cual ilustra la alta frecuencia y la relevancia de contar con un mecanismo que permita su adquisición de forma eficiente y eficaz, para una correcta satisfacción del interés público.
4. Que en virtud de lo anterior, ese Ministerio solicita la renovación del sistema alternativo de precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres por un plazo de 3 años, remitiendo como sustento, la siguiente documentación:
 - a) Documento sin número suscrito por la Directora General del Servicio Exterior, con el detalle de los resultados de la ejecución del sistema alternativo de compra de boletos aéreos y terrestres, medidas correctivas y plan de acción el cual involucra a los jefes de programa, asesores de compra, unidades administrativas y viajeros.
 - b) Oficio No. DSE-CPA-1011-2020 del 15 de junio del año en curso, suscrito por la Directora del Servicio Exterior, el cual refiere al informe sobre la ejecución del sistema alternativo de precalificación para la compra de boletos aéreos.
 - c) Estudio que refiere al análisis de costo- beneficio del uso entre el sistema frente a los procedimientos ordinarios regulados en la normativa.
 - d) Oficio No. 035-2020/A.G del 30 de abril del año en curso, suscrito por la Licda. María Milagro Chaves Barrantes, Auditora General, en el cual pone en conocimiento del señor Rodolfo Solano Quirós, su criterio respecto: a) la correcta aplicación de los procedimientos en cuanto a los objetos que fueron autorizados, b) la ejecución de los sistemas bajo los parámetros autorizados y c) la valoración de la eficacia de ambos instrumentos y los beneficios económicos de los mecanismos de compras autorizados de frente al régimen ordinario.
5. Que en cuanto al sistema alternativo de actividades protocolarias, dicha herramienta permite la adquisición de servicios de hospedaje y alimentación en al menos 2 días posteriores a la invitación. De manera que, al contar con este instrumento, se brinda seguridad en el trámite de compra, la cual se efectuará dentro de los plazos que el hotel mantiene la reservación, sin arriesgarse el Ministerio a una eventual cancelación.

6. Que el sistema es conveniente y satisface la necesidad institucional. Lo anterior, de acuerdo a los plazos limitados que existen entre el cronograma de actividades y la programación en que normalmente se concluyen las confirmaciones de las mismas, por lo que resulta imperante que el Ministerio cuente con un mecanismo de contratación ágil, que permita ajustarse a las necesidades institucionales, dentro del poco lapso de tiempo con que cuenta el Ministerio para realizar este tipo de contrataciones.
7. Que se estima inconveniente frente a la necesidad del Ministerio, la aplicación de procedimientos ordinarios de contratación. Lo anterior, al considerarse los márgenes de tiempo para cubrir la necesidad y las características propias de las actividades protocolarias que realiza la institución. Por tanto, de acuerdo al tiempo y la complejidad de realizar procedimientos de contratación ordinarios para cada uno de estos eventos, en caso de no contar con el sistema vigente, se incrementa el riesgo de una mala atención a dichas necesidades, lo que repercute incluso políticamente.
8. Explican que para la realización del evento protocolario, se dan situaciones que no pueden ser previstas con anticipación, incluso prácticamente en el día del evento, como el caso de instalación de vallas publicitarias; distribución y ambientación de las salas; cambios en la decoración, visitas de representantes que confirman en último momento; cancelaciones de visitas en forma inesperada; entre otras situaciones que hace necesario responder activamente a cada uno de los requerimientos.
9. Es por ello que el sistema alternativo provee tanto la posibilidad de contrataciones independientes como de todo el evento en su conjunto, incluso diferentes categorías de servicios (hospedaje, alimentación, alquiler de equipo técnico y audiovisual, entre otros), debido a que, en muchas ocasiones, cuando se contrata este servicio para actividades protocolarias, se tiene como costumbre comercial que el hotel provea estos servicios dentro del servicio completo.
10. De acuerdo a lo expuesto, solicita autorizar la prórroga del uso del “Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres” y del “Sistema Alternativo de Precalificación para la adquisición de bienes y servicios para actividades protocolarias” por un plazo de tres años más, por existir razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar el interés general y en virtud de mantenerse las razones que justificaron su autorización original.

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 (...)

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”.

