

**07702**

**DFOE-SOC-0601**

**R-DFOE-SOC-04-2013. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA, ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES.** San José, a las ocho horas cuarenta y cinco minutos del día 31 de julio del año dos mil trece.

**Recurso de revocatoria con apelación en subsidio**, interpuesto por el señor Carlos Villalobos Argüello en su condición de Director de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (en adelante DIEE) del Ministerio de Educación Pública (en adelante MEP), en contra del informe N° DFOE-SOC-IF-07-2013, emitido por el Área de Servicios Sociales, mediante oficio N° 06499 (DFOE-SOC-0529), en el cual se exponen los resultados de la auditoría de carácter especial sobre el control de los precios en proyectos de infraestructura educativa.

#### **RESULTANDO**

1.- El 17 de junio del 2013, funcionarios del Área de Servicios Sociales comunicaron verbalmente a la Administración del MEP, los principales resultados de la auditoría de carácter especial sobre el control de los precios en proyectos de infraestructura educativa. En esa fecha y después de efectuada la comunicación verbal sobre los resultados del estudio en cuestión, mediante oficio N° DFOE-SOC-0480, se entregó al Ingeniero Carlos Villalobos Argüello, Director de la DIEE, una copia del borrador del "Informe sobre el control de los precios en proyectos de infraestructura educativa".

2.- El 24 de junio del 2013, mediante oficio DVM-A-2683, la Master Silvia Víquez Ramírez, en su condición de Viceministra Administrativa del MEP, remitió a este órgano contralor las observaciones sobre los temas expuestos en el borrador del informe antes señalado.

3.- El 28 de junio del 2013, mediante oficio N° 06499 (DFOE-SOC-0529), se remitió al Ingeniero Carlos Villalobos Argüello, en su condición de Director de la DIEE, el informe N° DFOE-SOC-IF-07-2013 sobre los resultados del estudio efectuado en la DIEE relacionado con el control de los precios en proyectos de infraestructura educativa (en adelante el informe). En el mencionado informe se incluye el Anexo Único donde se analizaron las observaciones planteadas por el MEP al borrador del informe, algunas de las cuales fueron aceptadas parcialmente y otras rechazadas.

4.- El 04 de julio del 2013, mediante oficio N° DIEE 2003-2013, el Ingeniero Carlos Villalobos Argüello, en su condición de Director de la DIEE, interpuso recurso ordinario de revocatoria con apelación en subsidio, en contra del informe N° DFOE-SOC-IF-07-2013.

5.- Conoce esta Área de Fiscalización el recurso de revocatoria y

### **CONSIDERANDO**

#### **I.- Sobre la legitimación y admisibilidad**

De conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los actos finales que dicte el Órgano Contralor estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública.

Se acredita la legitimación del recurrente, para presentar los recursos ordinarios correspondientes en contra del informe de cita, toda vez que contiene disposiciones dirigidas a la DIEE como sujeto fiscalizado. Asimismo, se estima su presentación dentro de plazo conferido por el artículo 346 de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227, por lo que se procede a su conocimiento por el fondo.

#### **II.- Sobre el fondo del recurso**

De seguido se analizarán los aspectos en que sustenta el recurrente el recurso interpuesto en contra del informe de cita, básicamente respecto a la conclusión expuesta en el punto 3.1 y las disposiciones contenidas en los puntos 4.4 y 4.9 emitidas por el Órgano Contralor.

1.- El recurrente señala que el comentario contenido en la página 1 del informe, donde se indica que el MEP asignó en el 2012 aproximadamente ¢41.200,0 millones a las juntas de educación y a las juntas administrativas con el fin de que se construyeran instalaciones adecuadas para la enseñanza y el estudio, no es consecuente con el periodo de ejecución de los cuatro procedimientos analizados en el estudio realizado por la Contraloría General, los cuales datan del 2008 al 2011. Agrega además, que se magnifican las cifras del 2012 y que el estudio se basa en un número ínfimo de expedientes.

