

**Al contestar refiérase
al oficio No. 14591**

23 de noviembre, 2017

DCA-3134

Señor

Marco Fallas Díaz

Viceministro Administrativo

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP)

Edificio Rofas, 6° piso, Paseo Colón, calle 18, distrito Merced, San José.

despachoadministrativo@mep.go.cr

enid.castro.monge@mep.go.cr

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza contratación directa entre el Ministerio de Educación Pública y la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A. (DEQUISA), cédula jurídica 3-101-059070, para brindar servicios de limpieza en oficinas centrales, por un plazo de 5 meses y por un monto de ₡27.285.300,00 (veintisiete millones doscientos ochenta y cinco mil trescientos colones exactos) mensuales.

Nos referimos a su oficio DVM-A-1686-2017 de 13 de octubre de 2017, original recibido en esta Contraloría General de la República el 19 del mismo mes, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficios DVM-A-1819-2017 de 7 de noviembre de 2017 y DVM-A-1849-2017 de 14 de noviembre de 2017, presentado el 15 del mismo mes, se brindó información y documentación adicional; en atención a los requerimientos de esta División de Contratación Administrativa, según oficio 13099 (DCA-2703) de 31 de octubre de 2017.

I. Antecedentes y justificación de la solicitud

Como motivos de la solicitud, la Administración –en relación con la documentación remitida– expone los siguientes:

1. Manifiesta la Administración que al amparo del convenio marco del Ministerio de Hacienda No. 2013LN-000009-CMBYC, para servicios de limpieza, jardinería, fumigación, lavado de vehículos y lavado automotor, fue derivada la orden de compra No. 628 del 28 de octubre de 2016, contratación directa No. 2016CD-000172-55100, para servicios de limpieza diaria de oficinas con insumos (opción de negocio No. 3), en oficinas del Ministerio de Educación Pública, horario de 45 horas por semana, cubriéndose un área de 500 m² por misceláneo, con una vigencia del 30 de octubre de 2016 al 29 de octubre de 2017, a un

costo unitario por metro cuadrado de ₡909.51, con la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A. (DEQUISA), y conforme al detalle de las siguientes nueve líneas:

Línea	Edificio	Total m ² por 12 meses	Costo mensual	Costo total por 12 meses
1	Antigua Embajada EE.UU., calle 1, avenida 3, San José.	36.000	₡2.728.530,00	₡32.742.360,00
2	Antiguo Edificio CENADI, frente a Recope, San Francisco, Goicoechea.	36.000	₡2.728.530,00	₡32.742.360,00
3	Antigua Escuela Porfirio Brenes, calles 2 y 4, avenida 12, San José.	30.000	₡2.273.775,00	₡27.285.300,00
4	Edificio Raventós, calle 6, avenidas 0 y 2, San José	84.000	₡6.366.570,00	₡76.398.840,00
5	Edificio Plaza Rofas, pisos 3 a 6, frente al Hospital San Juan de Dios, San José.	102.000	₡7.730.835,00	₡92.770.020,00
6	Bodegas, frente a Abonos Agro, La Uruca, San José.	30.000	₡2.273.775,00	₡27.285.300,00
7	Edificio Numar, pisos 2, 4, 7, 8 y 9, calle 1, avenidas 5 y 7, San José.	24.000	₡1.819.020,00	₡21.828.240,00
8	Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, Centro Colón, calle 40, avenida 3, San José.	12.000	₡909.510,00	₡10.914.120,00
9	Junta de Educación de San José, contiguo a la Escuela Ricardo Jiménez Oreamuno, San José.	6.000	₡454.755,00	₡5.457.060,00
Totales:		360.000	₡27.285.300,00	₡327.423.600,00

2. Manifiesta la Administración que ante el vencimiento del convenio marco el 18 de noviembre de 2017, han desarrollado la Licitación Pública No. 2017LN-000006-0007300001, la cual ha sido adjudicada a Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A., para los mismos ítems antes descritos, en un monto anual de ₡347.007.600,00. Agrega la Administración que de conformidad con el cronograma previsto, la formalización contractual podría tener lugar el 29 de noviembre de 2017, y la elaboración de la orden de pedido el 12 de enero de 2018.
3. Con base en lo anterior, para cubrir el período que corre entre el vencimiento de la orden de compra derivada del convenio marco y la entrada en vigencia de la nueva contratación derivada de la licitación pública, la Administración solicita autorización para contratar de forma directa con la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A., por un plazo máximo de cinco meses y por un monto mensual de ₡27.285.300,00.
4. Como razones para justificar la contratación con proveedor específico, la Administración señala que la empresa actual brinda servicio a más mil seiscientas personas en diferentes clases de puestos, responsabilidades, funciones, y horarios, siendo que dicha empresa ya conoce la logística del servicio y otros detalles de la prestación del servicio; de tal forma que la contratación que pudiese resultar de otra empresa en razón de una contratación directa concursada implicaría una curva de adaptación y aprendizaje que por la

temporalidad que se requiere no se justificaría, además del tiempo que requiere la tramitación del procedimiento.