De esta forma, nótese cómo el reglamentista dispuso para considerar otorgar las prórrogas en el uso de estos sistemas, la demostración ante esta Contraloría General de la permanencia de las razones que justificaron la solicitud original.

En el caso bajo análisis, este órgano contralor autorizó al Ministerio para que implementara dos procedimientos sustitutivos de contratación para obtener servicios de actividades protocolarias en el marco de la política del país, así como la adquisición de boletos aéreos y terrestres, mediante la aplicación de un registro de elegibles previamente precalificados.

Para proceder con dicha autorización, se consideró no solo la frecuencia con la cual se requerían los objetos contractuales a adquirir mediante dichos procedimientos excepcionales, sino que, por las particularidades de cada objeto o servicio requerido, resultaba inconveniente para la Administración efectuar procesos ordinarios, pues ello no solo implicaba costos operacionales mayores durante el trámite, sino que afectaban directamente los plazos para una oportuna atención, lo cual podría afectar la imagen internacional del país de cara a las relaciones diplomáticas con otros Estados.

Ahora bien, en esta oportunidad ese Ministerio expone una serie de razones por las cuales considera que con la aplicación de ambos procedimientos se han alcanzado los objetivos que sustentaron la primera autorización, razón por la cual, solicita que se autorice la prórroga para la aplicación de ambos instrumentos por un plazo de tres años. Lo anterior, al resaltar que contratar este tipo de servicios por la vía ordinaria no es conveniente, en la medida que se tratan de aspectos propios de su rol rector de la política internacional del Estado costarricense.

a) Sobre el “Sistema Alternativo de Precalificación para la adquisición de bienes y servicios para actividades protocolarias”.

En primer término, de conformidad con lo dispuesto por esta Contraloría General en el oficio No. 01767 (DCA-0493) del 06 de febrero del 2018, en caso que ese Ministerio solicitara la prórroga del presente sistema, se encontraba obligado a remitir los estudios que evidenciaran de qué forma se ha ejecutado el instrumento, con su respectivo estudio de costos que acreditaran las ventajas económicas de su uso.

De esta forma, se destaca el oficio No. PI-105- 2020 del 07 de julio del año en curso, en el cual se menciona lo siguiente:

“La contratación administrativa que requiere el Ministerio debe estar orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos estratégicos establecidos por la institución, procurando una sana administración de los recursos disponibles / Muestra de la eficiencia mostrada del uso del Sistema Alternativo de Precalificación para la adquisición de bienes y servicios para actividades protocolarias, en el siguiente se desglosan los breves plazos que fueron requeridos para completar una contratación (...)

Tipo de Contratación	Cantidad de horas efectivas de trabajo profesional	Costo total de las horas profesionales	Diferencia de costos comparándose contra el sistema alternativo
Sistema Alternativo Precalificación	13 horas	¢57.170,74	N/A
Contratación Directa	26.5 horas (19, 5 horas en caso de no recibirse recursos)	¢120.358.04 (¢83.424,50 en caso de no recibirse recursos)	Entre ¢26.253,76 y ¢63.187,30 por trámite.
Licitación abreviada	41,5 horas (29, 5 horas en caso de no recibirse recursos)	¢187.129,54 (¢123.814,90 en caso de no recibirse recursos)	Entre ¢66.644,16 y ¢129.958,80 por trámite.
Licitación Pública	67 horas (45 horas en caso de no recibirse recursos)	¢302.496,86 (¢186.420,02 en caso de no recibirse recursos)	Entre ¢129.249,28 y ¢245.326,12 por trámite.

Así las cosas, se desprende de los argumentos y documentación remitida por el Ministerio, que se han reducido los costos procedimentales prácticamente a la mitad, en consideración a la modalidad de contratación directa por escasa cuantía, variando su ahorro en mayor cantidad, respecto a distintos tipos de procedimientos ordinarios.

Adicionalmente, menciona el Ministerio que en el listado de precalificación se encuentran tres hoteles cuya categoría corresponden a 4 y 5 estrellas, a saber: Hotel Camino Real S.A.,

Desatur Corobici S.A y Hoteles Aurola S.A., lista derivada del acto emitido dentro de la Licitación Pública No. 2018LN-000003-0013000001, siendo un beneficio para el Ministerio el contar con diversas empresas y por ende, precios competitivos en resguardo de los fondos públicos.

