

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

Al contestar refiérase
al oficio No. **07400**

18 de julio del 2013
DCA-1685

Señor
Whitman Cruz Méndez
Gerente General
Instituto Costarricense de
Puertos del Pacífico
Fax: 2634-91-07

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), con fundamento en el artículo 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa, para contratar en forma directa con la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., los servicios de supervisión del contrato de obra para el proyecto Paseo Marítimo de Caldera, hasta por un monto de ¢8.240.637,32 (ocho millones doscientos cuarenta mil seiscientos treinta y siete colones con treinta y dos céntimos).

Nos referimos a su oficio G.G.494-2013 de fecha 30 de mayo del 2013, recibido en este Despacho en fecha 31 de igual mes y año, por medio del cual solicita la autorización de este Despacho para contratar en forma directa con la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., los servicios de supervisión para las actividades faltantes del contrato de obra para el proyecto Paseo Marítimo de Caldera.

Por medio de los oficios G.G.552-2013 del 18 de junio y G.G.C.0619-2013 del 3 de julio, ambos del año 2013, esa entidad atendió solicitudes de información adicional requeridas por este Despacho.

I.-Justificación de la solicitud.

Nos indica en su oficio que el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, mediante la Licitación Abreviada N°2011LA-000016-01, adquirió los servicios de la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., para los servicios de supervisión del Contrato de Obra del Proyecto Paseo Marítimo de Caldera, adjudicada esta última a la empresa Náutica JJ S.A.

Expresa que la fase constructiva del proyecto dio inicio en fecha 13 de julio del 2012, no obstante la ejecución contractual se ha visto afectada en su desarrollo normal para una serie de situaciones imprevistas, que han ocasionado atrasos importantes en su finalización, lo que ha incidido en que desde el punto de vista técnico y administrativo, la supervisión se haya visto afectada también por estos inconvenientes.

Señala, que parte de esos inconvenientes en la obra tiene que ver con autorizaciones de parte del Ministerio de Ambiente y Energía respecto a la tala de algunos árboles ubicados en los alrededores del proyecto, reubicación de postes de alumbrado público, obtención de permisos por parte de la Comisión de Acceso Restringido para el acceso a la Ruta Nacional N°23, modificación del muro periférico, el cual producto del oleaje anormal de los últimos meses debió ser redefinido, así como negociaciones con el Instituto Costarricense de Ferrocarriles, en razón que una parte de una espuela secundaria del ferrocarril pasaba por el proyecto.

No obstante indica, que pese a los inconvenientes antes señalados el contrato de supervisión no fue suspendido, en vista que la empresa se mantuvo prestando sus servicios en otras actividades relacionadas con el proyecto y que no estaban siendo afectadas por las situaciones descritas, finalizando este su plazo de ejecución el 31 de mayo del año en curso, según se observa en documentación adjunta.

Por medio del oficio G.G.552-2013 citado, esa Administración explicó que el contrato de obra comprende cinco actividades esenciales: construcción de áreas de parqueo, construcción de caseta de seguridad, construcción de módulo de frutería y refresquería, construcción de módulo de servicios públicos, y construcción de un sistema de tratamiento de aguas residuales.

Manifestando que producto de los inconvenientes advertidos, no todas las actividades indicadas sufrieron atrasos, pues hubo algunos componentes de estas que sí continuaron con normalidad.

Indica además, que las actividades que realizaría la supervisora por este nuevo plazo, serían básicamente las pendientes de realizar de acuerdo al momento en que se encuentra actualmente la fase constructiva, señalando entre otras, la inspección permanente de los trabajos ejecutados, verificación topográfica, verificación de calidad, aprobación de materiales y equipos, y revisión y aprobación de estimaciones de obra. Complementando por medio del oficio G.G.C.0619-2013, al cual adjunta el oficio FI-UG-13-131, las actividades de obra pendientes de ejecutar y que serían parte de las que serían supervisadas por la empresa a contratar.

Por otra parte aclara en el mismo oficio, que los honorarios de la supervisora fueron definidos desde el contrato original mediante una suma fija mensual, que cubría todas las actividades de supervisión que de manera permanente debe realizar aquella, por lo que durante la suspensión de algunas de las actividades del contrato principal, la supervisora percibió el honorario correspondiente por la supervisión de otras actividades del proyecto, que no fueron objeto de suspensión.

Motivo por el cual solicita la contratación con la empresa citada, por un plazo de dos meses y nueve días calendario, que se estima el plazo pendiente de supervisión en razón del avance de la obra y un monto de ₡8.240.637,32 (ocho millones doscientos cuarenta mil seiscientos treinta y siete colones con treinta y dos céntimos).

II.-Criterio de la División.

Los procedimientos ordinarios de concurso, como derivación del artículo 182 de la Constitución Política, constituyen el mecanismo idóneo a través del cual la Administración debe como tesis de principio, suplirse de los bienes y servicios necesarios para cumplir con los objetivos y fines institucionales, y de ahí, para la satisfacción del interés público. Sin embargo estos mecanismos tradicionales de compras que en su máxima expresión se traducen en la licitación, no deben ser vistos

como una barrera insuperable para la Administración en aquellos casos en que de utilizarlos, podría más bien colocar en posición de riesgo el cumplimiento de esa finalidad pública.

