

Al contestar refiérase

Al oficio No. 04233

7 de abril de 2017

DCA-0787

Señora
Sonia Mora Escalante
Ministra
Ministerio de Educación

Estimada señora:

Asunto: Se deniega refrendo al contrato denominado “Convenio de Cooperación entre el MEP y UNOPS para el fortalecimiento de la gestión institucional de infraestructura educativa” y su adenda N°1, suscritos entre el Ministerio de Educación Pública y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS por sus siglas en inglés), por un monto total de \$32.773.871,00 (treinta y dos millones setecientos setenta y tres mil ochocientos setenta y un dólares exactos).

Nos referimos a su oficio No. DM-1695-11-2016, recibido en esta Contraloría General el día 29 de noviembre del 2016, mediante el cual solicita el refrendo contralor al contrato denominado “Convenio de Cooperación entre el MEP y UNOPS para el fortalecimiento de la gestión institucional de infraestructura educativa”, suscrito entre el Ministerio de Educación Pública y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS por sus siglas en inglés), por un monto total de \$32.773.871,00 (treinta y dos millones setecientos setenta y tres mil ochocientos setenta y un dólares exactos).

Mediante oficios 00036 (DCA-0009) del 10 de enero, 03167 (DCA-0586) del 15 de marzo de 2017, 03881 (DCA-0719) de 30 de marzo de 2017 y 04087 (DCA-0763) del 4 de abril de 2017, se requirió información adicional a la Administración, oficios que fueron contestados mediante notas DM-0198-02-2017 presentado el 17 de febrero de 2017, y por el cual se anexó la Adenda N°1, DVM-A-0195-2017 del 20 de febrero de 2017, DM-0363-03-2017 presentado el 27 de marzo de 2017, DM-0419-04-2017 presentado el 04 de abril de 2017 y DM-0428-04-2017 presentado el 05 de abril de 2017.

I. Criterio de la División.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, se tiene que el mismo dispone en su artículo 8, lo siguiente:

“Artículo 8°—Alcance del análisis de los contratos. *El análisis que realiza la Contraloría General de la República para determinar la procedencia del refrendo de un contrato administrativo es de legalidad y no de oportunidad o conveniencia. Asimismo, dicho análisis no implica una revisión integral del expediente de la contratación, sino que se circunscribe a la verificación de los siguientes aspectos:/ 1) **Que exista contenido presupuestario para cubrir el precio contractual, según lo dispone el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa.**”* (el resaltado no pertenece al original).

Por su parte, el numeral 12, del mismo cuerpo reglamentario establece en lo que interesa destacar:

“Artículo 12.—Requisitos. La solicitud de refrendo que se remita a la Contraloría General de la República deberá cumplir con los siguientes requisitos: [...] 3) Certificación de contenido presupuestario por medio de la cual se indique la existencia de recursos económicos en el presupuesto de la institución y que se encuentran debidamente separados y disponibles para cubrir el gasto que la respectiva contratación demande, todo de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa./ [...] La ausencia de cumplimiento de uno o más de los requisitos detallados en los incisos anteriores, podrá dar lugar al rechazo de plano de la solicitud de refrendo.”

Destacado lo anterior, tenemos que el punto 6 inciso a) del Memorando de Acuerdo dispuso: “(...) El MEP, depositará el importe de USD 32.773.871,00.- en la cuenta de contribuciones de UNOPS abajo especificada, según el Cronograma de Desembolsos que se consigna en el Apéndice VII para cubrir el costo de los Servicios e Insumos que figuran en el Apéndice V (...)”.

Por su parte, en el Convenio de mérito y específicamente en el Apéndice VII: Cronograma de Desembolsos, se dispuso lo siguiente:

Id	Detalle	Mes	USD
1	Depósito Inicial (Tras refrendo Contraloría Gral de la República)	0	12.500.000,00
2	Depósito No. 2	6	10.000.000,00
3	Depósito No. 3	12	5.500.000,00
4	Depósito No. 4	18	4.773.871,00
	TOTAL DE LA CONTRIBUCIÓN		32.773.871,00

De igual forma, en la cláusula 6 inciso b) del Memorando de cita, se dispuso: “(...) UNOPS no estará obligada a comenzar la prestación de sus servicios correspondientes hasta que se hayan recibido las transferencias establecidas en el Cronograma de Desembolsos, y no asumirá compromisos financieros por importes superiores al de los fondos recibidos. UNOPS empezará la ejecución de la asistencia a más tardar quince (15) días hábiles después de haber recibido la primera transferencia financiera...”.

Del clausulado descrito con anterioridad, se concluye que el MEP debe depositar los importes determinados en el cuadro de desembolsos y en los plazos establecidos, a efecto que dé inicio la prestación de los servicios. Además, se tiene que los desembolsos de dineros establecidos en el contrato, refieren al momento (en mes de ejecución), específicos a realizarse, debiendo girarse

el primero al momento de otorgarse el refrendo contralor al Convenio, en tanto que el segundo desembolso se liga al mes 6 de ejecución.

