

**Al contestar refiérase
al oficio N° 00948**

22 de enero, 2015
DCA-0183

Señor
Jonathan Araya Fernández
Presidente
JUNTA DE EDUCACIÓN, ESCUELA MERCEDES NORTE DE PURISCAL

Estimado señor:

Asunto: Se otorga autorización a la Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal para que contrate en forma directa concursada los servicios profesionales para que realice las siguientes actividades: estudios preliminares, anteproyecto, elaboración de planos constructivos y especificaciones técnicas, y presupuesto detallado, hasta por un monto máximo de ¢20.303.460,58, todo según las tarifas establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

Damos respuesta al oficio EMN01 JE032-2014 recibido el 09 de octubre del 2014, mediante el cual solicita la autorización referida en el asunto.

Esta División requirió información adicional, la cual fue brindada según oficios EMN01 JE034-2014, EMN01 JE038-2014, EMN01 JE039-2014, EMN01 JE042-2014 y EMN01 JE045-2014 de fechas 24 de octubre, 13 y 27 de noviembre, 11 y 16 de diciembre del 2014 y EMN01 JE001-2015 del 6 de enero del 2015.

Mediante oficio 00248 (DCA-0049) del 9 de enero del 2015 se convocó a reunión a funcionarios de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, la que se celebró el 14 de enero del 2015 en esta Contraloría General de la República y, con oficio DIEE 0065-2015 recibido en este órgano contralor el 19 de enero del 2015 remite el dictamen favorable solicitado por este órgano contralor mediante oficio DCA-2741 del 21 de octubre del 2014.

I. Justificaciones de la solicitud

Como razones dadas para justificar la solicitud, esa Junta de Educación indica lo siguiente:

Se pretende contratar los servicios de profesionales de un ingeniero o arquitecto para que diseñe los planos de la remodelación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal, a fin de construir 4 aulas, 2 baterías de servicios sanitarios, 1 aula de apoyo, 1 aula administración,

cambio del sistema eléctrico, demolición, etc. Se pretenden contratar los estudios preliminares, anteproyecto, elaboración de planos constructivos, especificaciones técnicas y presupuesto detallado, por un monto de ¢20.303.460,58, monto que según indica se ajusta al arancel del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos según el siguiente desglose:

Descripción	Arancel	Monto total	Total a cancelar
Estudios Preliminares	0.50%	¢646.233.171,37	¢3.231.115,86
Anteproyecto (obras complementarias)	1%	¢284.539.078,77	¢2.845.390,79
Planos y especificaciones (obras complementarias)	4%	¢284.539.078,77	¢11.381.563,15
Presupuesto global (obras complementarias) técnica	1%	¢284.539.078,77	¢2.845.390,79
Total a cancelar			¢20.303.460,58

Mediante oficio DIEE-DGPE-1290-2014 del 12 de noviembre del 2014 se explica que el Departamento de Gestión de Proyectos Especificos no diseña planos constructivos de obra sino que se utilizan consultores externos para el desarrollo de los planos.

Mediante oficio DIEE-DGPE-1330-2014 del 27 de noviembre del 2014 se indica que la dirección técnica será asumida por la empresa constructora que se llegue a contratar oportunamente y que la inspección de la obra la realizará el Departamento de Ejecución y Control.

II. Criterio de la División

La Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal fundamenta la gestión en lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA).

Al respecto, es necesario aclarar que el numeral 137 del RLCA establece un mecanismo de excepción a los procedimientos ordinarios de contratación para la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, sin que para su correcta aplicación sea necesaria la participación previa de este órgano contralor¹.

¹ En el oficio 14113 (DCA-3322) del 12 de diciembre del 2014, esta División señaló: “(...) se deniega la solicitud para promover una contratación directa concursada para remodelar dos aulas (secretariado y contabilidad), para labores entre otras, de pintar, reparar algunas paredes [...] en razón de lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) [...] esta Contraloría

No obstante lo anterior, sí resulta de interés señalar la posición adoptada por la Contraloría General respecto al ámbito de aplicación del citado artículo 137 del RLCA. Al respecto, en la resolución R-DCA-647-2013 de las doce horas del quince de octubre de dos mil trece, se indicó:

“(...) el artículo 137 y el procedimiento allí autorizado como supuesto de excepción, aplica tratándose de mantenimiento y construcción de infraestructura educativa, requiriéndose necesariamente autorización del Ministerio de Educación, y lo que se entiende por mantenimiento y construcción engloba actividades referidas a obra, no pudiéndose realizar una interpretación extensiva del citado artículo y entender que comprende otro tipo de objetos como servicios de consultoría, que bien podrían ser actividades preparatorias al proyecto constructivo pero que no constituyen la obra en sí. Interpretación que no resultaría pertinente máxime cuando la norma contempla un supuesto de excepción a la regla general que ostenta raigambre constitucional -182 Constitucional-, que implica que por regla de principio las compras que se realicen con fondos públicos se deben tramitar por el procedimiento ordinario establecido según el monto de la contratación, y bajo una concepción de que la licitación es el medio idóneo para efectuar las compras públicas. Todo lo cual conduce a afirmar que el fundamento invocado para haber efectuado una contratación directa concursada, a saber, artículo 137 RLCA no resulta aplicable en el caso concreto. Con lo cual la Administración debió haber realizado el procedimiento ordinario correspondiente en razón del monto, siendo que es un deber de la Administración al momento de efectuar un procedimiento de contratación administrativa, el observar los procedimientos ordinarios que el ordenamiento jurídico prevé para que adquiera sus bienes y servicios, en este caso, los servicios de consultoría requeridos. Pese a lo anterior, no se observó el procedimiento dispuesto para tal efecto, y si bien, amparada en el artículo 2 bis de la LCA y 138 de su Reglamento esta Contraloría General podría autorizar la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, debe mediar la respectiva solicitud y autorización, las cuales se echan de menos en el procedimiento impugnado. Así las cosas, debía la Administración según las particularidades que han sido comentadas, emplear el procedimiento ordinario de licitación pública, no pudiendo haber efectuado una contratación directa concursada para la contratación de servicios profesionales sin mediar autorización previa de esta Contraloría General; en razón de lo cual deviene la nulidad absoluta del procedimiento llevado a cabo [...]”

General carece de competencia para autorizar contrataciones directas relacionadas con la construcción y/o remodelación de infraestructura física educativa, tal y como se pretende en la solicitud planteada [...] en aras de la aplicación del artículo 137 del RLCA, esta Contraloría no puede extender una autorización para construcción de obras a una Junta Administrativa o de Educación y así ha sido expuesto en oficio N°00386 de 18 de enero de 2007 (DCA-178): “Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del nuevo Reglamento, ya no corresponde a este órgano contralor autorizar los procedimientos de excepción de las Juntas, sino que el propio Reglamento les habilita para proceder mediante la contratación directa concursada, previa autorización de la unidad encargada según la coordinación que hagan el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, según sus competencias legales en la materia de desarrollo de infraestructura educativa. Administrativa y su Reglamento....”

Así las cosas, la gestión se analizará según lo dispuesto en el numeral 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa que establece que la Contraloría General puede autorizar la contratación directa para aquellas “... actividades o casos específicos en los que se acrediten suficientes razones para considerar que es la única forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos...”, así como lo regulado en el artículo 139 del Reglamento a dicha Ley que entre otras cosas, dispone:

“La solicitud deberá contener una justificación detallada de las circunstancias por las cuales la utilización del procedimiento licitatorio no resulta apropiado o conveniente para la satisfacción del interés general, el monto estimado del negocio, la especificación de la partida presupuestaria que ampara la erogación, el cronograma y responsable de esas actividades hasta concluir la ejecución, así como la forma en que se tiene previsto seleccionar al contratista.”

De frente a la norma transcrita, le corresponde a este órgano contralor la valoración objetiva de los elementos de hecho que sustenta la situación particular, a efectos de determinar si se encuentra en una situación excepcional. De esta manera, resultan de especial importancia los motivos y justificaciones que brinda la Administración para solicitar la autorización de contratación directa, las cuales deben ser analizadas a fin de determinar si se cumple o no con los supuestos de la norma.

En el caso particular, en el No. EMN01 JE039-2014 la Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal indica:

“(...) que actualmente nos hacen falta aulas, el Ministerio de Salud realizó visita a la institución, encontrando serias deficiencias en las baterías sanitarias, las cuales por su antigüedad (cerca de 40 años) han perdido su vida útil y no cumplen con la ley 7600, razón por la cual se giró una orden sanitaria para que se corrigieran los problemas./ Los estudiantes reciben educación física en un sitio que no es apto ya que no cuenta con los accesos adecuados y cuando los estudiantes botan los balones nos vemos obligados a poner en riesgo la vida de funcionarios o estudiantes al recuperarlos.”