5. La Administración aporta cronograma de contratación directa con un proveedor específico, y cronograma de contratación directa concursada. Manifiesta la Administración que Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A., no ha incurrido en incumplimientos graves en la prestación de servicios, y no le han sido impuestas sanciones pecuniarias. Se ha aportado oferta de servicios de la empresa donde señala mantendrá las mismas condiciones del último contrato firmado al amparo del convenio marco; declarando que no le alcanzan las prohibiciones para contratar establecidas en los artículos 22 y 22 bis del RLCA, y de estar al día en el pago de impuestos nacionales.
6. La Administración aporta certificación de contenido presupuestario para el año 2017, contando con una suma disponible de ₡75.845.400,00 del programa presupuestario 551, Servicios de Apoyo a la Gestión, sub partida 10406, Servicios Generales, según la programación financiera de la unidad gestora, Departamento de Administración de Edificios, Dirección de Servicios Generales. Certificación de 12 de octubre de 2017 emitida por Gerardo Azofeifa Rodríguez, en su condición de Jefe del Programa Presupuestario 551.

II. Criterio de la División.

Para el caso en estudio resulta de importancia resaltar que los procedimientos ordinarios de concurso se encuentran diseñados para proveer a la Administración de los bienes y servicios necesarios para el adecuado desarrollo de sus competencias, circunstancias donde con una adecuada programación de sus compras, se procura cumplir en su máxima expresión los principios derivados del artículo 182 de la Constitución Política. De modo que 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, el legislador determinó en el artículo 2 *bis*, inciso c), de la Ley de Contratación Administrativa, la posibilidad de que la Contraloría General pueda 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. Valga aclarar que dicha disposición normativa se desarrolla en el artículo 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), siendo ambas normas las que dan el sustento para atender la gestión presentada.

Esto es así porque existen situaciones emergentes que la Administración debe afrontar, donde estos procedimientos ordinarios ya no se vislumbran necesariamente como una herramienta ágil para dar cumplimiento a la satisfacción de una necesidad pública, ya sea por las mayores formalidades que involucran, o por tratarse de una situación que ostenta algún grado de urgencia, que resulta incompatible con aquellos. El artículo 146 RLCA establece que:

“La Contraloría General de la República podrá autorizar, mediante resolución motivada, la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios en otros supuestos no previstos por las anteriores disposiciones, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.”

En relación con dicha norma, el artículo 147 RLCA dispone lo siguiente:

“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.”

La Administración expone que ante la decisión del Ministerio de Hacienda de no renovar el convenio marco desarrollado en el sistema de compras Compra Red, dio inicio a una licitación pública que aunque adjudicada, no ha ingresado a su etapa de ejecución contractual, de tal forma que resulta necesario cubrir el período intermedio entre el vencimiento del contrato derivado del convenio marco y el inicio del contrato formalizado al amparo de la nueva licitación pública desarrollada directamente por el Ministerio de Educación Pública.

Para justificar la necesidad de contar con los servicios de limpieza en todo momento, la Administración ha señalado lo siguiente:

“Resulta indispensable la continuidad de los Servicios de limpieza para los edificios de Oficinas Centrales del MEP, puesto que de lo contrario se pone en peligro el interés general, de manera muy concreta la responsabilidad de proporcionarle a todos y cada uno de los funcionarios condiciones óptimas para laborar en cada uno de sus puestos de trabajo, a esto se refiere a contar con espacios libres de contaminación y suciedad. Hoy en día se conoce de las diferentes amenazas de contraer enfermedades infectas contagiosas, como lo es la gripe AH1N1. Por lo que es importante mantener todas las áreas comunes como: oficinas, recepciones, comedores, salas de espera, servicios sanitarios, ascensores en las condiciones higiénicas necesarias para minimizar el riesgo de contraer algún tipo de enfermedad. [...]” (Oficio DVM-A-1686-2017 de 13 de octubre de 2017).

