

**Al contestar refiérase
al oficio No. 09275**

3 de julio del 2018
DCA-2409

Señor
Edgar Mora Altamirano
Ministro
Ministerio de Educación Pública (MEP)

Estimado señor:

Asunto: Se deniega la solicitud de autorización planteada por el Ministerio de Educación Pública, tendiente a que esta Contraloría General exima del requisito de refrendo interno las contrataciones derivadas de la autorización brindada en el oficio No. 02434 (DCA-0444) del 27 de febrero del 2017, a diversas Juntas de Educación y Administrativas, para la adquisición de equipos tecnológicos en el marco del Programa Nacional de Tecnologías Móviles, Tecnoaprender.

Nos referimos a su No. DM-0810-06-2018 del 7 de junio del 2018, recibido en esta Contraloría General el 19 de junio de este mismo año, mediante el cual hace solicitud formal de la autorización referida en el asunto del presente oficio.

I. Antecedentes y justificación.

Como parte de las justificaciones brindadas por el Ministerio de Educación Pública a efectos de la presente autorización, se descartan los siguientes aspectos:

- 1) Que mediante oficio No. 02434 (DCA-0444) del 27 de febrero del 2017 esta Contraloría General otorgó autorización a las Juntas de Educación y Administrativas descritas en el mismo oficio, para que promovieran un procedimiento de contratación directa concursada para la adquisición de equipo y accesorios tecnológicos, en el marco del Programa Nacional de Tecnologías Móviles: "Tecnoaprender" (PNTM), por un monto global de ¢3.355.640.164,20.
- 2) Que en el oficio No. 02434-2017, en el apartado de Condicionamientos se dispuso lo siguiente: "12) El contrato que llegue a suscribirse deberá contar con la aprobación interna, por parte de cada Junta, según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública."

- 3) En relación con el anterior condicionamiento, a solicitud del Ministerio de Educación Pública, esta Contraloría mediante oficio No. 04784 (DCA-0878) del 28 de abril del 2017, determinó conveniente variar los términos del oficio No. 02434-2017, para que ese Ministerio definiera un mecanismo de control interno para implementar la labor de verificación de legalidad de los contratos suscritos por cada una de las juntas autorizadas, en el citado oficio y lo comunicara a este órgano contralor para su conocimiento.
- 4) Que el Ministerio de Educación Pública, puso en conocimiento de este órgano contralor la Resolución Ministerial DM-1540-MEP-2017 del 20 de junio del 2017, mediante el cual se da por cumplido el condicionamiento de la Contraloría General en cuanto al mecanismo de verificación de legalidad o refrendo interno de los contratos que se suscribirán por parte de cada una de las Juntas de Educación y Administrativas autorizadas para promover un procedimiento de contratación directa concursada en el marco del proyecto Tecnoaprender.
- 5) Que en esta oportunidad, expone el Ministerio de Educación Pública, que no obstante los múltiples esfuerzos que se han realizado con las Juntas de Educación y Administrativas por implementar y llevar adelante los procesos de refrendo interno de los contratos, se han presentado situaciones en cuanto al trámite de los concursos y manejo de los expedientes administrativos que han dificultado otorgar el respectivo refrendo interno a estos contratos para iniciar la ejecución de los mismos.
- 6) Al respecto, comunica que la dependencia que asumió las labores de coordinación y acompañamiento de las Juntas, es la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación (DRTE), la cual conformó un equipo permanente de trabajo para facilitar las labores, la Comisión Institucional-Interdisciplinaria cuya función primordial es asesorar y apoyar en la elaboración de carteles, especificaciones técnicas, evaluación de ofertas y recepción de los equipos por adquirir.
- 7) Se describen en el oficio de solicitud, una serie de actuaciones realizadas por la DRTE, tendientes en llevar adelante estos procesos y se destaca primordialmente la resolución No. 1540-MEP-2017 acerca del procedimiento y los responsables de otorgar el refrendo interno a los contratos respectivos, el cual, junto con otra documentación se puso en conocimiento de cada una de las Juntas involucradas en este proceso.
- 8) No obstante lo anterior, esa cartera Ministerial solicita a esta Contraloría General autorización para eximir a las Juntas de Educación del requisito de refrendo interno, debido a que se han presentado inconsistencias con la Juntas en el trámite del concurso, conformación de los expedientes administrativos y falta de requisitos(estudios financieros), que han llevado a denegar el refrendo interno. Bajo este panorama señala que 62

instituciones adjudicaron y recibieron el equipo sin contar con el refrendo interno y 99 juntas están en este proceso aún.