Continuando con el oficio referido anteriormente, consta que la Administración calculó el tiempo real que devengó en cada etapa del proceso de contratación (solicitud de pedido, preparación y aprobación del cartel, análisis de ofertas, adjudicación entre otros), lo que le permitió a la institución disponer de los servicios protocolarios en un tiempo ágil acorde al servicio requerido. Lo anterior, según se indica a continuación:

Contratación	Descripción	Fechas de confección y aprobación solicitud contratación	Fechas confección y aprobación de cartel	Fechas recepción de ofertas	Fechas para análisis de ofertas y adjudicación en firme	Fechas para generar orden de pedido	Total días hábiles para tramitar la contratación
2019CD-000072-0013000001	Servicio de hospedaje	Del 23-04-2019 al 24-04-2019	25-04-2019	25-04-2019 al 30-04-2019	30-04-2019	30-04-2019	6 días hábiles
2019CD-000073-0013000001	Servicio de recepción y salones	Del 23-04-2019 al 24-04-2019	25-04-2019	25-04-2019 al 30-04-2019	30-04-2019	02-05-2019	7 días hábiles
2018CD-000126-0013000001	Servicio de Habitaciones para delegación de Belice.	Del 22-11-2019 al 23-11-2019	26-11-2018	26-11-2018 al 29-11-2018	30-11-2018	30-11-2018	6 días hábiles

A pesar de lo anterior, puede observarse del propio ejercicio realizado por el Ministerio, que el sistema fue utilizado en apenas tres ocasiones –desde la implementación del sistema- lo que contrasta con la frecuente necesidad que indica el Ministerio. Por ello, mediante oficio No. 08824 (DCA-2148) del 11 de junio del año en curso, este órgano contralor solicitó: “*Las razones que justifican en este caso la necesidad de mantener un procedimiento sustitutivo, teniendo en cuenta la totalidad de procesos que se han tramitado a la fecha mediante dicho sistema*”, lo cual fue atendido por la Administración según oficio No. PI-105- 2020.

Al verificar la respuesta del Ministerio, se permite identificar la necesidad que provocó a la institución solicitar en primera instancia la autorización de utilizar el procedimiento de excepción, siendo que se comprueba que dichos servicios cambian constantemente a través del tiempo, no obstante y conforme al histórico de contrataciones, se evidencia que la necesidad existe. Desde luego, la justificación de la prórroga se complementa no solo en la frecuencia del objeto, sino en la inconveniencia de tramitar procedimientos ordinarios, en virtud de los plazos tan expeditos presentes en este tipo de actividades.

b) Sobre el criterio de la Auditoría interna en cuanto a la aplicación del sistema alternativo.

Para que esta Contraloría General otorgue la prórroga solicitada, se considera necesario aportar el criterio positivo de la Auditoría Interna respecto: a) la correcta aplicación de los procedimientos en cuanto a los objetos que fueron autorizados, b) la ejecución de los sistemas bajo los parámetros autorizados, c) la valoración de la eficacia de ambos instrumentos y los beneficios económicos de los mecanismos de compras autorizados de frente al régimen ordinario.

Al respecto, el Ministerio ha aportado el informe No. 035-2020/A.G del 30 de abril del 2020, del cual se extrae lo siguiente:

“En el caso del “Sistema Alternativo de Precalificación para la Adquisición de Bienes y Servicios para Actividades Protocolarias,” la Proveeduría Institucional consideró imposible e innecesaria la presentación de los informes mensuales de venta, e informes trimestrales de evaluación, en razón de que dicho instrumento no fue utilizado en el año 2018, y solo en dos ocasiones en el año 2019, quedando el mismo en desuso sin que se tenga una justificación en su momento por las dependencias usuarias. Ante la ausencia del informe y al escaso número de contrataciones realizadas con dicho instrumento, por lo que no fue posible para esta Auditoría realizar dicha valoración. No obstante, a nivel general nos referiremos al Sistema Alternativo de actividades protocolarias en los tres puntos requeridos por la Contraloría General de la República / 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. El procedimiento utilizado fue la tramitación de una Licitación Pública con Precalificación, y en su primera fase de ejecución consistió en la evaluación de las condiciones para la conformación del Registro de Elegibles, por lo que a criterio de esta auditoría se aplicó de manera adecuada, asimismo el mismo no fue utilizado para otros supuestos diferentes al autorizado / b) Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de esta Contraloría General. Si bien, se realizaron solamente tres contrataciones, se efectuaron con base en los parámetros autorizados, una infructuosa y dos que se brindó el servicio, son pocas, pero se cumplió con las regulaciones autorizadas por el ente Contralor / c) Finalmente, el punto c) sobre la 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 fue posible analizarlo por parte de esta auditoría debido a su escasa utilización”.

