

DIVISIÓN JURÍDICA

Al contestar refiérase
al oficio No. **04078**

5 de mayo de 2010
DJ-1660-2010

Doctor
Jorge Enrique Chavarría Carrillo
Alcalde Municipal
MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza contratación directa concursada y mediando publicación en un diario de circulación nacional, a fin de adquirir un bien inmueble para la ubicación del Parque Tecnológico Ambiental de Santa Cruz para la gestión Integral de Residuos Sólidos.

Nos referimos a su oficio D.A.M.-522-2010 y DFSC-10-0053 de 19 de abril de 2010, donde solicita autorización para la compra directa del terreno que, según los estudios técnicos realizados, estiman resulta más apto para la ubicación del Parque Tecnológico Ambiental de Santa Cruz para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Posteriormente, el día 21 de abril se recibió nota sin número, en la cual la Municipalidad aportó información adicional.

I. Antecedentes y justificaciones.

Dentro de los puntos y documentos que nos fueron remitidos para realizar la solicitud se encuentran los siguientes:

1. Que desde el año 2007 a la fecha la Administración ha realizado varias solicitudes a la Contraloría General de la República (CGR) de autorización para la contratación directa de distintos proyectos (contratación de la construcción de una Celda Temporal, de la operación de la Celda, construcción de la planta de tratamiento para los lixiviados generados en la Celda Temporal, compra de dos vehículos recolectores para mejorar y ampliar el servicio de recolección dentro del cantón)
2. Que desde el año 2006 la Municipalidad de Santa Cruz inició un proceso por medio del cual se irían ejecutando una serie de proyectos destinados a solucionar los problemas del cantón relacionados con el inadecuado manejo de los desechos sólidos. Dicho proceso quedó plasmado en el documento denominado Programa de Manejo Integral

de Desechos Sólidos (PMDS) que se elaboró en dicho año y que ha marcado la pauta del proceso que desde entonces se ha seguido.

3. Que el PMDS contempla cuatro áreas medulares definidas: educación ambiental, reutilización y reciclaje, recolección y disposición final.
4. Que en el área de la disposición final esa Municipalidad realizó el cierre técnico del antiguo vertedero y entre el 2008 y 2009 en este mismo sitio construyó un pequeño relleno sanitario al cual denominó Celda Temporal con una vida útil de 2 años. Su objetivo fue brindar el tiempo necesario mientras se gestionaba la construcción de un sitio definitivo con una vida útil de 25 años para la disposición final de los residuos sólidos.
5. Que con el respectivo permiso de funcionamiento emitido por el Ministerio de Salud, la Celda Temporal entró en operación a partir del 06 de mayo de 2009, lo cual implica que operará hasta el 06 de mayo de 2011.
6. Que entre las razones por las cuales el procedimiento licitatorio no resulta apropiado para la satisfacción del interés general, que en este caso sería dotar a la población del cantón del mejor sitio desde el punto de vista técnico y ambiental para la disposición final de los residuos sólidos, la más importante es la naturaleza misma de la metodología de selección. Se debe garantizar la aplicación objetiva de los criterios técnicos de selección, aspecto que no podría realizarse si cada propietario interesado en ofertar aplica por separado los criterios de selección a su terreno a fin de proponerlo como parte de un proceso licitatorio. Es decir, el proceso licitatorio impediría la comparación objetiva entre una alternativa y otra a fin de seleccionar la más apta.
7. Que el proceso licitatorio no resultaría apropiada para la compra de un terreno donde se ubicaría el PTA es por que se vería muy influenciado por el precio establecido por cada metro cuadrado ofertado.
8. Que desde el punto de vista técnico no realizar un proceso de selección implica un riesgo muy alto por cuando durante el proceso constructivo u operativo del sitio de disposición final de residuos sólidos se pueden presentar problemas serios que no habían sido valorados.
9. Que en el documento denominada Parque Tecnológico Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, se presenta el estudio por medio del cual se realizó la selección del sitio más apto para la ubicación del PTA.
10. Que del citado estudio se extrae que se realizaron recorridos en un radio de 20 km alrededor del casco urbano de Santa Cruz. De ahí que se seleccionaran los 5 sitios que mostraran preliminarmente mayor potencialidad para ser utilizados para la ubicación del PTA
11. Que cada uno de los sitios fueron evaluados según las vías de acceso, distancia a sitios de recolección, topografía, presencia de suelo cobertura, incidencia de vientos, vida útil, aguas superficiales, disponibilidad de servicios, visibilidad de la operación. Según dicha valoración el sitio con mayor puntuación fue el sitio 1, el segundo fue el sitio 2 y el tercero fue el sitio 5. Este último sitio fue descartado por la problemática asociada al acceso.

