

DIVISIÓN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio No. **14090**

17 de diciembre, 2013
DCA-3237

Ministro
Leonardo Garnier Rímolo
Ministerio de Educación Pública
San José, frente al Hospital San Juan de Dios, Edificio Rofas
Fax: 2233-6027, ext 4082

Estimado señor:

Asunto: En forma condicionada, se autoriza al Ministerio de Educación prorrogar 183 rutas de transporte de estudiantes para el curso lectivo del año 2014, por un monto de hasta ¢5,535,574,490.00 y se autoriza prorrogar por un año el Modelo Sustitutivo de contratación estipulado en el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo No.35675-MEP).

Se atiende su oficio No. DM-1601-11-2013 del 15 de noviembre de 2013, recibido en esta Contraloría General, el día 19 del mismo mes y año por medio del cual solicita autorización para: 1) Prorrogar 183 rutas de transporte estudiantil para el curso lectivo de 2011, 2) Prorrogar del Modelo Sustitutivo de contratación estipulado en el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP).

Dicho oficio, a petición de este órgano contralor, es ampliado mediante documento DPE-DTE-3397-2013 recibido el pasado 4 de diciembre del año en curso.

I. Antecedentes y justificación de la solicitud.

1. Que durante el curso lectivo 2013, el Ministerio de Educación Pública (MEP), contrató 183 rutas de transporte estudiantil, operando bajo la modalidad de “rutas adjudicadas”, sustentadas en la autorización dada por esta Contraloría General mediante oficio DCA 0086 de fecha 14 de enero del 2013 y la resolución del Despacho del Ministro de Educación N° 460-2013 DTE.
2. Que la autorización que se plantea, se sustenta en diversos objetivos sociales que fundamentan la actividad del transporte estudiantil gratuito de la cartera ministerial y en el esfuerzo realizado en varios períodos de gestión, dirigido a promover la adquisición del servicio de transporte estudiantil mediante procesos de contratación administrativa, ello a efectos de la operación de rutas para facilitar el acceso y promover la oportunidad a la

educación para muchos estudiantes de escasos recursos y problemas de vulnerabilidad social.

3. Que resulta importante indicar algunos aspectos relevantes sobre el avance en las gestiones operativas coordinadas con la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) para el establecimiento e implementación de una metodología oficial de regulación tarifaria para el ámbito del transporte estudiantil.
4. Que a partir de las actividades conjuntas y de los esfuerzos específicos en coordinación con la ARESEP a través de muchos años, se logra por parte de esa Autoridad, concluir en el presente año un modelo específico para la regulación y establecimiento de las tarifas en el ámbito de transporte estudiantil, mismo que, superadas las etapas internas del proceso que compete a la ARESEP concluye con la publicación de convocatoria de audiencia pública a nivel nacional, la cual se realizó el 7 de agosto del año en curso. A la fecha la ARESEP se encuentra resolviendo las objeciones presentadas para actuar de conformidad con lo resuelto.
5. Que consecuentemente y con el fin de ratificar la solicitud de prórroga de las rutas aquí indicadas, en virtud de las pretensiones de ejecutar procesos de contratación administrativa, resumen el planteamiento en los siguientes temas:

a. De la prórroga de 183 rutas de transporte estudiantil.

Que con fundamento en lo anterior y en virtud del proceso interno en que se encuentra la ARESEP, es que se plantea la presente solicitud para poder prorrogar en el año 2014, un total de 183 rutas de transporte estudiantil, las cuales se encuentran operando bajo la modalidad de rutas adjudicadas mediante procesos formales de contratación administrativa. Se trata de rutas que benefician a 18.658 estudiantes y devengan aproximadamente un presupuesto anual de ¢5,535,574,490.00; que es el monto máximo de la autorización que el ente ministerial solicita, contemplando el pago ordinario y el pago por concepto de los reajustes pertinentes, según la proyección del gasto para el curso lectivo del año en mención.

Que la justificación de contratación fue constatada con los centros educativos, siendo la finalidad de la prórroga, no afectar el derecho a la educación de los estudiantes que han sido beneficiados con ello.

Que la autorización se requiere, mientras la Administración espera el proceso de la ARESEP para que, una vez que se cuente con el modelo tarifario aprobado por aquella, se puedan iniciar los preparativos para desarrollar los procesos de contratación administrativa de conformidad con los resultados del modelo.

