

**Al contestar refiérase
al oficio No. 04189**

07 de abril, 2017
DCA-0775

Señor
Marco Fallas Díaz
**Viceministro Administrativo
Ministerio de Educación**

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Ministerio de Educación Pública, para contratar los servicios de seguridad y vigilancia para los edificios de las oficinas centrales, que comprenden los edificios Raventós, Rofas, Antiguo Cenadi, Antigua Embajada Americana, Bodegas en La Uruca, Antigua Escuela Porfirio Brenes, Edificio Ebbalar y Edificio Junta Educación de San José, con la empresa CSE Seguridad S.A, por un plazo máximo de siete meses a partir del 15 de abril del 2017, y por un monto total de ¢370.792.096,99 (trescientos setenta millones, setecientos noventa y dos mil noventa y seis colones con noventa y nueve céntimos).

Nos referimos a su oficio DVM-A-0361-2017 de fecha 07 de marzo de 2017, recibido en esta Contraloría General de la República el día 8 del mismo mes y año, por medio del cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficio 03360 (DCA-0620) del 20 de marzo de 2017, esta División solicitó información adicional a la Administración, la cual fue atendida por medio del oficio DVM-A-0458-2017 recibido en fecha del 24 de marzo de 2017.

I. Antecedentes y justificación de la solicitud.

Como justificaciones del trámite presentado, nos indica la Administración las siguientes:

1. Que actualmente ese Ministerio cuenta con los servicios de seguridad y vigilancia por parte de la empresa CSE Seguridad S. A., mediante el trámite N° 2016CD-000224-55100 (convenio marco) para las Oficinas Centrales Raventós, Rofas, Antiguo CENADI, Antigua Embajada Americana, Bodegas en La Uruca, Antigua Escuela Porfirio Brenes, Edificio Ebbalar y Edificio de Junta de Educación de San José.
2. Que la Administración realizó la Licitación Pública 2012LN-000204-55100 para los servicios en cuestión, la cual venció en fecha 2 de diciembre del 2016. A partir de ello, la Administración realizó trámites para comenzar un nuevo proceso licitatorio con el fin de continuar obteniendo los servicios requeridos, sin embargo, a partir de lo indicado por

las mismas dependencias de ese Ministerio desde el pasado 13 de abril de 2016, se informó de las disposiciones emitidas por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, en cuanto a la obligación de contratar los servicios de seguridad y vigilancia mediante el contrato marco establecido a través de la Licitación Pública 2014LN-000008-CMBYC Convenio Marco de Servicios de Seguridad y Vigilancia para las Instituciones Públicas que utilizan Compra Red.

3. Que el 08 de julio de 2016, mediante Circular BGABCA-NC-0090-2016 de la Dirección citada, se notifica a la Proveeduría Institucional del Ministerio de Educación, la finalización de los convenios marcos en ejecución, encontrándose entre ellos el de los servicios de seguridad ya indicado, teniendo como fecha de finalización el 17 de abril de 2017. Producto de tal decisión, la Administración considerando el vencimiento de la contratación vigente hasta ese momento (plazo expiraba el 02 de diciembre de 2016), decide utilizar el Convenio Marco desde el 03 de diciembre de 2016 hasta el 14 de abril del presente año, contratando para el servicio de seguridad a la empresa CSE Seguridad S.A.
4. Que actualmente se desarrolla a través de la plataforma de compras electrónicas SICOP, la "Licitación Pública N° 2017LN-000001-0007300001 para la contratación de Servicio de seguridad y vigilancia para los edificios de Oficinas Centrales del Ministerio de Educación". La publicación del concurso se realizó el pasado 06 de febrero y la apertura de ofertas quedó prevista para el 23 de febrero, siendo que acuerdo con el cronograma de contratación aportado por la Administración, la adjudicación del nuevo contrato quedaría en firme el próximo 08 de noviembre de 2017, para lo cual aporta el respectivo cronograma.
5. Que la solicitud se fundamenta en la situación antes descrita, producto de una serie de factores de fuerza mayor, los cuales ponen en riesgo la continuidad de un servicio esencial para la infraestructura y personal del Ministerio de Educación como lo es la contratación de vigilancia. A lo anterior, se suma el argumento de la idoneidad de la empresa CSE Seguridad S. A. para ser contratada de manera directa, pues aquella, al brindar el servicio en la actualidad (hasta el 14 de abril entrante), conoce las instalaciones y personal a cuidar, así como la logística requerida.
6. Que el Ministerio de Educación solicita la contratación directa con la empresa CSE Seguridad S. A. por un período de 7 meses a partir del momento del vencimiento del actual contrato, aplicando las mismas reglas del negocio actual, incluyendo el monto mensual (¢52.970.299,75) y un costo máximo por todo el período de ¢370.792.096,99, monto para el cual se cuenta con contenido presupuestario suficiente para respaldar el compromiso.

