**CIRCULAR N° 106-2023**

**DE:** Licda. Adriana Esquivel Sanabria

Jefa a.i, Departamento de Proveeduría

**PARA:** Personas administradoras de Centros de Responsabilidad, Centros Gestores y personas usuarias en general que ejecutan compras.

**ASUNTO:** Determinación de responsabilidades de la decisión inicial de bienes y servicios.

**FECHA:** 21 de julio de 2023

Estimados compañeros y compañeras, personas encargadas de Centros de Responsabilidad y personas usuarias en general que tramitan compras públicas, en virtud de los inconvenientes que se han observado para el ingreso fluido de las gestiones de compras, y con el propósito de disponer de un mayor avance en el trámite de los procesos de contratación pública que las diferentes oficinas judiciales requieren, el Departamento de Proveeduría se dio a la tarea de realizar un análisis de los apartados de la decisión inicial de bienes y servicios, con el propósito de identificar aspectos en los cuales se pudiera delegar la responsabilidad de su conformación o soporte a la oficina usuaria, de forma tal que esto permitiera flexibilizar el proceso de revisión de ingreso de nuevos asuntos, sin dejar de lado el alcance de la responsabilidad que tiene cada interviniente del proceso y los riesgos que pueden materializarse producto de una definición incorrecta de cada uno de estos apartados.

En virtud de lo anterior, tomando en consideración que el órgano competente que conoce su necesidad, es la oficina solicitante, a continuación se enlistan los apartados en los cuales se logró determinar que la verificación de cumplimiento al momento del ingreso de la gestión podía modificarse, partiendo de que lo que se determine que no se va revisar, le corresponderá a la oficina usuaria documentarlo en sus estudios y respaldos respectivos, sin necesidad de que estos tengan que detallarse o aportarse al momento de la conformación de la Decisión inicial.

En virtud de lo anterior, le corresponderá a la oficina solicitante, custodiar la evidencia que soporte el proceso realizado en la etapa de planificación para todos los apartados de la decisión inicial, como, por ejemplo, la matriz de riesgos, los estudios para determinar las personas terceras afectadas y/o interesadas, mismos que no serán solicitados por el Departamento de Proveeduría, pero que eventualmente podrían ser requeridos para temas de Control Interno o Auditoría en algún momento determinado.

**Apartados de la decisión inicial de bienes y servicios, cuya responsabilidad será asumida por la oficina usuaria:**

**Justificación de la procedencia de la contratación (incluye la verificación del fraccionamiento):**

La oficina es quien conoce mejor su necesidad y es la responsable de plasmar el acto motivado para iniciar el proceso de contratación, debiendo tener presente que la Institución al administrar fondos públicos, todas las decisiones que se tomen con respecto al inicio de un procedimiento de contratación deberán corresponder a actos motivados.

En virtud de lo anterior, para efectos de verificación del ingreso de la gestión al Departamento de Proveeduría, únicamente se revisará la redacción del planteamiento y su congruencia con el objeto contractual que se pretende contratar.

**Estudios previos que motivan el inicio de los procedimientos:**

Como es sabido, el objetivo de este apartado es que la oficina usuaria explique ampliamente todos los estudios previos que realizó para determinar la viabilidad del requerimiento, la definición de las especificaciones y el establecimiento del presupuesto final de la compra. Por lo que, para la viabilidad del requerimiento, deberá justificar como logró identificar que las especificaciones técnicas son las idóneas para cumplir con los objetivos de la contratación, así como la definición del estudio de la razonabilidad del precio que posteriormente soportará el proceso de adjudicación del proyecto de compra.

Por tanto, en virtud del impacto que este apartado tiene en todo el trámite de proceso de compra el Departamento de Proveeduría, sí realizará, desde el ingreso de la gestión, una verificación a profundidad y con detalle de lo aportado, ya que este es el soporte del proceso de contratación que deriva en la definición final de los términos y alcance del objeto contractual, así como su estimación presupuestaria.

Sin embargo, no entrará a cuestionar, la verificación de la información aportada que soporta el estudio de mercado y el análisis de su pertinencia para efectos de la contratación realizado por la oficina usuaria.

Por tanto, no se cuestionará el manejo realizado al banco de precios, pues la oficina usuaria debe verificar que todas las condiciones adicionales o especiales que requiere el objeto contractual fueron consideradas en la revisión que se realizó de este en caso de que se haya utilizado como soporte.

Es su responsabilidad confirmar si las características del bien o servicio consultado en cada cotización, referencia de internet o referencia histórica aportada son comparables al objeto contractual que se pretende adquirir, para que las pueda considerar como parte del estudio de mercado por tanto esta Proveeduría no entrará a cuestionar la conformación de las cotizaciones para estos efectos.

