

## DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

---

Al contestar refiérase  
al oficio No. **12463**

13 de noviembre, 2013  
**DCA-2865**

Señor  
Bernal Vargas Araya  
Alcalde Municipal  
**Municipalidad de Palmares**  
Fax: 2453-1213

Estimado señor:

**Asunto:** Se concede autorización para promover un procedimiento de contratación directa concursada para la remodelación y equipamiento de la guardería infantil Elisa Álvarez en el cantón de Palmares por un monto de hasta ¢100.000.000,00 (cien millones de colones exactos).

Damos respuesta a su oficio DA-746-13 sin fecha, recibido en este órgano contralor el 10 de octubre del año en curso, por medio del cual solicita autorización de esta Contraloría General para promover una contratación directa concursada con el fin de contratar la remodelación y equipamiento de la guardería infantil Elisa Álvarez en el cantón de Palmares por un monto de hasta ¢100.000.000,00 (cien millones de colones exactos).

Dicho oficio a petición de esta División, es ampliado mediante documento DA-829-2013 recibido el 30 de octubre del año en curso.

### **I. Justificación de la solicitud**

La Municipalidad de Palmares, fundamenta su necesidad de realizar de forma excepcional un procedimiento de contratación directa considerando lo siguiente:

1. Que mediante Decreto Ejecutivo No.36020-MP se declaró de interés Público la conformación y desarrollo de la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”.
2. Que el Decreto Ejecutivo 36916-MBSF “Organización General y Bases Operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, define las fuentes de financiamiento y las modalidades de presentación de servicios de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y establece la forma en que está integrada la red y los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional necesarios para alcanzar las metas y los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

3. Que con el Decreto de recién mención, se establecieron los actores públicos que forman parte de la red, y se destacó la participación de los Gobiernos Locales, y dentro de los propósitos de la red al año 2025 se determinó establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario.

4. Que se deben fortalecer y desarrollar alternativas de atención infantil integral para las personas menores de 7 años de edad, con énfasis en aquellos pertenecientes a familias en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, teniendo en cuenta la importancia de crear nuevas alternativas de atención de la primera infancia y el fortalecimiento de las existentes, como metas primordiales del país, actualmente atendiendo al 5% de la población infantil menor de 7 años de edad.

5. Que el Municipio pretende desarrollar el proyecto “Ampliación, remodelación y equipamiento de la guardería infantil Elisa Álvarez, en el Cantón de Palmares, con la contribución económica del Gobierno Central, asignada para su ejecución durante el año 2013, estimulando a participación de actores especiales públicos y privados para impulsar proyectos que contribuyan a garantizar la protección, el cuidado y el desarrollo integral de los niños y las niñas.

6. Que no es conveniente el promover una licitación pública para ampliar, remodelar y equipar la guardería en mención, por entre otras, las siguientes razones:

a) Promover una licitación pública, es un proceso sumamente extenso, por los plazos que se deben cumplir, lo que implica no ejecutar en el 2013 los recursos asignados por el Gobierno Central, ya que se depende de la aprobación de este órgano contralor para poder iniciar con la publicación del cartel y luego la construcción del centro, lo que puede demorar mínimo 8 meses, sin tomar en cuenta que además se deben hacer las gestiones para poner en operación el centro de cuidado. Agrega que, lo anterior se agrava con el hecho de que los presupuestos institucionales del año 2013, incluyendo los de FODESAF, están elaborados y siendo conocidos por esta Contraloría General, por lo que la subejecución de fondos en el 2013 tiene como consecuencia que el Cantón de Palmares se quede sin el proyecto en mención.

b) Se incumpliría el compromiso de ejecución del Convenio Marco de Cooperación y Aporte Financiero suscrito entre la Municipalidad y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, compromiso adquirido mediante Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Cita, el IMAS y la Municipalidad de Palmares, según corresponda a la fuente de financiamiento y aprobado por el Concejo Municipal en Sesión Ordinaria No. 166 del 9 de julio del 2013, contenida en acuerdo ACM-05-166-13.

c) El proyecto tiene un componente de impacto social, se tiene una capacidad de atención de niños y niñas menores de 7 años de familias en condiciones de pobreza o riesgo y vulnerabilidad social, además de la relevancia que reviste atender de manera integral a la niñez y contribuir de esa forma con la incorporación de sus padres al mercado laboral.

d) No poder promover una contratación directa concursada en este año 2013, va en detrimento de los principios de interés superior de los niños y las niñas, mismos que deben

---

regir las decisiones y actos de la Administración Pública.

e) Que las diferencias de plazos de la contratación directa versus el procedimiento ordinario, implican que el primero consuma un total de 30 días hábiles mientras que el segundo el doble.