II. Criterio de la División.

Como regla general establecida en nuestra Constitución Política, todas las compras realizadas con fondos públicos, deben observar el procedimiento ordinario de licitación que corresponda aplicar de acuerdo al monto.

No obstante, preponderando el interés público de los habitantes sobre los formalismos que pretenden garantizar ese interés, el legislador moldeó en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, la facultad de la Contraloría General para autorizar de forma excepcional la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor o la única forma de satisfacer el interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

Desde esta óptica, el artículo 147 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, permite a la Contraloría General autorizar la aplicación de procedimientos de excepción cuando existan circunstancias y razones que impliquen que el procedimiento ordinario que corresponde no resulta conveniente de cara a la satisfacción del interés público, lo cual debe ser analizado por esta División a partir de lo solicitado por la Administración, a fin de determinar la procedencia o no de lo pretendido.

Para el caso concreto, el Ministerio de Educación, requiere autorización de contratación directa, con el fin de adquirir los servicios de vigilancia y seguridad para sus oficinas centrales ubicadas en diferentes edificios, con la empresa CSE Seguridad S.A., por un período de 7 meses contados a partir del próximo 15 de abril del presente año, por un monto total de ₡370.792.096,99 (trescientos setenta millones setecientos noventa y dos mil noventa y seis colones con noventa y nueve céntimos).

En este orden de ideas, expresa la Administración que decidió en diciembre del 2016, plegarse al Convenio Marco que para servicios de seguridad se mantenía en el Ministerio de Hacienda, no obstante explica, que desde meses atrás ya la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, había indicado que el Convenio Marco en cuestión no sería prorrogado en su ejecución, teniendo como fecha límite el día 14 de abril del 2017.

Lo anterior, sustentado en la necesidad de migrar este tipo de contrataciones de la extinta plataforma de Compra Red hacia la de SICOP, trayendo como consecuencia la imposibilidad de prorrogar relaciones contractuales con plazo para ello como en el presente asunto. Con lo anterior, la Administración quedó limitada a utilizar los servicios de la empresa CSE Seguridad S. A. solamente del 03 diciembre de 2016 (momento en el cual finalizaba la licitación previamente adjudicada) hasta el 14 de abril de 2017, dejándole poco margen para concluir un nuevo proceso licitatorio posterior a la fecha señalada.

No obstante lo anterior, ha indicado la Administración, que para el presente año ha procedido a iniciar un procedimiento de licitación con la finalidad de hacerse con dichos servicios por un tiempo mayor, sin embargo producto de las actividades que deben ser

realizadas para culminar dicho proceso, no resulta posible que este se encuentra preparado para su ejecución antes del 14 de abril de este año.

Ahora bien a partir de lo anterior, se tiene acreditado que por razones no imputables a dicha Administración, el Convenio Marco perderá vigencia durante este primer año, según lo comunicado por el Ministerio de Hacienda en su momento, lo cual obliga a la solicitante a adoptar las medidas respectivas para brindar la continuidad debida al servicio.

Es en este orden, que estima este Despacho que a pesar de las medidas que ha iniciado en su adopción la Administración, entre ellas la planificación para el inicio de un procedimiento licitatorio, es claro que este no podrá estar concluido y preparado para su ejecución para una fecha posterior al 14 de abril, momento en que la contratación derivada del Convenio Marco pierde su vigencia.