La oficina responsable de la contratación deberá asegurarse que el envío de la solicitud de cotizaciones haya sido efectuado en igualdad de condiciones para todas las personas proveedoras, es decir, que la información solicitada es la misma en todos los casos, por tanto cuando ingrese la gestión a trámite, este aspecto no se verificará y se partirá del principio de que la oficina atendió todas las directrices que se han girado al respecto en las diferentes circulares que se han emitido con el propósito de darle transparencia al proceso, asegurar la igualdad y libre competencia, y evitar focos de corrupción.

Es responsabilidad de la oficina verificar que las cotizaciones tengan especificaciones y cantidades atinentes al objeto contractual que se va a contratar, de forma tal que se asegure que el precio cotizado es comparable y puede considerar información adecuada para la conformación del estudio de mercado, por tanto, al momento del ingreso de la gestión este aspecto tampoco se verificará.

Importante aclarar, que en todos aquellos aspectos en lo que la oficina tenga que justificar sus acciones, conforme lo definido en la guía, al revisar realizará una verificación exhaustiva de estas consideraciones con el propósito de que estas se ajusten a los lineamientos establecidos.

Por último, en caso de que se determinen aspectos menores por completar que no alteren el resultado del estudio previo que se realizó, con el propósito de avanzar en el trámite, la persona revisora tendrá la potestad de trasladarlos a la analista conductora para que esta coordine el aporte y completitud de dichos aspectos, por tanto, la oficina deberá responder a todas las consultas que la persona analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del Reglamento a la Ley General de Contratación Pública (RLGCP).

**Especificaciones y características de los bienes o servicios:**

La oficina es la encargada de investigar, analizar y desarrollar las especificaciones técnicas, de manera que estas sean claras, suficientes, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Además, que las mismas correspondan a la realidad del mercado logrando de esta manera el cumplimiento del fin público, por lo que el impacto de la atención adecuada de este apartado en el trámite del proceso es muy elevado.

Por tanto, aunque este apartado es responsabilidad absoluta de la oficina usuaria pues es quien conoce el alcance técnico de su necesidad, el Departamento de Proveeduría verificará su aporte al momento del ingreso de la gestión, efectuando una lectura general sin profundizar en las especificaciones técnicas, de forma tal que se logre determinar si la conceptualización del objeto contractual en general tiene sentido y respaldo en la normativa, de conformidad con los tipos de procedimientos, modalidades de contratos, figuras contractuales propuestas y sus posibles combinaciones, lo anterior con el objetivo de asegurar que el trámite puede avanzar al menos desde esta perspectiva. Además, para los casos que corresponda se verificará que se aporte la estructura de precios y el detalle de presupuesto para la persona adjudicataria, así como que se verificará el tema de los consorcios a nivel general.

En virtud de lo anterior, le corresponderá a la persona analista conductora del procedimiento profundizar su alcance y definición al momento de la confección del pliego de condiciones, con la finalidad de que se tenga claridad en la información que se consigne en la construcción de este.

Partiendo de lo indicado, la oficina deberá responder a todas las consultas que la persona analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del RLGCP.

**Requisitos de Admisibilidad:**

La oficina es la encargada de investigar, analizar y desarrollar los requisitos de admisibilidad que consideren necesarios para asegurar la satisfacción del fin público. Además, justificar porque estos requerimientos se entienden como indispensables, de manera que exista claridad de porqué estos no son considerados una barrera de entrada injustificada, adicionalmente deberá confirmar con el estudio de mercado que existen personas oferentes que cumplan con los requisitos solicitados.

En virtud de lo anterior, al momento del ingreso de la gestión, la persona revisora verificará que los requisitos establecidos correspondan con el objeto contractual, que se aporte la justificación idónea y que esta sea atinente a lo requerido y que tenga sentido.

Considerando que los requisitos de admisibilidad podrían limitar la participación de las personas proveedoras, la revisora verificará que la justificación aportada para la incorporación de cada uno de ellos al pliego de condiciones, detalle las razones por las cuales la Administración requiere de estos, con las características que se establecen para cada uno.

A partir de lo indicado, le corresponderá a la persona analista conductora profundizar en la redacción, claridad y objetivos de los requisitos de admisibilidad solicitados, así como su congruencia con el planteamiento total del pliego de condiciones; por tanto, la oficina deberá responder a todas las consultas que la persona analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del RLGCP.

**Sistema de evaluación:**

La oficina es quien deberá determinar, de acuerdo con el objeto contractual, si debe o no aplicar un sistema de evaluación que incluya otros factores adicionales al precio, con su debida justificación y fundamentación, conforme las directrices que se han emitido al respecto.