Por otra parte, mediante oficio DIEE-DGPE-1330-2014 del 27 de noviembre del 2014 el DIEE, en cuanto a las razones por las cuales el procedimiento de licitación pública no resulta el idóneo para contratar este tipo de servicios profesionales, indica:

“1. De acuerdo a la visita al centro educativo, fue posible detectar necesidades a nivel de mantenimiento o construcción de infraestructura nueva: construcción de un pabellón de aulas con una batería sanitaria, ampliación del comedor, cambio del sistema eléctrico, cumplir con la ley 7600 y muros de retención, entre otros./ Técnicamente hablando, el módulo de aulas que se pretende demoler para construir un pabellón nuevo no cumple con las medidas requeridas para la cantidad de estudiantes que alberga lo que resulta peligroso en caso de un siniestro que requiera evacuación, ya que los espacios entre pupitres son muy angostos, por lo que podría generar una situación de emergencia mayor (...) estos espacios no cumplen con la iluminación y ventilación natural que requieren las

aulas para crear un adecuado ambiente de aprendizaje (...) es visible que la estructura presenta una serie de grietas importantes que comprometen la estabilidad e (sic) la estructura./ El sistema eléctrico debe de ser cambiado en el 90% del centro educativo, debido a que este se encuentra deteriorado por los años y no cumple con las condiciones óptimas para su adecuado funcionamiento a corto plazo; por lo que, la recomendación técnica de esta dirección es realizar una intervención lo antes posible (...) brindar seguridad a los niños cuando reciben educación física es necesario la construcción de muros de contención para evitar el riesgo de cualquier deslizamiento. Y debido a la topografía del terreno se debe considerar brindar las condiciones óptimas para cumplir con lo que establece en la Ley 7600 en tema de accesibilidad para todos y todas las personas./ Por lo anterior, es que se considera que la infraestructura de esta escuela es de suma urgencia, para brindar a los estudiantes las condiciones y medio ambiente debido para un correcto aprendizaje, lo que manifiesta razones de interés público que justifican la excepción para la contratación de servicios profesionales (...) existe riesgo a la seguridad y continuidad del servicio de los y las estudiantes en lugar de realizar un proceso ordinario ...”

Y en cuanto a los servicios sobre los que se solicita la autorización, en el oficio DIEE-DGPE-1223-2014, se indica:

“El Departamento de Gestión de Proyectos Específicos (DGPE) de la DIEE (en el que se encuentra el expediente de esta institución) es el encargado de realizar los procesos de contratación directa concursada por medio de la modalidad abreviada, la cual le da el visto bueno a las Juntas de Educación y Administrativas para realizar las contrataciones que correspondan para el proyecto específico. / En este departamento, se trabaja con el diseño elaborado por profesionales en ingeniería y arquitectura contratados por las Juntas y el personal del DGPE revisa cada uno de los productos presentados por el consultor para dar el aval técnico.”

Además, en el oficio DIEE-DGPE-1290-2014, se dijo:

“... se está solicitando el permiso para utilizar como excepción la contratación directa concursada para servicios profesionales, ya que para poder desarrollar el proyecto se necesita un consultor que desarrolle planos debido a que esto va de la mano al producto final.

De frente a lo anterior se tiene que existe una necesidad de construcción que resulta oportuno atenderla con la mayor brevedad, a fin de que los alumnos de ese centro de enseñanza cuenten con la infraestructura adecuada y necesaria en el menor tiempo posible, lo cual va íntimamente ligado a los servicios profesionales sobre los que se requiere la autorización.

Así las cosas, al acreditarse la necesidad de realizar las obras y al ser necesario, como paso preliminar, contar con los planos y demás especificaciones para llevar adelante la construcción, se estima procedente que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 bis

inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 138 del RLCA, autorizar una contratación directa concursada para que la Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal contrate los servicios profesionales para lo siguiente: estudios preliminares, anteproyecto, elaboración de planos constructivos y especificaciones técnicas y presupuesto detallado, todo por un monto máximo de ¢20.303.460,58, verificando eso sí, que se apliquen las tarifas establecidas al efecto por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica..

Por otra parte, se deniega la autorización para contratar las actividades de: asesoría a la Junta en licitación y adjudicación (adquisición de materiales y contratación de mano de obra) y la Dirección Técnica que se indican en oficio DIEE-DGPE-1290-2014 del 12 de noviembre del 2014, de conformidad con lo indicado en oficio DIEE-DGPE-1330-2014 del 27 de noviembre del 2014.