Es por ello, que este órgano contralor encuentra plenamente entendible que esa Administración deba recurrir en este momento a un procedimiento de excepción para brindar dichos servicios, lo cual como se indicó es generada por una decisión sobre la cual esa institución no tuvo disposición, pero que desde luego impacta en la protección de los activos y personal de la institución.

Ante tal circunstancia, es claro que el servicio de seguridad en una institución se vislumbra como fundamental no solo para la protección de funcionarios y usuarios del servicio, sino para los bienes encomendados a esta para el cumplimiento de sus fines, por lo que no podría pensarse en despojar a la institución de dicho servicio así sea por un período corto ante el riesgo inminente que ello genera, especialmente como en este caso que es para la protección de una serie de edificios.

En función de lo anterior, queda claro para este Despacho que el recurrir a un procedimiento de excepción en este caso, le permite a la Administración con la celeridad requerida contar con dichos servicios luego de la fecha de vencimiento del actual contrato, mientras en ese lapso consolida un procedimiento licitatorio.

En este orden, al sólo poder establecerse un contrato por un período de tiempo corto con la contratista seleccionada en el Convenio Marco sea hasta el 14 de abril próximo (poco más de 4 meses) y habiéndose iniciado la respectiva licitación pública en febrero del presente año, existe un riesgo importante para la Administración de no contar con los servicios de seguridad y vigilancia luego de finalizado el actual contrato, siendo el servicio de seguridad y vigilancia como se indicó, indispensable para proteger tanto los bienes institucionales como brindar protección a sus funcionarios.

Ahora bien, en punto a las razones que justifican la contratación con un proveedor particular, indica la Administración como principal justificación el de la idoneidad del mismo, pues la empresa CSE Seguridad S.A. al estar actualmente brindando los servicios de vigilancia, conoce la dinámica institucional (logística, horarios, funcionarios) y con ello pasó por el período de adaptación necesario para brindar adecuadamente el servicio.

Al respecto, este Despacho considera que si bien en el mercado existen una cantidad importante de empresas de seguridad que podrían brindar el servicio en los términos requeridos, sí es claro por un lado que efectuar la adquisición de estos por medio de un concurso -así sea bajo un procedimiento de excepción-, implicaría un consumo de actividades y etapas que imposibilitarían contar con dichos servicios para la fecha límite establecida.

Por otra parte, la incorporación de un proveedor diferente así sea directamente con él, diferente de la empresa CSE Seguridad, implica de alguna forma perder ese recorrido que ya la empresa tiene en el resguardo de los edificios del MEP, en temas de logística, ubicación, medidas especiales a considerar, que si bien pueden también ser desarrolladas por otra empresa, ello exige una curva de adaptación y aprendizaje en punto las condiciones requeridas por la institución, así como la elaboración de los respectivos planes de trabajo, que por la temporalidad con que se requiere dicha contratación, no resultan oportunas.

Así mismo es de rescatar el hecho, que esta empresa se sometió a los parámetros definidos en el actual Convenio Marco, mismo que fue tramitado cumpliendo con los requisitos y plazos definidos por la normativa para una licitación pública, lo que garantizaría el cumplimiento de los principios dispuestos para los procedimientos de contratación administrativa.

De lo anteriormente expuesto, queda claro que el Ministerio de Educación Pública requiere suplir una necesidad institucional de manera oportuna, cual es la continuidad del servicio de seguridad y vigilancia, hasta que adquiera firmeza la Licitación Pública que se encuentra en curso y así no generar un efecto negativo en la debida prestación integral del servicio que brinda la institución, evitando además las consecuencias graves y de difícil reparación para el personal y usuarios de los servicios institucionales.

De conformidad con lo anterior, con fundamento en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 de su Reglamento, esta División considera que la mejor forma de satisfacer el imperioso interés público relacionado con el objeto de la presente solicitud, es autorizar la contratación directa en cuestión en forma exclusiva con la empresa CSE SEGURIDAD S.A.

Por último, deberá tomar en consideración ese Ministerio, que una vez que pueda dar inicio la ejecución del contrato producto del procedimiento de Licitación Pública que promueve, se deberá dar una finalización anticipada del contrato originado en la presente autorización, en el caso que dicha ejecución pueda iniciarse de previo al vencimiento del plazo por el cual esta será otorgada.