- 9) Lo anterior, con el propósito de garantizar el cumplimiento del fin público que se pretende alcanzar y de esta manera las 164 Juntas beneficiadas puedan ejecutar los contratos a partir de los controles internos ya implementados por la DRTE.

II. Criterio de la División.

El Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública (R-C-44-2007, del once de octubre del 2007) regula en su artículo 17, los contratos sujetos a trámite de refrendo interno, -entiéndase aquellos contratos excluidos del refrendo contralor-, específicamente en lo que interesa el inciso 3) se dispone lo siguiente: “3) Todo contrato administrativo derivado de procedimientos de contratación directa autorizados por la Contraloría General de la República con fundamento en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, en el tanto así se disponga en el oficio de autorización respectivo.” (lo subrayado no es del original)

Es así como, en el oficio No. 02434-2017 mediante el cual esta Contraloría General otorgó autorización a varias Juntas de Educación y Administrativas, para que promovieran un procedimiento de contratación directa concursada para la adquisición de equipo y accesorios tecnológicos, en el marco del Programa Nacional de Tecnologías Móviles: “Tecnoaprender” (PNTM), por un monto global de ¢3.355.640.164,20, en el apartado de Condicionamientos se dispuso lo siguiente: “12) El contrato que llegue a suscribirse deberá contar con la aprobación interna, por parte de cada Junta, según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.”

Sin embargo, posteriormente en el oficio No. 04784 (DCA-0878) del 28 de abril del 2017, esta Contraloría General, en atención a los motivos expuestos por la Administración en esa oportunidad- determinó conveniente variar los términos del oficio No. 02434-2017, para que el Ministerio de Educación definiera un mecanismo de control interno para implementar la labor de verificación de legalidad de los contratos suscritos por cada una de las juntas autorizadas. De esta forma en el oficio No. 04784-2017, sobre esto puntualmente se indicó:

“(…) considerando los argumentos expuestos por el Ministerio, ciertamente reconoce esta Contraloría General, el conflicto al que se pueden enfrentar las Juntas de Educación o Administrativas incluidas en la autorización, para otorgar la aprobación interna a los contratos tal como se dispuso en el oficio No. 02434-2017, en el tanto ha quedado en evidencia que estos órganos descentralizados no poseen una estructura administrativa que les permita contar con una unidad jurídica o asesor jurídico permanente, que proceda con el análisis de legalidad necesario otorgar un acto de aprobación interna como requisito de validez del contrato que se llegue a suscribir a los efectos. / Es por esta razón, que este órgano contralor accede a variar los términos del condicionamiento contenido en el punto 12 del apartado III. Condiciones bajo las que se concede la autorización”, del oficio 02434-

2017 en el que se indicó: “12) El contrato que llegue a suscribirse deberá contar con la aprobación interna, por parte de cada Junta, según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.”, en el sentido de sustituir esta condición por una medida de control interno.(...)” (lo subrayado no es del original)

De igual forma, también se dispuso en el citado oficio que “le corresponderá al Ministerio de Educación Pública definir el mecanismo para implementar la labor de verificación de legalidad de los contratos suscritos por cada una de las juntas autorizadas. Para el cumplimiento de este aspecto, se modifica también el condicionamiento para que se entienda que es responsabilidad del Ministerio poner en conocimiento de cada una de las juntas incluidas en la autorización otorgada de esta modificación, notificando debidamente para ello a sus representantes. (...)”

Sobre lo anterior, se han de destacar en este caso, las diversas acciones que ha implementado el Ministerio de Educación como rector para cumplir con este condicionamiento, las cuales han sido puestas en conocimiento de esta Contraloría General. Así, como se ha dicho anteriormente, el papel del MEP es relevante en cuanto a la coordinación y acompañamiento de las Juntas en estos procesos, cuya responsabilidad deriva precisamente sobre la transferencia de fondos públicos para la comisión de los objetivos en materia de tecnología en la educación. Acciones que finalmente contribuirán en garantizar el cumplimiento del requisito de eficacia que deberán otorgar cada una de las Juntas para la debida ejecución de sus contratos.