De la nota brindada por la Auditora Interna, es posible comprobar que debido a la escasa frecuencia en la utilización del sistema, los informes respectivos no fueron elaborados ni se han brindado recomendaciones respecto a la aplicación del sistema. De esta forma, queda evidenciado el cumplimiento parcial de los requisitos establecidos en el oficio No. 01767 (DCA-

0493) del 06 de febrero del 2018, sin embargo, dicha Auditoria ha mencionado que continuar con la aplicación de las contrataciones a través del sistema, constituye la forma más conveniente para atender el interés público y consecuente necesidad institucional.

De esta forma, comprende este órgano contralor que el sistema permite realizar de manera expedita las adquisiciones de los bienes y servicios necesarios para atender las actividades protocolarias del Ministerio, todo esto en consideración a las múltiples confirmaciones externas que deben realizar los funcionarios especiales y sus comitivas, lo que ciertamente genera un margen muy corto para realizar este tipo de contratación.

c) Sobre el “Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres.”

Para el presente instrumento, el Ministerio manifiesta su interés de continuar aplicando dicha modalidad de contratación y solicita que se le autorice la prórroga por el plazo de tres años, considerando que dicho procedimiento permite la compra de boletos aéreos en un plazo máximo de 24 horas a partir del momento de la invitación. En ese sentido, la Administración expone mediante oficio No. PI-089-2020 del 16 de junio del 2020, lo siguiente:

“Desde el 08 de octubre de 2018, fecha en que se compró el primer boleto aéreo a través del Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres y hasta el 07 de marzo de 2020, fecha del vencimiento de dicho sistema, se tramitó un total de 331 contrataciones, para la adquisición de un total de 486 boletos aéreos (...) Las contrataciones realizadas mediante el “Sistema Alternativo de Precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres”, ha provocado que se tenga un procedimiento más estandarizado y ágil de compra, comparándose contra un procedimiento ordinario de contratación administrativa, debido a varios factores como la utilización de formularios estandarizados, amplio conocimiento del procedimiento por parte de las unidades solicitantes de boletos aéreos, la supresión de la fase recursiva en la etapa de la adjudicación, simplicidad en la confección de carteles y en el análisis de ofertas, ya que no hay que estar evaluando idoneidad de los oferentes en cada trámite; derivando todo lo anterior en que se dé una sustancial diferencia en los tiempos de tramitología entre una contratación mediante el sistema alternativo de precalificación y una contratación ordinaria. La Proveeduría estimó que el procedimiento de compra de boletos aéreos mediante el sistema de precalificación requiere de aproximadamente de 10 horas efectivas para su tramitación, con un costo de ₡45.053,62 de mano de obra por trámite de compra de boletos, tanto que si la compra de boletos se realizara mediante una contratación ordinaria se estimó una duración de aproximadamente 24,5 horas, con un costo total de mano de obra de ₡111.920,90 por trámite. En el documento anexo denominado “Anexo N° 07 Estudio de costos de los sistemas de contratación” se detalla el tiempo de duración para cada uno de los pasos de la contratación, así como una estimación del costo de la hora de trabajo de los diferentes profesionales que intervienen del proceso Así las cosas, al considerar los 486 boletos aéreos que

se compraron durante el periodo supracitado, los cuales se agruparon en 331 contrataciones y al ser multiplicadas estas contrataciones contra los ¢45.053,62 de estimación del costo de la compra de boletos mediante el sistema de precalificación, se obtiene que el costo de tramitar la compra de estos boletos fue de ¢14.912.748,22. Por su parte si esos mismos 486 boletos aéreos, agrupados en 331 contrataciones, se hubiesen adquirido mediante contrataciones administrativas ordinarias a un costo de ¢111.920,90 de mano de obra por llevar a cabo cada trámite, arrojaría un costo de tramitar la compra de esos boletos por un monto de ¢37.045.817,90”.