12. Que a los dos sitios con mayor puntuación se les realizó un estudio hidrogeológico según los términos de referencia del SENARA, el cual arrojó que, desde el punto de vista hidrogeológico, el sitio más apto es el 2.
13. Que expresan que por un lado el sitio 1 implicaría la compra de 5 propiedades, de las cuales solo dos están inscritas y cuentan con plano catastrado. En contraposición el sitio 2 implica una sola propiedad que debe ser segregada de la finca madre.
14. Que según el avalúo realizado el metro cuadrado del sitio 2 se calculó en ¢946 mientras el metro cuadrado del sitio 1 de forma preliminar se estimó entre ¢1200 a ¢1400. para efectos de la metodología utilizada para el avalúo, es importante recordar que el área estimada para la totalidad del proyecto es de 30 hectáreas.
15. Que se esta gestionando la compra del terreno correspondiente al sitio 2, el cual corresponde a 30 hectáreas con número de plano G-1403021-2010 pertenecientes al folio real número 5-175885-00 propiedad de la Compañía Eólica del Cacao, el monto de las 30 hectáreas según el avalúo realizado por la Unidad de Valoración de la Municipalidad de Santa Cruz es de ¢283 800 000.

II. Criterio del Despacho:

Previo a conocer el caso en concreto es de especial importancia mencionar que la contratación directa es un procedimiento de carácter excepcional, al que se acude cuando las circunstancias especiales de la negociación así lo requieran, todo en aras de satisfacer de la mejor manera el interés público.

La autorización solicitada por la Administración Municipal se enmarca dentro de los supuestos regulados por el artículo 71 de la Ley de Contratación Administrativa el cual dispone:

“Para adquirir bienes inmuebles, la Administración acudirá al procedimiento de licitación pública, salvo que use las facultades de expropiación o compra directa dispuestas en leyes especiales. Podrá adquirir por compra directa, previa autorización de la Contraloría General de la República, el inmueble que, por su ubicación, naturaleza, condiciones y situación, se determine como único propio para la finalidad propuesta....”

En el mismo sentido el inciso j) del artículo 131 del Reglamento a dicha ley, en lo que interesa indica:

“Arrendamiento o compra de bienes únicos. La compra o arrendamiento de bienes que en razón de su ubicación, naturaleza, condiciones y situación se configuren como el más apto para la finalidad propuesta. En estos casos, el precio máximo será el que fije el personal especializado de la Institución o en su defecto, de la Dirección General de la Tributación... En el caso de la compra de inmuebles se requiere adicionalmente de la autorización de la Contraloría General de la República, quien cuenta con un plazo máximo de diez días hábiles para analizar la gestión.”

En razón de la normativa citada es que la Corporación Municipal solicita la compra directa de un inmueble con una medida de 30 hectáreas, ubicado en Barrio El Cacao de Santa Cruz, con plano catastro N° G-1403021-2010, que forma parte de la finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad, en el Partido de Guanacaste, matrícula 175885-000.