En primera instancia, debe recordarse que con oficio DIEE-DC-016-2013 del 15 de enero de 2013, suscrito por el Lic. Irving Mathews Soto, Jefe del Departamento de Contrataciones, se comunicó al recurrente y al Lic. Danny Villalobos Fonseca, Coordinador del Plan Anual Operativo de la DIEE, que en el periodo 2012 el Departamento de Contrataciones autorizó 426 procesos de contratación directa concursada por la suma de ¢41.200,0 millones. Al brindar esa información en el informe, lo pretendido por este Órgano Contralor fue resaltar la cuantía de los recursos destinados por el MEP para los procedimientos de contratación directa concursada, en el periodo

más reciente, es decir, para destacar la importancia de la gestión de esa Dirección en virtud de los recursos que se asignan a las juntas de educación y administrativas; por tanto, no se hace un nexo causal con los resultados del estudio.

Ahora bien, no lleva razón el recurrente al indicar que la Contraloría General basa su estudio en un número ínfimo de expedientes, en virtud de lo que a continuación se expone:

Inicialmente se analizaron los casos del Colegio Técnico Profesional (CTP) de Dulce Nombre de Cartago, del Colegio Rodrigo Hernández de Barva de Heredia, del Liceo San Nicolás de Tolentino de Cartago y de la Escuela de Poasito, Alajuela; que fueron adjudicados en el periodo 2008-2010 y por los cuales, al 7 de febrero de 2012, se había girado la suma de ¢5.614,9 millones, que representa un 16% de lo desembolsado por esa Dirección para los proyectos adjudicados en ese mismo periodo.

Aun cuando los casos anteriores sí son representativos por la materialidad de la suma invertida en esos proyectos, posteriormente este Órgano Contralor, ante la observación de la Administración al borrador del informe, procedió a revisar 7 expedientes adicionales de proyectos adjudicados en el periodo 2008-2010<sup>1</sup>, por los cuales al 7 de febrero de 2012 se había desembolsado un total de ¢4.389,0 millones, lo que representa un 12% de lo desembolsado por esa Dirección para los proyectos adjudicados en ese mismo periodo.

Tal y como se extrae de lo anterior, los casos analizados por esta Contraloría General sí son representativos, concluyendo que el total de recursos desembolsados en los 11 proyectos analizados suman ¢10.004,0 millones de colones, monto que por sí mismo es considerable, y que además representa un 28% del total desembolsado al 7 de febrero de 2012, para los proyectos adjudicados en el periodo 2008-2010.

Los casos anteriores se seleccionaron de la base de datos que suministró el Ing. Carlos Villalobos Argüello, mediante oficio DIEE 0940-2012 del 23 de marzo de 2012, y tomando en consideración la información que aportó el Jefe del Departamento de Contrataciones de la DIEE, con el fin de verificar la existencia de los presupuestos detallados y los estudios de razonabilidad de precios ofertados, tal como se expone más adelante, de lo cual se dejó evidencia en el acta suscrita por funcionarios de esta Contraloría General y el Jefe del Departamento de Contrataciones de la DIEE.

2.- El recurrente cuestiona lo indicado en el informe, en cuanto a la realización de los presupuestos referenciales detallados, pues considera que es técnicamente inviable contar con el presupuesto referencial si no se presupuesta el detalle de cada uno de los ítems. No obstante, menciona que tuvieron que elaborar los presupuestos detallados de

<sup>1</sup> Contenidos en el Anexo Único del Informe DFOE-SOC-IF-07-2013.

las obras realizadas en el CTP de Dulce Nombre, Colegio Rodrigo Hernández y el Liceo de San Nicolás de Tolentino, solicitados por la Contraloría General de la República. Además, indica que en los expedientes si constan los presupuestos referenciales según las listas de cantidades de las obras a construir y remite oficio DIEE DP-0543-2013 del 4 de julio de 2013, suscrito por la Arq. Adriana Brenes Porras, Jefe del Departamento de Proyectos de la DIEE, con que adjunta los presupuestos elaborados en el periodo 2008-2013. También incorpora con oficio DIEE DID 177-2013 del 4 de julio de 2013, suscrito por el Arq. Mario Shedden Harris, Jefe del Departamento de Investigación y Desarrollo (DID) de la DIEE, los presupuestos de módulos prototipos incorporados al Programa Oficial de Presupuestos del DID, ajustados al mes abril de 2013 vía índice de precios.

Sobre el particular, debe indicarse que en los expedientes analizados se localizan los presupuestos globales (referenciales), no así los presupuestos detallados de las obras con el desglose del costo de cada uno de sus ítems, lo que limita a los analistas técnicos la elaboración de los análisis de razonabilidad de los precios ofertados.