De cara a lo anterior, la Administración procura prorrogar un sistema alternativo que a su criterio le favorece en la obtención de los boletos en plazos más expeditos de lo que tardaría utilizando los procedimientos ordinarios. Adicionalmente, desde el punto de vista económico, manifiesta que el sistema le ha permitido obtener un ahorro en los costos procedimentales, no obstante, considera este órgano contralor que no se ha demostrado que dicho instrumento favorezca al ahorro en la obtención de los boletos. Esto es así, pues de conformidad con lo dicho por la propia Administración, el resto de las empresas que conformaban el registro de precalificados incumplieron con sus respectivas obligaciones tributarias y sociales, por lo que actualmente una sola empresa es la que ha venido brindando el servicio.

Dicho aspecto adquiere relevancia en el caso bajo análisis, pues se supone que el corazón de un sistema alternativo es la existencia de un registro precalificado, el cual tiene como objetivo la competencia especializada entre proveedores de un mismo objeto contractual. De esta forma, se considera medular para el buen uso del sistema, obtener la mayor gama de participantes que posibiliten las contrataciones a precios competitivos.

Pese a esto, no se pierde de vista que la Administración ha hecho énfasis en las ventajas que el sistema ofrece, además de las medidas adoptadas para determinar la razonabilidad del precio de los tiquetes que presenta la única agencia calificada y las invitaciones publicadas en el sistema de compras públicas SICOP, cuyo fin consiste en incentivar a las agencias de viajes a formar parte del registro de proveedores precalificados.

Desde luego, entiende esta Contraloría General que el procedimiento de adquisición de boletos debe ser efectivo y oportuno, permitiendo su adquisición por medio de plazos cortos y ágiles de cara a la necesidad del Ministerio. Además, por las particularidades que engloban el objeto (itinerarios, rutas, fechas), resulta complejo poder planificarlo con el tiempo suficiente que demandan los procedimientos ordinarios.

d) Sobre el criterio de la Auditoría interna en cuanto a la aplicación del sistema alternativo.

Al igual que en el punto b) del presente oficio, corresponde analizar lo dispuesto por la Auditoría Interna en cuanto a la correcta aplicación del sistema. Sobre el particular, se destaca del informe No. 035-2020/A.G del 30 de abril del 2020, en lo que interesa, lo siguiente:

a) *La correcta aplicación del procedimiento en relación con el objeto contractual autorizado, así como la verificación de que no ha sido empleado para otros supuestos. El procedimiento utilizado fue la tramitación de una Licitación Pública con Precalificación, y en su primera fase de ejecución consistió en la evaluación de las condiciones para la conformación del Registro de Elegibles, por lo que a criterio de esta auditoría se aplicó de manera adecuada (...)* b) *Que la ejecución del sistema se haya realizado con base en los parámetros definidos en la autorización de esta Contraloría General (...)* De conformidad con los informes analizados por esta Auditoría sobre el funcionamiento del sistema alternativo de precalificación para la compra de boletos aéreos y terrestres, se indica que se adjudicaron boletos para un contratista por servicios profesionales (...) Por lo que se recomienda en adelante a la Administración, justificar adecuadamente en cada compra de boletos aéreos en que se utilice el Sistema Alternativo de Precalificación, indicar cuál de los incisos del artículo 1 del Reglamento para la Creación de un Sistema Alternativo de Contratación para la compra de boletos aéreos y terrestres (internos y externos) para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto”, corresponde dicha compra, a fin de que quede claramente identificado este punto y no exista duda sobre su aplicación, así como la justificación sobre las funciones que se va desempeñar la persona que represente al Ministerio, lo cual se recomienda quede acreditado en el expediente de la contratación. Otro de los aspectos acontecidos es el ocasionado con el procedimiento aplicado en la reutilización de boletos, en particular sobre uno de los boletos con destino a Viena que manifestó la agencia de viajes que no les permitieron cancelarlo y se perdió el valor total de dicho boleto, por lo que se recomienda a la Administración establecer medidas de control interno adecuados a fin de que se minimice al máximo el riesgo de la imposibilidad de reutilización de un boleto aéreo adquirido. Asimismo, de los análisis de los Informes enviados sobre los atrasos relacionados con la firma de acuerdos y aprobaciones de trámites en el Sistema de Compras SICOP, y prácticas administrativas con oportunidad de mejora por parte de algunas unidades sobre todo en cuanto a cambios de itinerarios y compras de última hora así como en relación con los costos de los boletos aéreos, estos son aspectos internos que se deben tomar en consideración, y que deben corregirse para el buen funcionamiento del instrumento en mención, por lo que se requiere del establecimiento de medidas correctivas para evitar a futuro esta situación (...) 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. En el caso del Sistema Alternativo para la Adquisición de Boletos Aéreos y de acuerdo con los informes analizados, se menciona que la compra se realizó de manera más ágil en comparación con el régimen ordinario (...)* En cuanto a los beneficios económicos principalmente se han documentado ahorros en tiempos y costos administrativos en la tramitación de los boletos, sin perjuicio de los precios que según lo ha indicado la Proveduría Institucional, han sido razonables con