Dentro los argumentos expuestos por la entidad gestionante se indica que la compra del inmueble forma parte de un proyecto que gestiona la Municipalidad para la consolidación de un Parque Tecnológico Ambiental, el cual se ha venido desarrollando en diferentes etapas, entre ellas se encuentra por ejemplo la construcción de una Celda Temporal para la disposición final de desechos sólidos, la cual fue autorizada por esta propia Contraloría General de la República.

Se indica que de efectuarse el procedimiento licitatorio no sería posible la comparación objetiva entre una alternativa y otra a fin de seleccionar la más apta. Al respecto considera este órgano contralor que la licitación pública garantiza por excelencia la satisfacción del interés público perseguido por las Administraciones, en ese sentido no es dable afirmar que al tramitar este tipo de procedimiento se esté impidiendo la comparación de ofertas, ya que por medio del mismo se propicia la invitación a contratar con la Administración según bases previamente determinadas y específicas, con la finalidad de obtener la opción más beneficiosa para la entidad que la gestiona.

Por otra parte, es menester indicar que a partir del informe denominado “Parque Tecnológico Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos”, se desprende que existen otras opciones factibles para albergar la sede del Proyecto que se desea implementar, en ese sentido, en el folio 37 de dicho documento se informa que: “Según los 5 sitios evaluados con criterios no condicionantes, se determinó que los más aptos son el Sitio 1 con 93% el Sitio 2 con 81.8%, y el sitio 5 con 79.6%”. Así, se observa que existen otras alternativas que eventualmente podrían cumplir con los requisitos que busca la Administración.

En ese mismo informe a folio 38, apartado “Recomendaciones”, entre otras cosas se expresa que: *“1. Debe extenderse el área de estudio hacia el oeste del cantón para aumentar el número de sitios a analizar y compararlos con los tres más aptos aquí identificados...4. Debe realizarse análisis abordando los criterios no contemplados en el presente estudio como sería los aspectos sociológicos y financieros, entre otros...6. Es importante exponer la concepción de Parque Tecnológico Ambiental ante las instancias involucradas en la tramitología del mismo..”* lo cual no consta se hubiese realizado por la Corporación Municipal, estando pendiente por efectuar esa serie de tareas, de previo a escoger cualquier de los terrenos que se ubican en los sitios analizados.

Asimismo, en el citado documento se señala que: *“2. Deben realizarse estudios hidrogeológicos en los tres sitios más aptos para robustecer los datos preliminares ya que la información generada a partir de los pozos registrados en las cercanías de cada sitio no es la mejor deseada”*

A raíz de lo anterior se elaboró un informe denominado “Estudios hidrogeológicos en los dos sitios más aptos para la ubicación del parque Tecnológico Ambiental de Santa Cruz, para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos”, mediante el cual, a folio 43, se determinó que: *“De los 2 sitios de estudio el más apto para el desarrollo del parque Tecnológico Ambiental es el sitio 2 debido a....”*

Conforme este último estudio, la Municipalidad determina que a partir del análisis hidrogeológico el terreno más idóneo es el que se ubica en el sitio 2, y por esa única razón es que se expresa que es el más apto para la finalidad buscada por la Administración, dejando de lados los demás aspectos evaluados y que habían tenido como consecuencia que el sitio más adecuado para solventar la necesidad de la Administración era el N° 1, razón por la cual no se entiende porqué se varió un informe que en principio contemplaba aspectos integrales, para optar por otro que se centra en un elemento en específico. Nótese que el primer documento indicaba que los estudios hidrogeológicos tenían por finalidad robustecer los datos preliminares, no convertirse en el criterio preponderante para la selección de un inmueble.

Ciertamente esta Contraloría General concuerda con la entidad Municipal en la importancia y necesidad de contar con un terreno que cumpla con las condiciones para fungir como receptor de los desechos, sin embargo, considera este Despacho que para el caso en concreto, y siendo que aún se cuenta con el tiempo suficiente de previo a que se alcance la vida útil de la Celda Temporal que recibe los desechos sólidos respectivos, es que no procede la compra directa de un determinado inmueble, tal y como se propone.