7. Que la Municipalidad, de previo a efectuar el concurso solicitado, se compromete a tener en orden los permisos de construcción y suelo respectivos de manera que no generará un eventual conflicto con el contratista.

8. Que el Municipio se compromete a invitar a los potenciales oferentes para la contratación de la obra, mismos que se tomarán de la lista o registro de proveedores inscritos ante aquel, comprometiéndose a aceptar y estudiar las ofertas presentada por personas que no estén dentro de la lista de elegibles o que hayan sido (sic) invitadas al concurso.

9. Que se cumplirá con lo dispuesto en el artículo 52 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, entre ellos, determinar la oficina que tramitará el procedimiento, fechas para la presentación de ofertas, porcentaje y plazo de garantías, sistema de valoración de ofertas, descripción de la naturaleza y cantidad de bienes y servicios a contratar, así como uso de medios electrónicos para la presentación.

10. Que la Municipalidad de Palmares reconoce el derecho que tienen los potenciales oferentes de objetar el cartel, lo cual será establecido debiéndose interponer ante la Administración y en el plazo legal, se corregirán aspectos subsanables o insustanciales que se identifiquen; aunado a que será posible hacer observaciones de las plicas que se presenten tanto en físico como en electrónico, ante lo cual se compromete el municipio brindar los medios para ello.

11. Que la supervisión de la obra y revisión de ofertas será dirigido por el Ingeniero Eladio Zamora Barboza.

12. Que en cuanto al presupuesto, refieren que por medio de oficio DSG-0518-2012 del 16 de agosto del año 2012, la Directora General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, la Licda. Amparo Pacheco, informó al municipio que el Plan de Inversión 2013 del FODESAF, se incorporó una transferencia de recursos a favor de esa Municipalidad por cien millones de colones, los cuales se destinarán a la ejecución del programa “Desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, específicamente para ser invertidos en ampliación, construcción o equipamiento de hogares y centros comunitarios de cuidado infantil.

13. Que por medio de certificación de fecha 5 de setiembre del año en curso, Ana Cecilia Jiménez Campos, contadora del municipio, señala que revisados los controles que al efecto lleva la Municipalidad, en el presupuesto ordinario 2013, aprobado por este órgano Contralor, mediante número de oficio DFOE-DL-1284 del 27 de noviembre de 2012, se incluyó contenido económico para el proyecto “Ampliación, remodelación y equipamiento de la guardería infantil “Elisa Alvarez” en el Cantón de Palmares, por un monto de cien millones de colones.

14. Que con relación al equipamiento, informan que verificarán la lista de equipamiento

---

sugerida por la secretaría técnica de la Red Nacional de Cuido, en cuanto a las especificaciones técnicas de calidad en el equipo licitado para equipamiento del centro, mismo que deberá ajustarse a la tabla anexa a esta solicitud para tales efectos.

15. Que el proyecto se realizará en terreno propiedad de la Municipalidad de Palmares, por lo que solicitan la autorización para promover contratación directa concursada para desarrollar el proyecto descrito, el cual estiman en la suma de cien millones de colones.

16. Aportan cronograma de responsables y plazos para el cumplimiento de las actividades del proceso de contratación y cronograma de la etapa previa al proceso constructivo.

## **II. Criterio de la División.**

Como primer punto se puede indicar a la Administración que la regla general establecida en nuestra Constitución Política, es que todas las contrataciones que sean promovidas con fondos públicos, deben observar el procedimiento ordinario de licitación que corresponda aplicar de acuerdo al monto.

No obstante, lo anterior, en la misma legislación, en concreto, los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el 138 del Reglamento a dicha Ley, regulan la facultad que tiene esta Contraloría General para autorizar de forma excepcional la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios cuando, siempre y cuando se presenten razones suficientes que permitan considerar que es la mejor o la única forma de satisfacer el interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

Considerando el cuadro fáctico que se ha planteado por la Municipalidad de Palmares, esta División es consciente de la ineludible relevancia que tiene la remodelación y equipamiento de la actual guardería infantil del cantón, todo a efectos de dar la atención debida a una población especial, vulnerable, que se enfrenta en su diario vivir a condiciones de pobreza.