respecto a los precios de mercado (...) En conclusión, se tiene que el sistema funcionó de acuerdo con los parámetros establecidos por la Contraloría General de la República, adicionalmente se tienen algunas prácticas administrativas y de control interno citadas anteriormente que deben aplicarse mejoras, sin embargo queda claro que dicho sistema alternativo es la mejor forma de satisfacer la necesidad administrativa”.

En concordancia con lo anterior, este órgano contralor mediante requerimiento de información adicional según oficio No. 08824 (DCA-2148) del 11 de junio del 2020, solicitó al Ministerio aclarar: “*Cuáles han sido las acciones adoptadas por la Administración de frente a las indicaciones de la Auditoría Interna y el estado de avance de las mismas*”. En línea de lo anterior, ese Ministerio indicó por medio del “Detalle de los resultados de la ejecución del Sistema Alternativo de compra de boletos aéreos y terrestres del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, medidas correctivas y plan de acción”, lo siguiente:

“(...) se mejorará por parte de los despachos los tiempos de trámite para esta parte del proceso de compras dentro de las posibilidades institucionales, priorizando en la gestión su tramitación para obtención de firmas y comunicación de acuerdos de viaje, estableciendo como plazos máximos de 3 días hábiles a partir del momento en que se remite por parte de la Dirección respectiva a los despachos para completar los procesos de firmas de acuerdos, salvo cuando el trámite deba salir de la institución para alguna aprobación, lo cual quedará sujeto a los plazos del órgano o ente externo, con ello se permitirá que los boletos se compren con las condiciones más beneficiosas posibles económica y administrativamente (...) Una vez tramitada la compra de boletos aéreos y también durante el proceso de compra, si se requiere cambiar el itinerario o no fuere necesario realizar los viajes, se hará en forma excepcional y con la debida justificación de acuerdo con el interés público, haciendo un análisis de costo/ beneficio a fin de determinar cuál es la mejor forma de satisfacer la necesidad administrativa en resguardo de los fondos públicos. Se mejorará la planificación por parte de los solicitantes, y los tiempos de tramitología interna para obtención de firmas de acuerdos y aprobaciones por parte de los interesados, debiendo indicarse en cada solicitud el responsable de las demás etapas del proceso y medios de comunicación (teléfono y correo electrónico) a fin de permitir su fácil localización”.

De acuerdo con ello, si bien la Administración ha mencionado que continuar con la aplicación del sistema alternativo constituye la forma más conveniente para atender el interés público, lo cierto del caso es que existen oportunidades de mejora señaladas por la Auditoría Interna y reconocidas por el Ministerio en la documentación remitida como sustento al trámite, que implican un trabajo conjunto entre Auditoría y Proveeduría Institucional, que no ha sido acreditado que sucediere en el presente caso.