Aunado a la necesidad de contar con los servicios de limpieza de manera continua, la Administración señala que el contrato con la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A. (DEQUISA), venció el 29 de octubre, y aunque el procedimiento licitatorio fue publicado el 8 de junio de 2017, dicha previsión no ha permitido su entrada en vigencia para el 30 de octubre de 2017; de tal forma que desarrollar un procedimiento de contratación directa concursada no resultaría oportuno. Para ello señala lo siguiente:

“[...] se adjunta cronograma de actividades de la contratación directa concursada, la cual se ejecutaría en un plazo aproximado de 52 días hábiles; en caso de presentarse un recurso de revocatoria este plazo aumentaría a un total de 83 días hábiles [...]” (Oficio DVM-A-1819-2017 de 7 de noviembre de 2017).

Con base en ello, la Administración solicita autorización para contratar de forma directa con la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A. (DEQUISA) por un plazo máximo de cinco meses y a razón de ₡27.285.300,00 mensuales para cubrir los nueve edificios u oficinas que señala en su solicitud. Proveedor respecto del cual la Administración señala lo siguiente:

“Para cumplir lo anterior se debe asignar a los diferentes edificios del Ministerio, equipos de limpieza eficientes, entrenados y capacitados para el manejo de las diferentes funciones que abarca una limpieza integral, los cuales la empresa DEQUISA ha cumplido a cabalidad.” (Oficio DVM-A-1686-2017 de 13 de octubre de 2017).

“Mediante oficio SG-AES-02-387-2017 de fecha 01 de noviembre del 2017, suscrito por la Licda. Rosania Rodríguez Rodríguez, Jefe del Departamento de Administración de Edificios, en su condición de Unidad Gestora señala que la empresa DEQUISA ha brindado los servicios contratados sin incurrir en incumplimientos graves o sanciones pecuniarias.” (Oficio DVM-A-1819-2017 de 7 de noviembre de 2017).

De conformidad con lo anterior, por tratarse de la atención de una necesidad de carácter coyuntural, que no admitiría la espera de la concreción del procedimiento ordinario en razón de su objeto, lo correspondiente es autorizar la contratación directa con proveedor específico. El plazo de la contratación derivada de la presente autorización empezará a regir después de su notificación, en el momento en que sea formalizada la contratación directa con proveedor específico, y su vigencia no podrá superar los cinco meses, en el entendido de que finalizará anticipadamente una vez que entre en ejecución el contrato derivado de la licitación pública No. 2017LN-000006-0007300001.

Debe tenerse en consideración, que mediante oficio No. 9499 (DCA-1780) de 21 de agosto de 2017 este órgano contralor consideró que era posible la aplicación de los artículos 208 y 209 del RLCA al último contrato u orden de compra derivado de un convenio marco; sin embargo, dicha posición ha sido rectificadas por el Órgano Colegiado de la División de Contratación Administrativa mediante oficio No. 14238 (DCA-3018) de 16 de noviembre de 2017, siendo lo procedente el procedimiento de los artículos 146 y 147 del RLCA, en caso de asistirse a los supuestos.

En razón de lo antes expuesto, no corresponde acoger la solicitud de desistimiento de la presente solicitud planteada mediante oficio No. DVM-A-1849-2017 de 14 de noviembre de 2017. Según lo señala la Administración, ha procedido a aplicar el artículo 209 del RLCA, basándose en el criterio del oficio No. 9499-2017; en consecuencia, en caso de que exista contrato que hubiese surtido efectos hasta este momento, será sustituido por la presente autorización.

En cuanto al régimen recursivo, por tratarse de una contratación con un proveedor específico, no procede ni el recurso de objeción contra el cartel ni el recurso contra el acto final, dada su naturaleza; puesto que las bases de la contratación son conocidas por el proveedor, quien ha presentado su oferta, y por ello lo correspondiente será la decisión de firma del contrato o aceptación de orden de compra, la cual sin embargo no podrá recurrir mediante la interposición de recurso alguno.

