

## DIVISIÓN DE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

---

Al contestar refiérase  
al oficio No. **11936**

6 de noviembre 2014  
**DCA-2907**

Ministra  
Sonia Marta Mora Escalante  
**Ministerio de Educación Pública**

Estimada Señora:

**Asunto:** Se autoriza al Ministerio de Educación Pública, la prórroga para 167 rutas de transporte de estudiantes para el curso lectivo del año 2015, por un monto de hasta ¢5.812.353.214.50 (cinco mil ochocientos doce millones trescientos cincuenta y tres mil doscientos catorce colones con cincuenta céntimos) 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).

Nos referimos a su oficio No. DM- 1544-10-2014 de fecha 22 de octubre 2014, recibido en esta Contraloría General el día 23 del mismo mes y año, por medio del cual solicita autorización para prorrogar 167 rutas de transporte estudiantil para el curso lectivo de 2015, y 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).

### **I.-Antecedentes y justificación de la solicitud.**

La Administración señala como razones para justificar la solicitud que se conoce, las siguientes:

1. Que durante el presente curso lectivo, 171 rutas de transporte estudiantil se encuentran operando bajo la modalidad de “rutas adjudicadas”, sustentadas por autorización de esta Contraloría General por medio de oficio 1490 de fecha 17 de diciembre del 2013 y Resolución del Despacho del Ministro de Educación N° 231-2014 DTE de las diez horas del veintiuno de enero del dos mil catorce.
2. Que dados los diversos objetivos sociales que fundamentan la actividad del transporte estudiantil, y el esfuerzo dirigido a promover y formalizar la adquisición del servicio de transporte estudiantil mediante procesos de contratación administrativa, que propicien la operación de rutas para facilitar el acceso, y promuevan la oportunidad a la educación para muchos estudiantes de escasos recursos y problemas de vulnerabilidad social, de acuerdo a elementos de control adecuados que permitan optimizar la administración de servicios de transporte estudiantil a la población

beneficiaria, el Ministerio ha hecho esfuerzos tendientes a dar cumplimiento a las directrices y recomendaciones de este órgano contralor.

3. Que en cuanto al estado del avance de las gestiones operativas coordinadas con la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), específicamente en cuanto al tema del establecimiento e implementación de un modelo o metodología oficial de regulación tarifaria para el ámbito del transporte estudiantil se indica:
4. Que el año 2013, se generó una primera audiencia pública por parte de ARESEP para presentar un modelo de regulación tarifaria en el ámbito de transporte estudiantil, proceso que se desestima luego de que ARESEP resuelve objeciones relativas al modelo mismo.
5. Que con ello la autoridad de cita, desarrolla un nuevo modelo de regulación, debidamente publicado el viernes 01 de agosto del 2014, en el Alcance N° 389 de La Gaceta N°147 relativo a la metodología para la regulación tarifaria de las rutas de transporte estudiantil, el cual se denomina “Modelo Para El Establecimiento De Precios De Referencia Para El Servicio De Transporte De Estudiantes En Rutas Que Contrata El Ministerio De Educación Pública, Bajo La Modalidad De Servicios Adjudicados.”
6. Que sin embargo, mediante resolución RJD-107-2014 de las quince horas del nueve de octubre del dos mil catorce, la Junta Directiva entre otras cosas declara su nulidad absoluta fundamentada en que *“Existe un tratamiento diferenciado en cuanto al reconocimiento del factor de ajuste por auxilio de cesantía, para el chofer y su auxiliar, respecto al resto del personal; lo que constituye una inconsistencia, ya que para determinar el costo por salarios de todo el personal se incluye por igual las cargas sociales”*, ordenando retrotraer el procedimiento del establecimiento del modelo tarifario al momento de su formulación. Adjuntan como sustento de la solicitud copia de la resolución de cita.
7. Que consecuentemente, el MEP determina que un nuevo proceso de formulación para desarrollar otro modelo de regulación, tardará un plazo que va a depender de las actividades propias de las competencias de la ARESEP, con lo cual, vista la cercanía de inicio del curso lectivo 2015, con justificada razón sostienen que el modelo y las consustanciales contrataciones no estarán listas para el inicio del curso lectivo venidero, lo que hace necesario solicitar a este órgano contralor una nueva prórroga de las rutas indicadas, consistiendo el requerimiento de autorización en lo siguiente:

**i) Prórroga de las rutas**

1. Que por lo anterior, solicitan prórroga para el año 2015 de 167 rutas de transporte estudiantil, que actualmente se encuentran operando bajo la modalidad de rutas adjudicadas mediante procesos formales de contratación administrativa, las cuales benefician un número de 17.658 estudiantes y devengan aproximadamente un presupuesto anual de \$5,812,353,214.50, (monto máximo de la autorización solicitada contemplando el pago ordinario y por concepto de los reajustes pertinentes) según la proyección respectiva para el curso lectivo 2015.

2. Que para contratar esas rutas, se realizó el estudio que origina y justifica su contratación. La solicitud de prórroga de estas rutas para el curso lectivo del 2015, se realiza con la finalidad de no afectar el derecho a la educación de los estudiantes beneficiarios en cada una de ellas.

3. Que la Administración está obligada a satisfacer un interés público que en el caso particular, se traduce en la necesidad imperiosa de contar con el servicio formal de transporte de estudiantes, ya que existen estudiantes que requieren el servicio y el Estado está obligado a brindarlo con la finalidad de que puedan recibir sus lecciones y logren educarse. Que la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en Costa Rica mediante Ley N° 7184 del 18 de junio de 1990, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado mediante Ley 7739 del 6 de enero de 1998, reconocen la protección especial que merecen los niños, las niñas y los adolescentes, protección que parte de un concepto básico cual es “Interés Superior del Niño”. Así, el Código de la Niñez y Adolescencia subordina el actuar de la Administración Pública, en todas sus facetas a ese interés superior.

4. Que todo lo anterior, es mientras la Administración espera el proceso de regulación de la ARESEP y analiza sus resultados, para que se puedan iniciar los preparativos para desarrollar los procesos de contratación administrativa eficaces en tiempo y forma para fundamentar y promover debidamente la actividad.

**ii) 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)**

1. Que en consecuencia con el punto 1 anterior, solicitan a esta División, autorización para prorrogar el Modelo Sustitutivo de contratación por un año más, estipulado en los numerales 6 al 18 del Reglamento del Programa de Transporte Estudiantil en los Centros Educativos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 35675-MEP), lo anterior con base en la necesidad imperiosa de contratar los servicios de transporte estudiantil para atender a la población beneficiaria del programa como lo indicamos anteriormente. Todo esto, de conformidad con el Artículo 8° de dicho Reglamento y según la autorización dada en su momento mediante el oficio citado de este órgano contralor.

2. 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 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, siguiendo el procedimiento el siguiente trámite:

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 Proveeduría 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 Proveeduría 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.

Concluye el Ministerio indicando que la presente gestión se fundamenta en el artículo 2 bis de la ley de Contratación Administrativa y el numeral 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, y en 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.**

### **i) Sobre la prórroga de las 167 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 esa Cartera pueda prorrogar los servicios de transporte de 167 rutas, lo que permitiría contar con esos servicios durante el curso lectivo del año 2015.

Ha referido el Ministerio, que la ARESEP desarrolló el nuevo modelo de regulación, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 1 de agosto del año en curso, pero por medio de resolución RJD-107-2014 del pasado 9 de octubre del año en curso, la Junta Directiva de esa autoridad, declaró su nulidad absoluta

por cuanto “*Existe un tratamiento diferenciado en cuanto al reconocimiento del factor de ajuste por auxilio de cesantía, para el chofer y su auxiliar, respecto al resto del personal; lo que constituye una inconsistencia, ya que para determinar el costo por salarios de todo el personal se incluye por igual las cargas sociales*”, ordenando retrotraer el procedimiento del establecimiento del modelo tarifario al momento de su formulación, es decir en este momento no se cuenta con el mismo, a efectos de promover los procesos respectivos de contratación a partir de este.