La contratación concursada que se plantea por parte de la Municipalidad, busca hacer frente a una problemática social importante que afecta en mayor medida a la población infantil. Se busca brindar la alimentación básica al menos de esa población, permitiendo a su vez que los padres de familia puedan acudir a sus lugares de trabajo, prestar sus servicios, mientras sus hijos se encuentran en la guardería, disminuyendo muchos riesgos a los que se exponen los menores cuando ello no puede ser así, pudiendo cumplirse a su vez con las competencias municipales teniendo presente que en "... la propia Constitución Política<sup>1</sup> se les ha asignado la función de velar por los servicios e intereses locales de la población en su circunscripción y según lo dispone el artículo 13 del Código Municipal, establecer las políticas de desarrollo local en el cantón..." (ver oficio No. 9389-2012 de este órgano contralor).

Como puede verse, en este caso se ha planteado la necesidad atender a una población

---

<sup>1</sup> Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

vulnerable, lo cual a su vez va asociado a la prestación de un servicio que ha sido catalogado de interés público. Por lo anterior, se considera que resultan incompatibles los procedimientos ordinarios de contratación, considerando los tiempos que los mismos requieren para su tramitología, versus la pronta satisfacción de la necesidad que se viene exponiendo.

En ese sentido, no debe perderse de vista lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación e todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW, ratificado por Ley No.6968), la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificado por Ley No.7184), el Código de la Niñez y la Adolescencia y el Convenio de Cooperación suscrito entre el Ministerio de Trabajo y la Municipalidad de Palmares para la “Remodelación y equipamiento de la Guardería Infantil Elisa Alvarez en el Cantón de Palmares”, considerando los antecedentes y justificaciones esbozadas y en aras de proteger al interés público, se procede a otorgar la autorización solicitada en el tanto resulta viable en el caso de marras anteponer la necesidad que tiene este sector de la niñez en riesgo social, sobre las formalidades que exigen los procedimientos ordinarios de contratación.

Corolario de lo anterior, resulta viable que en pro de la satisfacción del interés que se persigue y a efectos de que remodelación y equipamiento del inmueble, que ello se haga en el menor tiempo posible, lo cual podría verse afectado si se aplica en el procedimiento de contratación y el régimen recursivo ordinario que en función del monto le correspondería al procedimiento de contratación que se pretende realizar, por ello es viable autorizar la aplicación de un esquema recursivo distinto.

En ese sentido, para la contratación concursada que se promovería, se debe prever en el pliego de condiciones, la posibilidad de interponer recurso de objeción al cartel ante la propia Administración, con las condiciones y plazos que aplican para el recurso de objeción en el caso de las licitaciones abreviadas. Debe tomar en cuenta el Municipio que ha identificado de manera errónea en el cronograma remitido a esta División, el momento en que se debe interponer el mismo, ello en el tanto el recurso de objeción al cartel como su nombre lo indica, procede para impugnar el pliego de condiciones, todo lo cual sucede con posterioridad a la fecha de invitación a participar y antes del momento de apertura de ofertas .

En cuanto al acto final del procedimiento, éste tendrá recurso ante la propia administración en la forma en que se expondrá.

Finalmente, con respecto al refrendo del contrato, a efectos de favorecer el tiempo de realización de la contratación y de la satisfacción del interés público, se exime de refrendo el contrato que se llegue a derivar de la contratación autorizada en este oficio, eso sí, deberá contar con la aprobación interna por parte de la asesoría jurídica del ente municipal.