Circunstancia que también se destacó en el oficio No. No. 04784- 2017, cuando se indicó:

“Esta circunstancia, supone la vigilancia del Ministerio porque se logre los objetivos de política educativa y la sana inversión de los fondos públicos, por lo que necesariamente le corresponde articular los mecanismos de control interno necesarios para garantizarse ese cumplimiento; todo conforme la misma lógica a que hace referencia el artículo 16 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública, por cuanto entre otros aspectos se dispone en este artículo:

“(...) La actividad contractual realizada por la Administración forma parte de la gestión sujeta al sistema de control interno antes señalado. En consecuencia, el refrendo de los contratos por parte de la Contraloría General de la República no exime a la Administración del cumplimiento de sus obligaciones relativas al sistema de control interno. La Administración deberá tener particular diligencia en cuanto a las acciones de control interno relativas a la gestión contractual no sujeta al refrendo de la Contraloría General de la República ni a la aprobación interna que se establece en el artículo siguiente.” (lo subrayado no es del original).

Esta obligación que está contemplada a nivel legal en el artículo 7 de la Ley de Control Interno, supone el establecimiento de medidas que permitan justamente asegurar la debida consecución de objetivos con fondos públicos. Es por ello, que según se ha requerido en

atención a las especiales circunstancias en las que las juntas de educación y administrativas ejercen sus competencias, debe coincidir en que le corresponde disponer de un esquema de control que permita acompañar a las juntas en el ejercicio de la labor de refrendo interno mediante esquemas de revisión y aprobación de los contratos suscritos por ellas. (...)

A raíz de lo anterior, el Ministerio de Educación ha puesto en conocimiento de éste órgano contralor las acciones concretas desplegadas con el objetivo de coordinar y acompañar a las Juntas en estos procesos de compras, a través de la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación y la Comisión Institucional-Interdisciplinaria conformada a los efectos, para contribuir desde la elaboración del cartel, las especificaciones técnicas de los equipos, asesoría en la recepción de ofertas, evaluación y recomendación de adjudicación, así como en el proceso para obtener el refrendo interno de los contratos.

De esta manera, se tiene que el MEP mediante resolución 1540-MEP-2017 dispuso sobre el procedimiento y responsables de otorgar el refrendo interno en estos casos, lineamientos que se pusieron en conocimiento de las Juntas a través de diversos oficios, circulares y capacitaciones que se han realizado con las diferentes Sedes Educativas Regionales. No obstante los anteriores esfuerzos, ha manifestado el Ministerio que en los diversos trámites se han identificado situaciones por las cuales no se ha otorgado el refrendo interno a estas contrataciones, a falta de los estudios necesarios que validan la adjudicación de los concursos, y por esta razón solicita que la Contraloría General, exima del requisito de validez los contratos derivados de la autorización otorgada.

Debido a lo expuesto, considera este órgano contralor que no sería viable acceder a lo solicitado por ese Ministerio, en el sentido de eximir del requisito de eficacia a las Juntas de Educación y Administrativa por los motivos expuestos, debido a que precisamente el esquema de control interno que el Ministerio de Educación Pública dispuso implementar en el caso de estas contrataciones, se entiende ajustado a los controles necesarios para la ejecución de estos recursos. Este esquema se encuentra dentro del ámbito discrecional de esta cartera Ministerial, con el objetivo de disponer de la mejor alternativa para atender el refrendo interno que ha de otorgarse como requisito de eficacia de los contratos administrativos derivados de la autorización otorgada por este órgano contralor en el oficio No. 02434-2017, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Control Interno y el Reglamento de Refrendos, con el objetivo de verificar que estos contratos se ajusten sustancialmente al ordenamiento jurídico, circunstancia que no puede obviarse en estos casos.

De esta manera, es que bajo las explicaciones brindadas, procede denegar la solicitud de autorización planteada por el Ministerio de Educación Pública, tendiente a que esta Contraloría General exima del requisito de refrendo interno las contrataciones derivadas de la autorización brindada en el oficio No. 02434 (DCA-0444) del 27 de febrero del 2017, a diversas Juntas de Educación y Administrativas, para la adquisición de equipos tecnológicos en el marco del Programa Nacional de Tecnologías Móviles, Tecnoaprender,

pues este modelo de control interno ya dispuesto, resulta necesario para la ejecución y fiscalización de los contratos que suscriban las Juntas beneficiadas en este Programa.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Allan Roberto Ugalde Rojas
Gerente de División

ORIGINAL FIRMADO

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

ORIGINAL FIRMADO

Rebeca Bejarano Ramírez
Fiscalizadora Asociada

RBR/chc
NI: 15538
Ci Archivo Central
G: 2016004185-7