Ante esto, de otorgarse el refrendo requerido, tanto el desembolso uno como el dos citados supra, se entiende se efectuarían en este año 2017.

Por lo tanto, para efectos de refrendo del convenio y la adenda N°1 en cuestión, la Administración debió haber acreditado a este órgano contralor el contar al menos con los montos de \$12.500.000,00 (primer desembolso), y de \$10.000.000,00 (segundo desembolso) o su equivalente en colones al tipo de cambio de venta del dólar estipulado por el Banco Central de Costa Rica al momento en que se firmó el convenio y adenda en cuestión. Esto por cuanto por los eventuales meses de ejecución del acuerdo, estos serían los desembolsos a realizar en este año 2017, según indica el cronograma de desembolsos citado previamente.

Ante este panorama, mediante oficio 00036 (DCA-0009) del 10 de enero del año en curso, este órgano contralor, le indicó a la Administración lo siguiente:

"(...) Se observa que se ha definido un cronograma de desembolsos en el cual el primer desembolso se realizará tras el otorgamiento del refrendo (por \$12.500.000,00) el segundo depósito al mes 6 (\$10.000.000,00), el tercero al mes 12 (\$5.500.000,00) y el cuarto al mes 18 (4.773.871,00). Así las cosas, deberá la Administración: aportar una certificación de contenido económico para el año 2017 por al menos \$22.500.000,00 (veintidós millones quinientos mil dólares), lo anterior en tanto el primer desembolso se realizará tras el otorgamiento del refrendo y el segundo seis meses después del refrendo y por ende, ya debe contarse con contenido económico para efectuar dichos pagos. Asimismo, y en caso de que se considere que el tercer desembolso se realice en el presente año, debe aportarse certificación de contenido económico que incluya también el monto de este desembolso (...)"

Como respuesta a este punto, la Administración aportó certificación identificada con el número DIEE-0168-2017 firmada por el Ingeniero Walter Muñoz Caravaca, en donde se indicó que dentro del Programa 554 "Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo" se encontraban disponibles los recursos en cuestión.

No obstante al referirse dicha certificación a un Programa y no a una subpartida en específico, esta Contraloría General de la República, mediante oficio 03167 (DCA-0586) del 15 de marzo de 2017, requirió presentar certificación de contenido presupuestario en donde se hiciera referencia expresa a la partida o subpartida que respalda la contratación de mérito, en tanto dentro del Programa referenciado podrían existir otras partidas o subpartidas que no necesariamente se encontraban dispuestas para el cumplimiento del convenio de mérito, ante lo cual la Administración, mediante certificación identificada con el número DIEE-0821-2017 del 21 de marzo de 2017 indicó:

"(...) Que el proyecto denominado "Gestión para la ejecución de obras de infraestructura educativa y para el inventario de Infraestructura educativa en la DICE", el cual se llevará a cabo mediante el acuerdo entre El Ministerio de Educación Pública y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Cuenta con los recursos presupuestarios suficiente contemplados dentro del presupuesto 2047 aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, para el Programa 554 "Infraestructura y Equipamiento del Sistema Educativo, en la subpartida 70103 Juntas de educación y administrativas (a distribuir por el MEP, para la construcción, mantenimiento y adecuación de obras de infraestructura educativa (...)"

En atención a la subpartida en específico que fue indicada por la Administración, como aquella que eventualmente daría contenido presupuestario al convenio de mérito, esta Contraloría General de la República mediante oficio 04087 (DCA-0763) del 05 de abril de 2017, procedió requerir de la Administración la siguiente información:

"(...)En relación a la certificación de contenido presupuestario enviada con su oficio de respuesta, sírvase explicar: **a)** ¿Por qué si es el MEP quien está haciendo la negociación con UNOPS, la partida que se pretende utilizar para darle contenido económico al convenio, se refiere a una transferencia a las Juntas de Educación y Administrativas? **b)** Asimismo, deberá explicarse cuál será el mecanismo o intervención de las Juntas de Educación y Administrativas en el pago que se realice a UNOPS, dado que la Ley establece una transferencia hacia dichas Juntas en esta subpartida, y además, cuál será la forma en que se coordinará este pago con la Tesorería Nacional. **c)** En el evento que se confirme que dicho presupuesto solo puede ser ejecutado por las Juntas de Educación y Administrativas, deberá explicarse como visualiza el MEP utilizar esos recursos para sufragar el contrato con UNOPS si la subpartida podría tener un uso previamente determinado. (...)"