De acuerdo a lo anterior, para esta Contraloría General no es posible comprobar, más allá de las notas remitidas, que el Ministerio en efecto haya implementado las medidas que sugiere

el “Plan de Acción” o bien, las recomendaciones de control interno que la Auditoría ha sugerido para disminuir los retrasos en aprobaciones internas y obtención de firmas de acuerdos de viaje.

e) Sobre la prórroga de la aplicación de los sistemas alternativos.

De conformidad con lo indicado, y tomando en consideración que las razones originales que se valoraron para otorgar la autorización persisten al día de hoy, este órgano contralor considera procedente otorgar una nueva autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto para que se prorroguen los instrumentos denominados “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 el plazo de un año y no tres como lo ha propuesto la Administración en su misiva. Lo anterior, se justifica en consideración a los aspectos que se deben corregir detectados por la Auditoría Interna, en cuanto la oportuna tramitación de las firmas para acuerdos de viaje, una mejor planificación de las compras de tiquetes, el seguimiento adecuado para la ejecución del Plan de Acción, todo esto para el buen uso de los fondos públicos.

Así las cosas, bajo el entendido que no se tienen por demostradas las razones por las cuales resulte necesario otorgar el plazo de tres años requerido por la Administración, siendo que, como se ha dicho, existen oportunidades de mejora que pueden implementarse en el corto plazo, sin que se vea limitado el uso de ambos sistemas, el plazo de un año otorgado resulta razonable y acorde de frente a las necesidades del Ministerio.

De esta forma, el Ministerio deberá atender las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna para el buen manejo interno del sistema de compra de boletos y además, realizar los informes correspondientes respecto al sistema de actividades protocolarias. Adicionalmente y según lo referido líneas atrás, deberá implementarse en conjunto un plan de trabajo o cronograma entre la Auditoría y Proveeduría Institucional, que resulte eficaz para definir plazos mínimos de atención a cada medida propuesta, para así robustecer la aplicación de los sistemas aquí prorrogados.

En el mismo sentido, deberán indicarse los parámetros utilizados para analizar dichas contrataciones y los hallazgos obtenidos en cada procedimiento que justifiquen si cada uno de ellos fue realizado de conformidad con las pautas del sistema de actividades protocolarias.

II. Condiciones bajo las que se otorga la autorización

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para que se prorroguen los instrumentos denominados “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 el plazo de un año.

2. Dicho procedimiento debe ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta, e informar de dicha publicación a esta Contraloría General.
3. La autorización es por un plazo máximo de un año, plazo que se contabilizará a partir de la publicación de dicho reglamento en el Diario Oficial La Gaceta.
4. La Administración deberá quedar constancia en su respectivo expediente administrativo de todos los procesos de contratación que se realicen con fundamento en esta autorización.
5. El Ministerio deberá elaborar informes semestrales con los resultados positivos y negativos de la aplicación de estos instrumentos, y deberán ser remitidos a la Auditoría Interna.
6. En caso de que la Administración requiera una nueva autorización sobre los sistemas precalificados alternativos una vez vencido el plazo de vigencia, o una eventual prórroga antes de finalizado dicho plazo, deberá remitir a esta Contraloría General los estudios que evidencien cómo se han ejecutado los sistemas, así como las ventajas y desventajas de los mismos. De igual manera, deberá remitir un estudio de costo-beneficio que acredite las ventajas económicas de la aplicación de cada sistema.
7. También es necesario que se cuente con 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 empleó 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. Ello deberá ser comunicado oportunamente a la Auditoría Interna, para la debida programación y ejecución de estas evaluaciones, las cuales se sustentan en el contexto de la colaboración prevista en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
8. El Ministerio deberá establecer todas las medidas necesarias para garantizar el adecuado manejo de los fondos públicos involucrados en estas contrataciones.
9. El Ministerio deberá implementar las medidas para solucionar y corregir las debilidades y atender las recomendaciones que fueron señaladas por la Auditoría Interna mediante Informe No. 035-2020/A.G.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Rodolfo Solano Quirós en su condición de Ministro o quien 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,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Diego Arias Zeledón
Fiscalizador Asociado

DAZ/chc
CC: María Milagro Chaves Barrantes, Auditora General, Ministerio de Relaciones Exteriores
Ci Archivo Central
NI: 15382,17526,17533,19402
G: 2017002033-5
CGR-AUP-2020003939