Que además la prórroga se requiere por cuanto se deben considerar los procesos actuales de análisis, atención de observaciones y el establecimiento de una nueva audiencia pública para ratificar el modelo, lo que implica plazos propios de la labor de ARESEP, por lo que no será posible contar con el nuevo modelo regulatorio y las contrataciones que de él se derivarían para inicios del curso lectivo del 2014. En adición, sobre este tema, el Ministerio remitió copia del documento emitido por esa autoridad reguladora, que expone:

“1- La audiencia pública a la que se sometió la propuesta de modelo se efectuó el día 7 de agosto de 2013. La Dirección General de Atención del usuario (DGAU) presentó el acta de la audiencia pública mediante oficio 2367-DGA-2013 del 19 de agosto del 2013 y el informe de posiciones y coadyuvancias, mediante oficio 167-CDR-2013 del 27 de agosto del 2013. En total se aceptaron 65 posiciones de personas físicas y jurídicas. 2- El Centro de Desarrollo de la Regulación (CDR) analizó las 65 posiciones admitidas e incorporó cambios en la propuesta de modelo enviada a audiencia. 3. El principal cambio se originó en la necesidad de atender la posición formulada por el Ministerio de Educación Pública (...) en el cual se solicita considerar la posibilidad de que dicha institución establezca requisitos sobre disponibilidad de las unidades que prestan el servicio, durante el lapso de la jornada estudiantil. (...) 4. La nueva versión de propuesta metodológica fue enviada por el CDR a la Junta Directiva de ARESEP (JD) mediante oficio 167-CDR-2013 del 2 de octubre del 2013, y la secretaría de JD la remitió a la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria (DGAJR) para su análisis. La DGAJR realizó el análisis correspondiente y lo envió a JD (...) del 4 de noviembre de 2013. Este oficio fue remitido (...) al CDR (...) 5 de noviembre del 2013. El CDR actualmente se encuentra incorporando modificaciones en la propuesta, como producto de las observaciones que la DGAJR realizó después de efectuar la revisión. **Según programación vigente, se proyecta que la aprobación del citado modelo por parte de la JD tendrá lugar a mediados del mes de julio de 2014**”. (el resaltado no pertenece al original).¹

Que el Ministerio se compromete a determinar los mecanismos y la operatividad pertinentes, con la finalidad de propiciar nuevos procedimientos de contratación administrativa (a partir del modelo regulatorio oficial) que permitan optimizar la actividad mediante la suscripción de nuevos contratos.

b. De la prórroga del Modelo Sustitutivo de contratación estipulado en el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP).

Que el Ministerio requiere además de lo expuesto en el punto 1, prorrogar el Modelo Sustitutivo de contratación estipulado en el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP), por el plazo de 1 año, tomando en cuenta la imperiosa necesidad de los servicios de transporte.

Que la prórroga la piden con fundamento en el artículo 8 de dicho Reglamento, y según la autorización dada por este órgano contralor en oficio 8670 del 20 de agosto del 2009.

Que el Ministerio no ha podido utilizar dicho procedimiento debido a que la ARESEP no ha dispuesto el mecanismo tarifario aplicable a las rutas de transporte estudiantil, lo cual imposibilita el contar con las tarifas o método tarifario oficial respectivo que permita iniciar y propiciar adecuadamente trámites de contratación.

Que el procedimiento sustitutivo para la contratación de las rutas, implica según el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP la utilización de una contratación directa en donde

¹ Ver oficio de la ARESEP No. 222CDR-2013 (125214) del 28 de diciembre de 2013, remitido en copia por el Ministerio.

se invitaría un mínimo de tres oferentes y se emplearía un procedimiento que se adapte en lo pertinente a los principios generales de la contratación administrativa, a los requisitos previos que correspondan y a las normas generales sobre el cartel y la oferta, pudiéndose resumir el procedimiento en los siguientes puntos:

- i. El Departamento de Transporte Estudiantil ejecutará el proceso de selección técnica de las rutas susceptibles de ser contratadas según criterios de ubicación e integración de algunas zonas geográficas y de los centros educativos, y delimitará preliminarmente, el conjunto de prestaciones contractuales aplicables a la ejecución del servicio contratado.
- ii. Posteriormente, se adoptará la decisión administrativa que da inicio al procedimiento de contratación, donde se acreditará, junto con los demás requisitos, de forma expresa en cada una de las rutas: el número de estudiantes, la tarifa por estudiante y demás condiciones operativas
- iii. La Proveduría Institucional, una vez recibido el trámite, confeccionará en coordinación con el Departamento de Transporte Estudiantil, un cartel en donde se establezca el pliego de condiciones a cumplir por los oferentes y los criterios de selección de los mismos.
- iv. Se invitará a un mínimo de tres oferentes y se otorgará un plazo para recibir ofertas.
- v. Una vez presentadas las ofertas, se analizarán según el cumplimiento del pliego de condiciones y el sistema de evaluación y se elaborará una resolución que contemple la adjudicación de las rutas al transportista adjudicatario.
- vi. Se notificará la resolución de adjudicación y se podrán presentar, si lo consideran pertinente, por los transportistas legitimados los recursos correspondientes, posteriormente a que el acto de adjudicación quedara en firme.
- vii. Se notificará al transportista adjudicatario, el momento en cual tiene que presentarse a la Proveduría Institucional, para la respectiva formalización contractual, previo rendimiento satisfactorio de la garantía de cumplimiento. En este momento el transportista adjudicatario deberá presentar los documentos que por su naturaleza se encuentren vencidos a esa fecha.
- viii. Formalizado el contrato con cada transportista, se procederá a cumplir con el requisito del refrendo interno.
- ix. Refrendado el contrato, se emitirá la orden de pedido y se iniciara la ejecución de cada vínculo contractual.

Que de otorgarse la prórroga de las 183 rutas para el año 2014, esta operaría hasta tanto el Ministerio pueda realizar los trámites de nuevas contrataciones utilizando el modelo sustitutivo dispuesto en los numerales 6 al 18 del Reglamento de referencia, en donde las tarifas serian según los resultados de las gestiones interpuestas por ARESEP, mediante el establecimiento oficial de un “Sistema de Costeo y Ajustes Tarifarios del Programa de Transporte de Estudiantes”.

Por último refieren que las propuestas y peticorias aquí realizadas, se amparan en el artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa, y el numeral 138 del Reglamento a dicha Ley, siendo ello esencial para la satisfacción del interés público tutelado, acorde con el principio del interés superior del niño, niña y adolescente, y en la operacionalización de

instrumentos de equidad que permitan avanzar hacia una cobertura universal de acceso y permanencia en un servicio educativo público de calidad.

II. Criterio de la División

1) De la prórroga de las 183 rutas de transporte estudiantil destacadas en el documento anexo de la solicitud.

A partir de la exposición realizada por el Ministerio, se entiende que el planteamiento hecho lo es con relación a la posibilidad de que ese ente pueda prorrogar los servicios de transporte de 183 rutas, lo que permitiría contar con esos servicios durante el curso lectivo del año 2014.

Ha referido el Ministerio que se ha avanzado en las gestiones operativas coordinadas con la ARESEP, en el tema de implementación de una metodología oficial de regulación tarifaria para el ámbito del transporte estudiantil, pero que a la fecha, no se cuenta aún con un modelo tarifario por parte de esa autoridad.

Se trata entonces de una autorización que el Ministerio requiere mientras se finaliza el procedimiento propio que se encuentra en desarrollo ante la ARESEP para aprobar el modelo en mención, lo cual sucedería, en tesis de principio hasta el mes de julio del año 2014, momento para el cual se habrán desarrollado las actividades que penden ante la ARESEP, según lo detallado en el apartado anterior de este oficio.

Habiéndose analizado lo anteriormente descrito, así como el cuadro fáctico expuesto en el planteamiento hecho por el MEP, con relación a la fundamentación de la prórroga de las 183 rutas y por la misma situación fáctica que se describe en el citado oficio de la ARESEP, esta Contraloría General considera que es viable conceder lo requerido por esa Cartera Ministerial, pues tal y como se ha venido indicando por este órgano contralor en las anteriores autorizaciones de contratación otorgadas, el Ministerio a la fecha, sigue teniendo la necesidad que describe en su oficio, y sin lugar a dudas se sigue de frente a un servicios de transporte que es requerido por los estudiantes, el cual sigue siendo una necesidad a solventar en pro de la satisfacción del interés público de esa población estudiantil, para quienes este beneficio es complementario a la educación que reciben y prácticamente inminente.

Como se ha expuesto también en otras ocasiones, se debe velar por el Derecho a la Educación que postula nuestra Carta Magna, y una forma de protección de ese derecho es proveer a los estudiantes las facilidades de transporte que requieran para trasladarse a los centros educativos y la otra es permitir la prórroga de los servicios que aquí se describen.

Se observa que los esfuerzos que el Ministerio ha realizado con relación a años anteriores para contar con ese modelo tarifario tuvo avance, quedando aún pendientes fases propias a cumplir ante la ARESEP, pero que podría ya estar en su etapa final de aprobación, no obstante eso no se lograría antes del inicio del curso lectivo del año 2014.