Ante este cuestionamiento, mediante oficio DVM-A-0528-2017 (remitido a su vez mediante oficio DM-0428-04-2017), entre otras cosas se indicó:

"(...) no es posible presupuestar recursos con más de un año de antelación para un proyecto como el que nos ocupa dada la poca certeza sobre las definiciones del convenio con UNOPS que se presentaban en ese momento (abril del año 2016), incluso una vez definidos los alcances de un convenio como el presente se requiere como condición para la asignación presupuestaria en las subpartidas correspondientes el refrendo contralor en firme. Razones que se consideraron durante la elaboración del anteproyecto de presupuesto 2017, donde se tomó la decisión de que si bien es cierto la subpartida en la que se encuentran los recursos no permitiría la transferencia a UNOPS, en caso de ser necesario se podría realizar un traslado de partidas a nivel interno (Ministerio de Hacienda - MEP) para brindar contenido económico a la subpartida correcta (...) A la vez se han establecido conversaciones con las autoridades del Ministerio de Hacienda sobre esta posibilidad, quienes están al tanto que una vez refrendado el presente acuerdo, se requiere contar con los recursos asignados a la subpartida correspondiente a la mayor brevedad posible. (...) Con lo cual se reitera que una vez que el presente acuerdo obtenga certeza jurídica por medio del refrendo, el MEP en conjunto con el Ministerio de Hacienda deberán concretar las negociaciones para trasladar los recursos a la partida y subpartida correcta según el criterio de imputación de los recursos por origen del gasto y las indicaciones de la DGPN (...) Las

coordinaciones con la Tesorería Nacional para asegurar la asignación de las cuotas respectivas una vez que se cuente con los recursos en la subpartida correspondiente ya se han iniciado de manera verbal con el Viceministro de egresos, como medida de mitigación de riesgos ante las certificaciones que ya han sido emitidas (...)" (El subrayado no es del original).

Así las cosas, puede concluirse de lo dicho por la propia Administración, que si bien existe contenido presupuestario dentro de la partida 70103 indicada, lo cierto es que dicho contenido no puede ser utilizado para los pagos definidos en el cronograma de desembolsos previamente definido, en tanto se encuentran dentro de una subpartida que no es la correcta para poder realizar las transferencias definidas a la UNOPS.

En otras palabras, la subpartida definida refiere a unos recursos que tienen otro destino, sea las Juntas de Educación y Administrativas, por lo que el presupuesto asignado a esa partida no podría ser utilizado -en este momento- a un destino diferente a aquél para el cual consta en la partida, lo que permite concluir a este Despacho que si bien es posible que el monto de los \$22.500.000,00 (veintidós millones quinientos mil dólares) exista efectivamente en el presupuesto institucional, este recurso tiene en este momento una finalidad diferente para su uso.

De lo anterior se desprende entonces que la Administración, si bien cuenta con el contenido presupuestario necesario, este contenido no se encuentra reservado y disponible para ser utilizado en el convenio de mérito y por ende, para efectos del otorgamiento del refrendo contralor no puede decirse que la Administración cuente con el respaldo económico para hacerle frente a sus obligaciones producto del convenio en cuestión, en tanto el contenido presupuestario que ha definido, no puede ser ejecutado para los fines que pretende.

Debe tener presente la Administración, que tal y como se indicó anteriormente, uno de los requisitos esenciales para el otorgamiento del refrendo contralor, es que exista contenido presupuestario que ampare las obligaciones de la Administración producto de un contrato o convenio en específico, y ello no solo implica contar con los recursos sino que estos además, puedan ser ejecutados para ese objeto por corresponder a la partida o subpartida respectiva.

Por ende no resulta de recibo el argumento del MEP, en cuanto a que posterior al otorgamiento del refrendo se trasladarían los fondos a la subpartida respectiva, en tanto no podría otorgarse el refrendo sin contar con el contenido económico necesario. Es decir, primero debe la Administración tener los recursos en la subpartida respectiva y presentar la certificación de mérito dentro del trámite, para que posteriormente esta Contraloría General proceda a otorgar el refrendo y no a la inversa, pues de ser así, se estaría actuando en contra del mismo Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública. Así las cosas, la Administración debe primero contar con el contenido económico necesario y disponible en la subpartida correcta, para que proceda el otorgamiento del refrendo contralor, dado que este constituye un requisito impuesto por esa reglamentación.

En vista de lo expuesto, y siendo que la Administración no posee los recursos reservados y disponibles en este momento, en una partida que le permita cubrir los desembolsos que deben efectuarse a UNOPS producto de la contratación a la cual se está obligando, se deniega el refrendo al “Convenio de Cooperación entre el MEP y UNOPS para el fortalecimiento de la gestión institucional de infraestructura educativa” y su adenda N°1, suscritos entre el Ministerio de Educación Pública y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS por sus siglas en inglés), por un monto total de \$32.773.871,00 (treinta y dos millones setecientos setenta y tres mil ochocientos setenta y un dólares exactos)

No omite manifestar ese órgano contralor que una vez se solvete la situación descrita, se estará en la mejor disposición de conocer nuevamente la gestión en cuestión.

Atentamente,

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

Edgar Herrera Loaiza
Gerente Asociado

Marco Antonio Loáiciga Vargas
Fiscalizador

MALV/egm
NI: 32794-1364-1316-3064-3161-32833-4447-4551-6362-6434-7887-7615-8827
Ci: Archivo central
G: 2016004079-1 y 3.