Considerando lo anterior, la persona revisora al momento del ingreso de la gestión deberá verificar de forma general que se hayan incluido los factores del sistema de evaluación, así como su justificación.

Por su parte la analista conductora, deberá concretar el análisis a profundidad, partiendo de la vinculación que debe tener este apartado con el desarrollo del alcance del objeto contractual. En caso de que se deba disponer de documentos adicionales para verificar el cumplimiento del factor de evaluación, estos serán revisados por la analista conductora y no por la revisora de la gestión.

En virtud de lo anterior, en caso de que resulte necesario, la oficina deberá responder a todas las consultas que la persona analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del RLGCP.

**Entrega de los bienes y/o servicios:**

La oficina usuaria es la encargada de definir y establecer el plazo de entrega del objeto contractual de acuerdo con las condiciones de mercado, y en caso de que defina si este plazo lo va a establecer como un requisito de admisibilidad, deberá aportar la debida justificación.

Dado lo anterior, el Departamento de Proveeduría solamente verificará al momento del ingreso de la gestión el aporte de la información en el apartado, por tanto, le corresponderá a la persona analista conductora, profundizar en el planteamiento de este aspecto al momento de la confección del pliego de condiciones, por lo que la oficina deberá responder las consultas de la analista para el desarrollo de dicho pliego cuando resulte necesario, conforme establece el artículo 319 del RLGCP.

**Clausula penal y/o Multas:**

La oficina usuaria es la encargada de definir y establecer las diferentes sanciones que requiere el objeto contractual que se va a tramitar, así como de justificar lo correspondiente cuando decide no aplicarla.

En virtud de lo anterior al momento del ingreso de la gestión, la persona revisora solo estará verificando lo siguiente: que se haya desarrollado la propuesta de redacción de la cláusula penal y/o multa que se incorporará al pliego de condiciones, y que además se adjunta la metodología y análisis que efectuó la oficina para establecer dichas sanciones. Además, verificará la inclusión de la descripción de las repercusiones, razonabilidad del cobro, la relación de proporcionalidad y la repercusión (costo beneficio). Por último, que se haya detallado la aplicación del principio de divisibilidad o indivisibilidad de las líneas y su justificación, así como que la propuesta de la sanción planteada no supere el 25%.

Partiendo de lo anterior, la profundidad del análisis del cumplimiento de todos los aspectos enunciados, versus el planteamiento metodológico realizado por la oficina, le corresponderá a la persona conductora del procedimiento, al momento de la conformación del pliego de condiciones, por lo que la oficina deberá responder las consultas de la persona analista para el desarrollo de dicho pliego cuando resulte necesario, conforme establece el artículo 319 del RLGCP.

**Aumento de cantidades:**

La responsable de definir la necesidad real del objeto contractual es la oficina usuaria, así como la justificación del porqué se está adquiriendo una cantidad inferior, señalando la cantidad a aumentar en caso de que los precios ofertados lo permitan y si el presupuesto cubre dicho aumento.

Para lo cual, el Departamento de Proveeduría solamente validará que se disponga de una justificación que respalde el hecho de que eventualmente se materialice el aumento de cantidades. Además, de que se indique la cantidad real y la que se estaría aumentando.

**Parámetros de control de calidad:**

Le corresponde a la oficina usuaria definir claramente cuáles parámetros de control se van a establecer para la correcta ejecución contractual, así como que estos vayan relacionados con el bien o servicio a adquirir, de forma tal, que se indiquen cada uno de estos controles, en qué momento y quienes lo estarían realizando. Dichos controles, deberán guardar relación con los riesgos definidos para la contratación.

En virtud de lo anterior al momento del ingreso de la gestión, el Departamento de Proveeduría únicamente validará que se aporten los controles que la oficina responsable de la contratación determinó como necesarios e indispensables para lograr una adecuada ejecución de la contratación y que estos, estén relacionados con los riesgos definidos y con el objeto contractual (a nivel general), la indicación de la persona responsable y el momento en se estarían realizando.

Al respecto, la persona analista conductora del procedimiento, verificará al momento de la construcción del pliego de condiciones, que el planteamiento de su redacción sea el adecuado para lograr incorporarlos de forma correcta, así como su vinculación con la logística de la ejecución planteada a nivel de las especificaciones técnicas, por lo que la oficina deberá responder a todas las consultas que la analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del RLGCP.