En esa línea, debe recordarse que la Ley General de la Administración Pública N° 6227 en su artículo 16.1 establece que el funcionamiento de la Administración Activa debe estar orientado y fundamentado en las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, de ahí que, ante el riesgo y la magnitud de los recursos públicos que el MEP asigna para la construcción de infraestructura educativa, la importancia de efectuar un presupuesto detallado radica en *“conocer con detalle y precisión la cantidad y características de los materiales, mano de obra, maquinaria y herramientas por utilizar, así como su precio de mercado, de manera que, en forma bastante aproximada a la realidad, se pueden separar los fondos necesarios para llevar a cabo la obra”*<sup>2</sup>.

Adicionalmente, el presupuesto detallado de la obra *“permite a la Administración investigar y conocer los diversos elementos que lo componen, lo cual le proporciona parámetros de comparación para determinar lo adecuado de las propuestas presentadas e identificar la mejor oferta. Algunos aspectos convenientes de examinar en las ofertas son: las causas de las variaciones con respecto al presupuesto calculado por la Administración; los errores u omisiones importantes que contengan; la razonabilidad de los montos correspondientes a los costos indirectos, utilidad e imprevistos indicados; los*

---

<sup>2</sup> Ver Manual Técnico para el Desarrollo de Proyectos de Obra Pública. Circular DCOP-1-98 de julio de 1998. Mediante Oficio DFOE-265-2007 del 18 de setiembre de 2007, se aclaró la aplicabilidad de esta circular en el sentido de que se deja sin efecto su aplicación vinculante, **sin perjuicio de que puedan conservarlo como marco de referencia en todo lo que no se oponga al ordenamiento jurídico vigente.**

*elementos considerados dentro de los costos directos e indirectos (sobre todo en éstos últimos); etc<sup>3</sup>.*

En ese sentido, los presupuestos globales (referenciales) utilizados en los análisis técnicos que utiliza la DIEE no cuentan con el detalle suficiente, por lo que no permiten a los analistas técnicos en el proceso de valoración de las ofertas y en evaluaciones posteriores a terceros –sea otros funcionarios de la DIEE, Auditoría Interna y/o Contraloría General-, conocer el origen y la trazabilidad de los datos de los costos reales de los proyectos.

Asimismo, los presupuestos elaborados en el periodo 2008-2013 aportados por el recurrente con el citado oficio DIEE DP-0543-2013, presentan la misma condición de los casos revisados por este Órgano Contralor, en cuanto a que no son presupuestos detallados, razón por la que no se encuentra motivo técnico o jurídico para variar lo dispuesto en el informe de cita.

En relación con los presupuestos de módulos prototipos, incorporados al Programa Oficial de Presupuestos del DID y ajustados al mes de abril de 2013 vía índice de precios, adjuntos al citado oficio DIEE DID 177-2013, este Órgano Contralor es del criterio que constituyen un esfuerzo de mejora de la DIEE y una base de información que contribuye a la elaboración de los presupuestos detallados de las obras, con los que los funcionarios de la DIEE deben realizar los análisis de razonabilidad de precios, tal y como se indica en el punto 3 siguiente.

En cuanto a los presupuestos detallados del CTP de Dulce Nombre, del Colegio Rodrigo Hernández y del Liceo San Nicolás de Tolentino, estos se realizaron a solicitud de este Órgano Contralor, con lo cual se reconoce que no fueron hechos en los procesos de planificación de tales obras, para que, además de los propósitos señalados en párrafos anteriores, sirvieran de base para el análisis de razonabilidad de los precios ofertados, según lo indicado en el informe de cita y en el siguiente punto de esta resolución.

3.- Se indica en el recurso, que los presupuestos referenciales son utilizados para disponer del dinero a girar a las juntas de educación y de las juntas administrativas y para realizar los análisis técnicos de los precios ofertados para adjudicar aquellos que se encuentran dentro de los márgenes razonables de acuerdo con el presupuesto referencial, y así descartar las ofertas con precios inaceptables, según lo establece el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Por ello, considera infundado afirmar que no exista evidencia de que la DIEE haya hecho un estudio sobre la razonabilidad de los precios ofertados, pero si sobre la comparación entre los precios de las diferentes ofertas, y que no se comprende que el proceso requiere de dos fases, la primera donde se realiza un análisis comparativo de todos los precios ofertados para

---

<sup>3</sup> Idem.

ubicarlos de menor a mayor, y la segunda sobre el análisis de razonabilidad de los precios ofertados, comparando éstos con el presupuesto referencial para recomendar adjudicar la oferta que presente menor precio y se encuentre dentro de los márgenes razonables.