III. Condiciones bajo las que se otorga la autorización.

La autorización concedida se condiciona a lo siguiente:

- 1) Se autoriza al Ministerio de Educación Pública (MEP) para contratar los servicios de limpieza de los nueve edificios u oficinas que ha señalado en su solicitud, por un plazo máximo de cinco meses, y por un monto mensual ₡27.285.300,00 (veintisiete millones doscientos ochenta y cinco mil trescientos colones exactos) mediante contratación directa con la empresa Distribuidora y Envasadora de Químicos, S.A. (DEQUISA), cédula jurídica 3-101-059070. El contrato por firmar finalizará en el momento en que entre en vigencia el contrato derivado Licitación Pública No. 2017LN-000006-0007300001, de tal forma que en el contrato derivado de la presente autorización deberá quedar incorporada la forma de prorratear el pago por días, en caso de que su vigencia no resulte por meses completos. En cuanto a las labores específicas por contratar, se trata de los mismos servicios de limpieza diaria de oficinas con insumos, opción de negocio No. 3, del Convenio Marco No 2013LN-000009-CMBYC, según Contratación Directa No. 2016CD-000172-55100 de la orden de compra No. 628 del 28 de octubre de 2016, sin detrimento de la justificación de nuevas labores relacionadas o explicativas (siempre bajo el mismo precio cotizado), en el contrato por suscribir; debiéndose advertir que la presente contratación no es una continuación del derivado de aquella licitación.
- 2) Para los insumos requeridos, la Administración deberá suscribir un contrato con la empresa que se autoriza contratar, el cual queda sujeto al trámite de aprobación interna.
- 3) Respecto del plazo para la emisión de las órdenes de compra, y la garantía por rendir, la Administración debe establecerlas en el contrato.
- 4) La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
- 5) Se deja bajo absoluta responsabilidad de la Administración, las valoraciones efectuadas para concluir que la empresa citada es la que puede garantizar de mejor manera el cumplimiento del fin público inmerso en la contratación.
- 6) Deberá quedar constancia en un expediente administrativo levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.
- 7) El procedimiento deberá ser realizado y el acto final dictado por la instancia que ostente la competencia para ello, según la normativa interna.
- 8) La razonabilidad del precio pactado, con fundamento en el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, queda bajo la absoluta y exclusiva responsabilidad de la Administración.

- 9) Las modificaciones en fase de ejecución contractual, incluyendo aumentos y disminuciones se registrarán únicamente por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 208 de su 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 [...]”*.
- 10) Al ser esta contratación un procedimiento excepcional autorizado sobre las base de las explicaciones acá brindadas, NO es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 209 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
- 11) Es deber de la Administración, tanto al momento de la formalización contractual como durante la fase de ejecución, verificar que la empresa contratista, y subcontratistas de haberlas, se encuentren al día en el pago de las contribuciones sociales derivadas del artículo 74 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, de forma tal que previo a cualquier pago deberá corroborarse dicha situación.
- 12) De igual forma se deja bajo la responsabilidad de la Administración, la verificación del cumplimiento por parte del contratista y subcontratistas, de las obligaciones previstas en el artículo 22 de la ley No. 5662 de 1974, en cuanto a encontrarse al día con el pago de lo correspondiente al FODESAF.
- 13) Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración, verificar que la empresa adjudicataria, y subcontratistas, no cuenten con prohibiciones para contratar con la Administración Pública, y que no se encuentren inhabilitadas para contratar con la Administración Pública (y no únicamente con el MEP), de conformidad con lo dispuesto por el régimen de prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- 14) La Administración deberá verificar que la empresa contratista, y eventuales subcontratistas, se encuentren al día en el pago del impuesto a las personas jurídicas, de conformidad con la ley No. 9024 de 2011, “Impuesto a las Personas Jurídicas”, para períodos que pudiesen adeudarse en tanto dicha ley estuvo vigente; y de conformidad con la ley No. 9428 de 21 de marzo de 2017.
- 15) Es de exclusiva responsabilidad de la Administración contar con el contenido presupuestario suficiente, disponible y reservado para hacer frente a la totalidad de las obligaciones derivadas de la ejecución de las órdenes de compra que se emitan al amparo de la contratación. De igual forma deberá verificar que los recursos económicos puedan utilizarse válidamente para el fin propuesto en el contrato.
- 16) Es responsabilidad de la Administración proceder con los respectivos registros en el Sistema Integrado de Actividad Contractual (SIAC).

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad de la señora Marco Fallas Díaz, en su condición de Viceministro Administrativo del Ministerio de Educación Pública, o quien ejerza ese 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 que corresponda, para ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Alfredo Aguilar Arguedas
Gerente Asociado, a.i.

rbv/chc

Cl: Archivo central

NI: 26279, 26438, 28731, 29479, 29504.

G: 2017003385-1

ORIGINAL FIRMADO

Rolando A. Brenes Vindas
Fiscalizador Asociado