### **III. Condiciones bajo las cuales se concede la autorización.**

En cuanto a la autorización concedida, se proceden a efectuar los siguientes condicionamientos a los que queda sujeta la autorización otorgada por este División, cuya verificación será responsabilidad exclusiva del señor Bernal Vargas Araya, en su calidad de

---

Alcalde Municipal, o en su defecto de quien ejerza este cargo. En caso de que el funcionario mencionado no resulte competente para verificarlas, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados a continuación:

1. Se concede autorización para promover un procedimiento de contratación directa concursada para la remodelación y equipamiento de la Guardería Infantil Elisa Alvarez del Cantón de Palmares, por un monto de ¢100.000.000,00 (cien millones de colones exactos).
2. La Administración debe levantar un expediente administrativo que contenga todo lo relativo al procedimiento de contratación derivado de la presente autorización.
3. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Municipalidad la verificación efectiva de la existencia de contenido presupuestario suficiente, disponible y reservado para hacer frente a la totalidad de las erogaciones derivadas de la presente autorización. En ese sentido se detalla que el Municipio aportó certificación emitida por la Licda Ana Cecilia Jiménez Campos, MBA que indicó: “...el *Departamento de Contabilidad de la Municipalidad de Palmares, certifica el monto correspondiente destinados a la ejecución del programa “Desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo infantil, por la suma de ¢100.000.000,00 (...) fue incluido en el Presupuesto Ordinario 2013 (...) se indica que en el Estado de Cuenta de Caja Única a la fecha de esta certificación mediante movimiento 162419 del 30/08/2013 (...) se realiza traspaso de fondos a la Municipalidad de Palmares según oficio DSG 626 por: CENTRO DE CUIDO INFANTIL (...)*”.
4. Del mismo modo, queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración la conveniencia de realizar el procedimiento de contratación concursada que se autoriza por medio de este oficio.
5. Se debe invitar a un mínimo de tres potenciales oferentes, idóneos para la prestación del objeto contractual que encierra esta autorización. El pliego de condiciones que se confeccione por el municipio, debe serlo en idénticas condiciones técnicas, administrativas y legales para todos los oferentes.
6. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la administración, la idoneidad técnica y financiera del contratista que se llegue a seleccionar, aspecto que deberá quedar acreditado en el expediente que se confeccione a esos efectos por parte de la Municipalidad. En ese sentido, también queda bajo responsabilidad de la Administración verificar la razonabilidad del precio ofertado por el oferente que resulte adjudicatario.
7. De conformidad con lo señalado en el artículo 14 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la Administración podrá adjudicar ofertas que superen el monto que se fije como parámetro hasta en un diez por ciento. Si la propuesta que se debe adjudicar supera ese diez por ciento, deberá requerir autorización previa a esta Contraloría General para continuar con el procedimiento.

8. Al ser un procedimiento excepcional, autorizado sobre la base de las explicaciones aquí brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
9. Las modificaciones en fase de ejecución contractual, incluyendo aumentos y disminuciones se registrarán únicamente por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 de su Reglamento, sin que para el ejercicio de esa potestad se requiera autorización de esta Contraloría General.
10. Corresponde a la Municipalidad verificar que se cumpla el régimen de prohibiciones por parte del contratista y que éste cumpla a cabalidad con las obligaciones para con la seguridad social que le correspondan. Además deberá acreditar en el expediente que el contratista no se encuentra inhabilitado para contratar con la Administración.
11. Tratándose de las vías recursivas, los recursos de objeción contra el cartel y las impugnaciones contra el acto final del procedimiento, éstas serán conocidas por parte de la Municipalidad aplicando los plazos, condiciones y formalidades de las impugnaciones contra los procedimientos de licitación abreviada cuya competencia le corresponde a la Administración. Este extremo deberá dejarse advertido claramente a los oferentes en el pliego de condiciones.
12. Se exime de refrendo contralor el presente procedimiento de contratación, pero sí deberá cumplir con el trámite de aprobación interna, quedando bajo responsabilidad exclusiva de la Administración velar por la legalidad de los términos concretos de las cláusulas contractuales.
13. Es de exclusiva responsabilidad de la Municipalidad de Palmares, tomar las acciones pertinentes para contratar oportunamente la remodelación y el equipamiento de la guardería infantil mencionada. El Municipio deberá fiscalizar el procedimiento de construcción y remodelación de la obra, lo cual se informa estará a cargo del Ingeniero Eladio Zamora Barboza.
14. El ente municipal deberá respetar el cronograma que nos adjunta en su solicitud. Sin embargo deberán realizarse los ajustes correspondientes en función del régimen recursivo aplicable señalado en el punto 11 anterior.

Atentamente,

Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez  
**Gerente Asociado**

Msc. Kathia G. Volio Cordero  
**Fiscalizadora**