No se verificará por parte de la persona revisora, si faltan controles de calidad producto de los riesgos definidos ni del alcance establecido para el objeto contractual, pues esto es responsabilidad absoluta de la oficina que gestiona la contratación, no obstante, sí se verificará que se justifique de forma adecuada el hecho de que se determine que no se requieren parámetros de control de calidad para el objeto contractual que se pretende tramitar.

**Riesgos identificados, debiendo procurarse que el riesgo en ningún caso supere el beneficio que se obtendrá con la contratación:**

La oficina usuaria es la responsable de la necesidad que requiere cubrir, por lo que deberá realizar una valoración en la que identifique y analice los riesgos que implica la adquisición del bien, obra o servicio, así como las repercusiones (impacto) probabilidad de ocurrencia, y análisis de los mecanismos de acción para mitigar el riesgo, en la fase de ejecución.

Por tanto, si no hay un debido análisis de riesgos que sea consecuente con la cláusula penal o multa, se puede sesgar la afectación indicada en el porcentaje a cobrar por incumplimiento, o incluso, dejar de observar un riesgo y no plantearlo dentro de los parámetros de control de calidad que repercuten las sanciones pecuniarias.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Proveeduría, al momento del ingreso de la gestión, únicamente verificará que en este apartado se encuentre incorporado el listado de los riesgos que la oficina identificó, que estos sean acordes con el objeto contractual y que la redacción utilizada sea correcta, así como que dentro de estos se incluyan al menos los utilizados para el planteamiento de la cláusula penal, y los parámetros de control de calidad. Siendo que la matriz de riesgos y evidencia relacionada que respalde el desarrollo del planteamiento deberá ser custodiada por la oficina usuaria, por tanto no se exigirá que esta evidencia sea remitida con el oficio de decisión inicial, no obstante, sí se verificará que se justifique de forma adecuada el hecho de que se determine que no se establecieron riesgos para el objeto contractual que se pretende tramitar.

En cuanto a la intervención en este apartado por parte de la persona analista conductora del procedimiento, se aclara que esta se materializará solo en caso de que producto de correcciones que se deban realizar a la cláusula penal y/o a los parámetro de control de calidad, sea necesario modificar los riesgos enlistados en este apartado, en cuyo caso la oficina deberá responder a todas las consultas que la persona analista le plantee para asegurar su adecuado desarrollo, conforme lo que establece el artículo 319 del RLGCP.

**Terceros interesados y/o afectados, así como las medidas de abordaje de estos sujetos cuando el proyecto lo amerite:**

La oficina requirente es la responsable de identificar los terceros interesados y/o afectados que considere podrían tener alguna afectación (positiva o negativa), producto de la adquisición o servicios que se requiere contratar. Por lo que deberá realizar una valoración en la que los identifique, sin embargo, a pesar de que en la guía para la confección del oficio de decisión inicial se indicó que, para facilitar este proceso, la oficina debía considerar algunas preguntas generadoras, no será necesario que su desarrollo se remita junto con dicho oficio.

En virtud de lo anterior, el Departamento de Proveeduría únicamente validará que en este apartado se encuentre incorporado el detalle de los terceros interesados y/o afectados, y que sea acorde con el objeto contractual, así como la congruencia en la redacción, en caso de que se determine por parte de la oficina su inexistencia, sí se verificará que esta condición se justifique de forma adecuada.

Finalmente, es importante reiterar que, aunque se haya superado el filtro de revisión por parte de la persona revisora, partiendo de que hay aspectos que serán delegados para su verificación a las personas analistas conductoras, tal y como ya se detalló, estas últimas, podrán solicitar correcciones, ajustes o aclaraciones a las oficinas usuarias, así como cualquier información adicional que considere pertinente para la continuidad del procedimiento de contratación, e incluso podrán presentarse casos en los que exista alguna omisión de datos y que, al momento de la asignación, la persona revisora solicite a la analista la respectiva coordinación con la oficina usuaria para su aporte.

Lo anterior, conforme lo normado en el numeral 319 del RLGCP, el cual establece que todas las unidades administrativas de la Institución de tipo técnico, jurídico, contable, financiero, presupuestario, informático y de cualquier otro orden, se encuentran obligadas a brindarle colaboración y asesoría a las proveedurías institucionales para el cumplimiento de sus cometidos, regulación que en la nueva normativa se mantiene igual a la anterior.

Por tanto, se hace la salvedad de que para aquellos apartados cuya responsabilidad es de la oficina usuaria, el Proceso de Adquisiciones, como órgano conductor del procedimiento de contratación, no asumirá responsabilidad alguna sobre los planteamientos que realicen las requirentes para estos, pues es claro que es competencia absoluta de cada oficina y, por tanto, esta asume su construcción, definición y soporte.

SZG/YAA