También señala el recurrente, que si bien no se ha formalizado el procedimiento para el análisis de los precios ofertados, este si se lleva a cabo por el Departamento de Contrataciones y por tanto, no es de recibo que las recomendaciones de adjudicación y su acto en sí, carezcan de la debida fundamentación en apego a parámetros objetivos y transparentes. Además, adjunta el oficio DIEE-DC-AT-096-2013 del 20 de mayo de 2013, suscrito por la Arq. Melissa Barrantes Vega y el Ing. Paúl Aguilar Sancho, ambos analistas técnicos del Departamento de Contrataciones de la DIEE, que contiene el procedimiento que siguen los profesionales de ese departamento para determinar si los precios de las ofertas son aceptables o no, según lo establecido en el artículo 30 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Asimismo, con oficio DIEE-DC-AT-144-2013 del 4 de julio de 2013, la Arq. Melissa Barrantes Vega y el Ing. Paúl Aguilar Sancho, remiten al Lic. Irving Mathews Soto, copia de los informes técnicos con los cuales consideran que se realizaron los estudios de razonabilidad de precios.

Al respecto, debe indicarse que dentro del estudio de la ofertas, uno de los componentes básicos que se debe evaluar es el precio cotizado por el oferente en relación con el objeto del eventual contrato, de ahí la necesidad que en el cartel se establezca en forma **detallada** el objeto contractual.

En ese sentido, los artículos 8, 25, 26, 27 y 28 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, contemplan que la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación, se adoptará una vez que la unidad usuaria haya acreditado la estimación actualizada del costo del objeto, de acuerdo con la estimación del negocio; que el precio que formule el oferente deber ser cierto y definitivo sujeto a las condiciones establecidas en el cartel y que debe presentar un desglose de la estructura de precio, junto con el presupuesto **detallado y completo** de todos los elementos que lo componen y más aún cuando se trata de contratos de obra pública como en este caso.

Por esa razón, desde el punto de vista técnico y jurídico, resulta de especial importancia y necesario que el estudio de razonabilidad de precio se realice contra el presupuesto detallado de las obras según lo indicado supra y la existencia formal de un procedimiento, de parámetros y criterios para determinar la razonabilidad de las ofertas en relación con los precios de mercado.

Sobre el particular, en la resolución N° R-DCA-302-2011 del 21 de junio de 2011, la División de Contratación Administrativa del Órgano Contralor señaló que el estudio de razonabilidad de precios es el análisis que debe indicar si los precios propuestos en las ofertas están dentro de los precios normales del mercado, o si resultan excesivos o ruinosos.

Ahora bien, en contraposición a lo argumentado por el recurrente, tanto en 3 de los 4 casos estudiados originalmente, como en los 7 casos adicionales analizados con motivo de la atención de las observaciones al informe por parte de la Administración y en los 86 informes técnicos aportados por el recurrente, adjuntos al mencionado oficio DIEE-DC-AT-144-2013, no se evidencia la definición operativa del concepto “márgenes razonables” que permitan identificar objetiva y transparentemente los precios inaceptables (ruinosos o excesivos), siendo así que en ninguno de ellos se hace referencia al parámetro del 15% establecido en la práctica para determinar la existencia de precios excesivos, el cual fue comunicado a este Órgano Contralor según oficio DIEE-DC-AT-096-2013 de cita.

En esa línea, al no contar la Administración con un parámetro preestablecido que defina clara y objetivamente cuando una oferta presenta un precio inaceptable, la evaluación realizada por la DIEE y evidenciada también en los 86 análisis técnicos señalados, no constituye un análisis de razonabilidad de precios y en última instancia, se convierte en una simple comparación de los precios ofertados que no permite concluir sobre la razonabilidad de los precios.