En lo que se refiere al régimen recursivo aplicable a la contratación, se estima que precisamente por las necesidades señaladas que ameritan iniciar con la mayor brevedad el procedimiento de contratación, debe ajustarse a los plazos menores por los que se ha autorizado un procedimiento de excepción. De esa forma, el conocimiento de las objeciones al cartel se delega en la propia Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal. En cuanto a la impugnación del acto final, se deja también bajo conocimiento de la Junta de Educación bajo el recurso de revocatoria independientemente del monto adjudicado, con los plazos regulados en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (cinco días hábiles para su interposición y la Administración quince días para resolver).

Con lo que respecta al contrato que se llegue a formalizar producto de esta autorización, deberá contar con la aprobación interna según lo dispuesto en el numeral 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.

III. Condiciones bajo las que se otorga la autorización

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza a la Junta de Educación de la Escuela Mercedes Norte de Puriscal para que promueva una contratación directa concursada para contratar los servicios profesionales de las siguientes actividades: estudios preliminares, anteproyecto, elaboración de planos constructivos y especificaciones técnicas, y presupuesto detallado, por un monto máximo ¢20.303.460,58, debiendo aplicarse de manera estricta las tarifas establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.
2. Se deniega la autorización para contratar las actividades de asesoría a la Junta en licitación y adjudicación (adquisición de materiales y contratación de mano de obra) y la Dirección Técnica que se indican en oficio DIEE-DGPE-1290-2014 del 12 de noviembre del 2014, de conformidad con lo indicado en oficio DIEE-DGPE-1330-2014 del 27 de noviembre del 2014.

-
3. Deberá contarse con el contenido presupuestario suficiente y disponible para atender la erogación producto de la presente autorización, debiendo verificar que tales recursos pueden ser utilizados legalmente para ese fin.
 4. Deberá elaborarse un cartel que contenga las especificaciones legales, técnicas –entre otras-, así como un sistema de calificación que permita seleccionar la empresa ganadora del concurso de manera objetiva. Además deberá indicarse que el concurso se realiza según lo establecido en el presente oficio.
 5. Deberá invitarse a un mínimo de cinco oferentes idóneos. Entre el día siguiente a la invitación de todos los invitados y el día de la apertura de ofertas deberá mediar un plazo mínimo de diez días hábiles. Lo anterior no obsta para que otros proveedores no invitados puedan someter oferta a concurso, la cual debe ser considerada por la Administración.
 6. El procedimiento que aquí se autoriza deberá ser realizado y el acto final deberá ser dictado por quien ostente la competencia para ello.
 7. Debe verificarse que se cumpla con las inscripciones en el colegio profesional.
 8. Al ser esta contratación un procedimiento excepcional autorizado sobre las bases de las explicaciones dadas por la Administración, no será viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
 9. Deberá verificarse que los oferentes no les afecta ninguna prohibición para contratar con la Administración según lo establecido en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa y que no se encuentren inhabilitados para contratar con la Administración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 del Reglamento a la citada ley. Además deberá verificarse que se encuentren al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la Caja Costarricense del Seguro Social, tal y como lo dispone el artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja y Fodesaf y también deberá verificar -en caso de que aplique- que se encuentran al día en el pago del impuesto a las personas jurídicas establecido en la Ley No. 9024.
 10. Deberá quedar constancia en el expediente administrativo levantado al efecto, todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior. De este modo, deberá constar en el expediente la constancia de las invitaciones debidamente realizadas, el cartel del concurso, las ofertas, los estudios técnicos, el acto final, la notificación de dicho acto, recursos y su resolución, entre otros.
 11. Contra el pliego de condiciones se podrá interponer recurso de objeción según las disposiciones contenidas propias de las licitaciones abreviadas, contenidas en los artículos 170 y siguientes del Reglamento de la Contratación Administrativa. Contra el acto de adjudicación, el que declare infructuoso o desierto el concurso se podrá interponer recurso de revocatoria observando los plazos y formalidades señalados en el

artículo 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Ambos recursos deberán ser presentados y conocidos por la propia Administración. Esta posibilidad recursiva deberá ser indicada en el pliego cartelario.

12. El contrato que llegue a suscribirse deberá contar con la aprobación interna, según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad de Jonathan Araya Fernández, en su condición de Presidente de la Junta de Educación Mercedes Norte de Puriscal o de quien ejerza ese cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será de su responsabilidad instruir a quien corresponda, para ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente División

Pamela Tenorio Calvo
Gerente Asociada a.í.

Maritza Chacón Arias
Fiscalizadora