Al tenor de lo expuesto, siendo que con la prórroga de las 183 dispuestas en el anexo de la solicitud hecha se permitiría satisfacer el interés general y se brinda protección al derecho a la educación de aproximadamente 18.658 estudiantes beneficiarios, y por considerar que con la misma se evitan daños o lesiones al interés público, se concede al Ministerio de Educación con fundamento en lo regulado en el artículo 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 138 de

su Reglamento, prorrogar para el curso lectivo del año 2014, 183 rutas detalladas en el anexo enviado con el oficio DM-1601-11-2013. La autorización se concede al tenor de las condiciones que se expondrán en el apartado III de este oficio.

2) De la Prórroga del Modelo Sustitutivo de Contratación estipulado en el Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo No. 35675-MEP)

Conforme lo resumido en el apartado I de este oficio, tenemos que además de la solicitud de prórroga abordada en el punto 1) de este criterio, el Ministerio requiere que este órgano contralor le autorice la prórroga del Modelo Sustitutivo de contratación estipulado en los numerales 6 al 18 del Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP), esto por cuanto no se ha logrado utilizar el mismo ante la ausencia del mecanismo tarifario que resulte de aplicación a las rutas expuestas, lo que en tesis de principio, repercute en la iniciación de los trámites de contratación conforme corresponde.

Al respecto deviene indicar que esta Contraloría General, autoriza prorrogar el uso del modelo de referencia por el periodo de un año más, para lo cual este hecho debe ser debidamente publicitado por el ente ministerial en el Diario Oficial La Gaceta. La autorización se basa justamente en la ausencia de mecanismo tarifario que permita la real aplicación del Modelo sustitutivo de referencia y en la necesidad de usar el modelo sustitutivo de referencia, en el momento en que sea viable para el Ministerio contratar esos servicios de transporte a través de la utilización de aquel.

III. Condiciones bajo las que se autoriza la prórroga:

1. Se concede autorización para prorrogar 183 rutas de los contratos de transporte estudiantil según anexo enviado con el oficio DM-1601-11-2012 el cual forma parte de los antecedentes de esta autorización. El monto por el que se autoriza la prórroga es por un máximo de hasta ¢5,535,574,490.00.
2. Se acuerda aprobar la solicitud de prórroga por el período de un año, correspondiente al curso lectivo 2014. No obstante en caso de que quedare debidamente aprobado un mecanismo tarifario de parte de la ARESEP y que el mismo pueda ser implementado por el Ministerio, y ello implicare que puede promover en tiempo y forma las contrataciones de rutas de transporte estudiantil que debieran hacerse y que los contratos que se deriven de las mismas pudieran entrar en ejecución (todo ello acaeciendo antes del vencimiento del curso lectivo 2014), la prórroga que en este oficio se está autorizando debe darse por terminada, todo lo cual debe de ser debidamente advertido por el Ministerio a los contratistas de las rutas que estuvieren siendo prorrogadas.
3. El Ministerio siempre deberá velar porque, de previo a la prestación del servicio de transporte estudiantil, se implementen y hagan cumplir las condiciones de seguridad requeridas para la prestación de esos servicios, a efectos de proteger la integridad y seguridad de la población estudiantil.
4. Se deberá mantener un adecuado sistema de control de la utilización de los fondos públicos, en todas las modalidades de pago posibles.

5. Se deberá contar con el respectivo contenido presupuestario para hacerle frente a la prórroga de los contratos que aquí se ha autorizado. A esos efectos se destaca que el Ministerio aporta certificación de contenido presupuestario que refiere que *“existe un monto presupuestado con el fin de hacer frente y asumir el costo de eventuales contrataciones administrativas de rutas de transporte de estudiantes. Dicho monto es de ¢5,535.574.490.00...”*²
6. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración el velar porque todas las empresas o personas físicas (contratistas) que presten los servicios, se encuentren al día en sus obligaciones con la seguridad social, y con el FODESAF, y cualquier otra obligación social pecuniaria.
7. Asimismo, se debe velar porque ninguna de las personas físicas o jurídicas que puedan llegar a contratarse, se encuentren inhabilitadas para contratar con Estado o cubiertas por el régimen de prohibiciones para contratar con aquel.
8. En el caso de personas jurídicas, se debe acreditar además que se encuentran al día en el impuesto a las personas jurídicas.

Atentamente,

Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

M.Sc. Kathia Volio Cordero
Fiscalizadora

KVC/chc
NI: 29234,30849
G: 2009001370-10

² Certificación emitida por Sonia Calderón Villalobos, de la Dirección Programas de Equidad.