Como se indica en el Anexo Único al informe, en el oficio DIEE-DC-165-2013 del 21 de mayo de 2013, suscrito por el Jefe del Departamento de Contrataciones de la DIEE, el procedimiento que siguen los profesionales de ese departamento, para determinar si los precios de las ofertas son aceptables o no, y que fue descrito en el oficio DIEE-DC-AT-096-2013 del 20 de mayo de 2013, es una “*propuesta de procedimiento para la valoración de los precios ofertados*” por lo que no cumple lo establecido en el artículo 15 de la Ley General de Control Interno, N° 8292, en cuanto a que el jerarca y los titulares subordinados deben documentar, mantener actualizados y divulgar internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del sistema de control interno institucional, razón por la cual la citada propuesta de procedimiento no solo debe contar con la aprobación del Director de la DIEE, sino también ser comunicado oficialmente a los funcionarios para su implementación, con el propósito de evitar que los analistas técnicos de la DIEE apliquen procedimientos, parámetros y criterios diferentes y/o discrecionales para calificar la condición de precio inaceptable.

4. El recurrente subraya que el informe es omiso al indicar cuales expedientes de contratación y/o ejecución y control no incorpora información que respalda sus actividades, lo que impide a esa Dirección valorar las deficiencias detectadas. Además, cita que no se indican las violaciones al debido proceso y la imposibilidad de reconstruir las actividades desplegadas.

Se reitera que en la revisión de los expedientes suministrados por el Departamento de Contrataciones y el Departamento de Ejecución y Control, no se localizaron todos los documentos que respaldan las actividades realizadas en el proceso de contratación y ejecución de las obras; además, se identificaron documentos que no

cuentan con su respectiva foliatura, lo cual incide y representa un riesgo en la confiabilidad, integridad, seguridad, transparencia y cronología del expediente que sustenta la contratación administrativa. Por ejemplo: ordenes de cambio, oficios, planos, presupuestos detallados, entre otros.

En relación con lo expuesto por el recurrente, respecto a que en el informe no se indican las violaciones al debido proceso, se debe indicar que esta Contraloría General cita como criterio el dictamen No. C-086-2008 del 26 de marzo de 2008, de la Procuraduría General de la República, para recordarle a la Administración de la DIEE la importancia de contar con expedientes en orden cronológico, adecuada foliatura, compilado en fólder, ampo o carpeta, en el cual consten todos los documentos generados por el administrado o por la Administración, características necesarias y obligatorias dentro de un sistema de control interno; además para recalcar que ante eventuales divergencias entre las partes, el expediente administrativo forma parte esencial de las garantías del debido proceso y del derecho de defensa. También, se pretende enfatizar en el riesgo al que está expuesta la administración de la DIEE si no vela por el cumplimiento de ese criterio en la conformación de los expedientes. Por lo anterior, en ningún apartado del informe recurrido se indica que en los casos analizados se hubiesen presentado violaciones al debido proceso.

5. Tanto la conclusión como las disposiciones emitidas por este Órgano Contralor van dirigidas a subsanar todas las debilidades señaladas en el estudio de cita y además han sido debidamente razonadas y fundamentadas en la presente resolución.

Por lo tanto al no aportarse elementos técnicos y jurídicos que justifiquen una variación o solución alternativa a la conclusión y disposiciones recurridas las mismas se mantienen tal como han sido señaladas en el informe que aquí se recurre.

6. Conforme a los alegatos planteados en el recurso en cuestión, el recurrente solicita que se acoja el recurso de revocatoria y se anule lo referido al análisis de la razonabilidad de los precios ofertados en los procesos de contratación administrativa y en caso de rechazo sea elevado al Despacho Contralor para que resuelva de conformidad.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto, que responde a todos y a cada uno de los puntos alegados por el recurrente, se rechaza la petitoria planteada.

**POR TANTO**

De conformidad con las consideraciones expuestas y con fundamento en las disposiciones de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de las República, N° 7428, 261 siguientes y concordantes de la



Ley General de la Administración Pública, N° 6227, **SE RESUELVE: Declarar sin lugar** en todos sus extremos el recurso de revocatoria presentado por el Ingeniero Carlos Villalobos Argüello, en su condición de Director de la DIEE, en contra del Informe No. DFOE-SOC-IF-07-2013 del 28 de junio de 2013. Se remite el expediente al Despacho de la señora Contralora General de la República para lo de su competencia. NOTIFÍQUESE.-

Licda. Giselle Segnini Hurtado  
**GERENTE DE ÁREA**

GSH/JCBS/RPL/JHC/CDH/EBL/jsm

C.i: Expediente

Ni: 15570

G: 2013000661-5