En virtud de lo anterior, esta División de Contratación Administrativa estima que con el procedimiento solicitado se podrá atender de la mejor forma la necesidad permanente de brindar seguridad a las instalaciones y personal del Ministerio de Educación en sus Oficinas Centrales, con lo cual, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 146 de su Reglamento, se otorga la autorización solicitada, condicionada a lo indicado a continuación.

III. Condiciones bajo las cuales se otorga la presente autorización.

1. Se autoriza al Ministerio de Educación Pública, la contratación directa con la empresa CSE Seguridad S.A., para los servicios de seguridad y vigilancia para los edificios de oficinas centrales de ese Ministerio que comprende los siguientes: Raventós, Rofas, Antiguo CENADI, Antigua Embajada Americana, Bodegas en La Uruca, Antigua Escuela Porfirio Brenes, Edificio Ebbalar y Edificio de Junta de Educación de San José.
2. El plazo de la presente contratación será por un período de 7 meses contados a partir del 15 de abril de 2017 y por un monto mensual de ¢52.970.299,57 (cincuenta y dos millones novecientos setenta mil doscientos noventa y nueve colones con cincuenta y siete céntimos) para un total de ¢370.792.096,99 (trescientos setenta millones setecientos noventa y dos mil noventa y seis colones con noventa y nueve céntimos) y conforme el desglose presentado en los antecedentes de la presente autorización, en el oficio DVM-A-0361-2017 y su complemento mediante oficio DVM-A-0458-2017 antes citados.
3. En caso que antes del advenimiento de dicho plazo, se encuentre preparado para su ejecución, el contrato resultante del procedimiento licitatorio ordinario que esa Administración mantiene en desarrollo, la presente autorización quedará sin efecto, debiendo advertirse de esta situación expresamente en el contrato que se suscriba con la empresa CSE Seguridad S.A., que por el presente oficio se autoriza contratar.
4. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
5. Será responsabilidad de la Administración, verificar que se cuenta con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente a las obligaciones derivadas de la presente autorización y verificar que tales recursos puedan utilizarse válidamente para amparar la adquisición de los servicios que aquí se autorizan.
6. Deberá conformarse un expediente que contenga todas las actuaciones relacionadas con la presente autorización, para una eventual fiscalización posterior. Así mismo se deja bajo absoluta responsabilidad de la Administración la razonabilidad del precio.
7. Al ser un procedimiento excepcional autorizado sobre la base de las explicaciones brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
8. La autorización otorgada deberá formalizarse mediante contrato, en el que se establezcan claramente las obligaciones de las partes, el cual se encuentra sujeto al trámite de refrendo interno como requisito de eficacia.
9. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que la empresa contratista no cuente con prohibiciones para contratar con el Estado según lo dispuesto

en los artículos 22 y 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa, y que no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración Pública.

10. Las modificaciones contractuales se regirán por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 208 del respectivo Reglamento, sin que para el ejercicio de esa potestad se requiera autorización de esta Contraloría General. Lo anterior en el tanto se cumplan los supuestos establecidos en el artículo 208, puesto que en caso de no ser así, deberá estarse a lo indicado en el párrafo penúltimo de esa norma, a saber: *“Modificaciones que no se ajusten a las condiciones previstas en este artículo, sólo serán posibles con la autorización de la Contraloría General de la República (...)”*.
11. La Administración deberá verificar que la empresa CSE Seguridad S.A., se encuentre al día en sus obligaciones con la Caja Costarricense del Seguro Social, aspecto el cual debe ser verificado previo a cualquier pago.
12. De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración, la verificación del cumplimiento de parte de las contratistas de las obligaciones previstas por el artículo 22 de la Ley No. 5662, en cuanto encontrarse al día con el pago de lo correspondiente al FODESAF.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Marco Fallas Díaz, en su condición de Viceministro Administrativo del Ministerio de Educación o quien ejerza este cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir o comunicar a la dependencia correspondiente para ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Juan Manuel Delgado Martén
Fiscalizador