Se trata entonces de una autorización que el MEP requiere mientras se da un nuevo proceso de formulación para desarrollar otro modelo de regulación, afirmando desconocer el tiempo que se tarde en ello, los cuales son de resorte exclusivo de la ARESEP, pero lo que les resulta cierto es que ya se tiene a la vista el inicio del curso lectivo del 2015, por ello, la necesidad de la prórroga en mención.

De conformidad con lo expuesto, así como el cuadro fáctico expuesto en el planteamiento hecho por el Ministerio, con relación a la fundamentación de la prórroga de las 167 rutas y por la misma situación que se describe en cuanto al nuevo proceso de formulación que se requiere, esta Contraloría General considera que es viable conceder lo requerido por ese Ministerio, 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 servicio de transporte que es requerido por los estudiantes, siendo ello una necesidad a satisfacer que no permite postergarse pues de lo contrario, se ocasionaría una severa lesión a los derechos de los estudiantes que requieren de este servicio para transportarse a los distintos centros educativos, visto que se trata de un beneficio complementario a la educación que reciben.

Al igual que lo ha manifestado esta División en anteriores oficios, en el presente caso está de por medio el derecho constitucional a la educación y se debe velar por el respeto al mismo, siendo entonces una forma de tutelarlos, brindando a los estudiantes el transporte necesario para poder trasladarse a los centros educativos, lo que se garantiza permitiendo la prórroga de los servicios de transporte en mención.

Por otra parte, se observa que los esfuerzos que el Ministerio ha realizado con relación a años anteriores para contar con ese modelo tarifario ha sido notoria, al punto de que se contó con el modelo citado supra, no obstante, por razones ajenas a la Administración solicitante, el mismo fue anulado, no siendo posible su implementación para el curso lectivo del año 2015.

De conformidad con lo expuesto, siendo que con la prórroga de las 167 rutas detalladas en la solicitud se permitiría satisfacer el interés general y se brinda protección al derecho a la educación de aproximadamente 17.658 estudiantes beneficiarios, y por considerar que con la misma se evitan daños o lesiones al interés público, se concede al Ministerio de Educación Pública, 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 2015, 167 rutas que corresponden a las detalladas en el anexo enviado con el oficio DM-1544-10-2014. La autorización se concede al tenor de las condiciones que se expondrán en el apartado III de este oficio.

**ii) Sobre 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 indicado en el apartado I de este oficio, tenemos que además de la solicitud de prórroga abordada en el punto i) de este apartado, el Ministerio solicitante 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 Ministerio en el Diario Oficial La Gaceta. La autorización se basa justamente en la ausencia de un mecanismo tarifario que permita la real aplicación del Modelo sustitutivo de referencia y en la necesidad de usar el modelo sustitutivo 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 167 rutas de los contratos de transporte estudiantil según anexo enviado con el oficio DM-1544-10-2014, 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 ₡5.812.353.214,50 (cinco mil ochocientos doce millones trescientos cincuenta y tres mil doscientos catorce colones con cincuenta céntimos).
2. Se acuerda aprobar la solicitud de prórroga por el período de un año, correspondiente al curso lectivo 2015. No obstante en caso de quedarse 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 2015), 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 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 lo cual queda debidamente condicionada esta autorización. De igual forma, es responsabilidad de la Administración verificar, por que la partida a la cual se han cargado dichos recursos, pueda efectivamente ser utilizada para el fin propuesto.
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 previsto en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa. Para tal efecto, la Administración deberá requerir las respectivas declaraciones juradas en donde se acredite no exista incumplimiento a dicho régimen.
8. En el caso de personas jurídicas, se debe acreditar además que se encuentran al día en el impuesto a las personas jurídicas.
9. Con relación a lo indicado por el Ministerio en la solicitud y en cuanto a que en el procedimiento de contratación “... *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...*”, se hace ver a la Administración que los recursos se interponen en el plazo legal respectivo y de previo o a que dicho acto quede en firme, precisión que se hace de manera que no se presenten a confusiones sobre el tema.

Atentamente,

Lic. Edgar Herrera Loaiza  
**Gerente Asociado**

Msc. Kathia Volio Cordero  
**Fiscalizadora**

KVC/yhg  
NI: 25869  
Ci: Archivo central  
G: 2009001370-12