Bajo esa tesitura considera este órgano contralor que procede una contratación directa pero concursada y no una negociación directa con el propietario de la finca que se gestionó adquirir, ya que a partir de dicho procedimiento se podrían encontrar una serie de terrenos que eventualmente presenten mejores condiciones para la Administración.

Así las cosas, siendo que existe un interés público de por medio que debe ser atendido, se autoriza la **contratación directa concursada** bajo los siguientes condicionamientos:

III.-Condiciones bajo que se autoriza:

- Será responsabilidad de esa Administración contar con el contenido presupuestario suficiente y disponible para atender la erogación producto de la presente autorización.
- Se deberá confeccionar un cartel donde se establezcan de manera objetiva los aspectos legales y las condiciones que debe presentar el terreno, así como un sistema de selección que permita escoger de manera objetiva la oferta ganadora del concurso recayendo en aquella oferta que obtenga la mayor calificación.. Se deberá observar lo indicado en el artículo 157 del RLCA, verificándose previamente la idoneidad del terreno para el destino propuesto.
- Contra las disposiciones del cartel cabrá el recurso de objeción el cual se interpondrá ante esta Contraloría General y se regirá por lo estipulado en los artículos 170 y 172 del RLCA. Contra el acto de adjudicación, el que declare desierto o infructuoso el concurso, podrá interponerse recurso de apelación ante esta Contraloría General, resultando aplicables los plazos establecidos para la licitación abreviada estipulados en el numeral 174 del RLCA. Esta facultad recursiva, tanto la posibilidad de objetar el cartel y de apelar el acto de adjudicación, el que declare desierto o infructuoso el concurso deberá quedar expresamente señalado en el cartel.
- La escritura a realizar deberá formalizarse ante la Notaría del Estado.

- Se deberá dar publicidad al procedimiento a efectos que se apersonen la mayor cantidad de oferentes posibles, entre ellos, podrá participar el propietario del terreno que se propuso adquirir. Así, además de la invitación a un número no menor de tres potenciales oferentes, deberá realizarse una publicación en un diario de circulación nacional invitando al concurso. Entre el día siguiente de la publicación y el día de la apertura de ofertas deberá mediar un plazo mínimo de diez días hábiles.
- La Administración deberá verificar que el contratista pueda contratar con el Estado, de forma tal que no le cubra ningún tipo de prohibición ni cuenten con algún tipo de sanción que les impida contratar, así como que se encuentre al día con las obligaciones obrero patronales con la CCSS según lo dispone el Ordenamiento Jurídico.
- Deberá levantarse un expediente administrativo que respalde todas las actuaciones, ello a fin de cumplir con las disposiciones del ordenamiento jurídico que así lo exigen, sin perjuicio del control posterior que pueda realizar esta Contraloría General sobre todas las actuaciones que se lleven a cabo. Cualquier modificación a las condiciones bajo las cuales se otorgó esta autorización deberá contar con la anuencia previa de esta Contraloría General.
- Que previo a la compra del terreno, deberá efectuarse un avalúo por parte de la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, o de la dependencia especializada de esa Administración. El precio por cancelar no podrá ser mayor al estimado en el citado avalúo.
- Que el inmueble por adquirir se encuentre libre de gravámenes y anotaciones, así como de cualquier otro tipo de impedimentos que limite u obstaculice en forma inmediata su utilización, tomando en consideración la necesidad imperiosa de su adquisición y uso

Atentamente,

Marlene Chinchilla Carmiol
Gerente Asociada

Andrés Sancho Simoneau
Fiscalizador Asociado

ASS/mgs

Ci: Archivo Central
Anexo: un ampo original
NI: 7378-7391-7638
G: 2007002631-9