Estas situaciones, por demás excepcionales y expresamente establecidas en la legislación, permiten a la Administración recurrir a mecanismos más suavizados o alivianados, con el objetivo de solventar aquellas necesidades que requieran de una atención inmediata y cuyo cumplimiento a través de un procedimiento ordinario –en virtud de sus mayores formalidades–, no garantizaría la efectiva satisfacción del interés general en un plazo razonable, de frente a la naturaleza del bien o servicio que de manera apremiante requiere una determinada institución solventar.

Es por ello, que el trámite de autorización previsto en los artículos 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y 138 de su Reglamento, se encuentra diseñado para solventar situaciones excepcionales en que los procedimientos ordinarios de concurso, no resultan ser el remedio ideal para resolver determinadas necesidades que deba enfrentar la Administración.

Así por ejemplo, el artículo 138 citado nos dice que la Contraloría General de la República podrá autorizar el uso de la contratación directa o bien, de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, *“...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 el caso que nos ocupa, el INCOP manifiesta que contrató a la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., para llevar a cabo los servicios de supervisión del proyecto Paseo Marítimo de Caldera, obra que producto de una serie de inconvenientes presentados en su desarrollo, generó su atraso en el plazo de ejecución y con ello también, el atraso de la empresa citada, en la supervisión de algunas actividades que comprendía precisamente la obra.

Bajo este escenario es claro para este órgano contralor, que ciertos proyectos de obra requieren de forma paralela con su ejecución, con una debida supervisión a cargo de una entidad especializada que constituya por así decirlo, un aliado esencial de la Administración en la fiscalización de la obra desde muy diversos ángulos, tales como financiero, técnico, jurídico, entre otros.

Es por ello que este tipo de proyectos sea por plazo de duración, inversión y nivel de especialización, no pueden concebirse sin esa labor de supervisión y verificación contractual, pues esta función marcará en gran medida el éxito o no que se tenga en su ejecución.

En este orden de ideas, se impone entonces la obligación de la Administración, de dotar a este tipo de proyectos de los profesionales o firmas especializadas que cumplan esa labor inherente a su desarrollo, y esto debe realizarse en forma consustancial o paralela al proyecto en cuestión, pues vaya de suyo indicar que un desfase entre el inicio del proyecto principal y el de supervisión –como sucedió en alguna medida en el caso que nos ocupa–, podría causar graves repercusiones en el seguimiento cronológico de estos proyectos, que requieren desde luego una fiscalización exacta desde su propio inicio.

Ahora bien, como fue indicado, estas labores de supervisión constituyen un insumo fundamental, de tal manera que una ausencia o limitada presencia de estas, podría provocar severas repercusiones al interés público, traducidas en resultados no esperados de la obra que puedan afectar su utilización o tránsito por los administrados que son justamente, el destinatario último de este tipo de proyectos.

Así las cosas tenemos que en el caso en cuestión, la Administración tenía contratada ya una empresa encargada de esas labores, no obstante por atrasos no imputables a esta, el proyecto de obra sufrió atrasos que incidieron desde luego, en el plazo que contractualmente tenía la supervisora para cumplir con sus obligaciones, motivo por el cual, siendo que los inconvenientes identificados en un inicio se encuentran mayoritariamente solventados, resulta claro que la obra debe continuar en las actividades suspendidas en su momento y paralelo a ello por supuesto, las de supervisión correspondientes, pues no se podría por las razones apuntadas, desproveer a las primeras de esa labor de inspección.

Por otra parte, en punto a los motivos que justifican la contratación por este plazo adicional, de la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., es claro que ello obedece a varias razones: en primer lugar, porque es la empresa que prestó el servicio desde el inicio de la obra, lo que la coloca en una posición de pleno conocimiento del proyecto y sus vicisitudes. En segundo término, por que realizar un procedimiento de contratación en este momento para adquirir los servicios de una empresa –así sea de carácter sumario- implicaría un atraso adicional a los que ya ha sufrido el proyecto, repercutiendo nuevamente en la necesidad pública por satisfacer, y en tercer lugar, por cuanto en el evento de ingresar una nueva empresa al proyecto, la Administración debería asumir en su perjuicio, la curva de aprendizaje de esta en el proyecto.

Así las cosas, estima Despacho procedente otorgar la autorización solicitada, condicionada eso sí a los aspectos que serán indicados en el apartado siguiente.

III.-Condiciones bajo las que se otorga la autorización:

La autorización concedida se deja condicionada a los aspectos que se indican seguidamente, cuya verificación será responsabilidad del señor Whitman Cruz Méndez, en su condición de Gerente General del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, o en su defecto de la persona que ocupe ese cargo. En caso que no le corresponda tal verificación, deberá instruir o comunicar a las instancias competentes para el seguimiento correspondiente:

1. La autorización que se concede es para que el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, contrate los servicios de la empresa IMNSA Ingenieros Consultores S.A., para los servicios de supervisión del Contrato de Obra del Proyecto Paseo Marítimo de Caldera, por un plazo de dos meses y nueve días, y un monto aproximado de ₡8.240.637,32 (ocho millones doscientos cuarenta mil seiscientos treinta y siete colones con treinta y dos céntimos).
2. Para dicho propósito, queda bajo absoluta responsabilidad de esa Administración, el deber de garantizar en todo momento la existencia de contenido económico suficiente para cubrir dicho gasto. De igual forma correrá bajo su responsabilidad la disponibilidad y procedencia de la partida respectiva.
3. Para el servicio requerido, deberá suscribirse con la referida empresa, un contrato sobre las mismas bases que el anterior, en el que se detallen con claridad el objeto y los detalles necesarios para la ejecución contractual, así como otros aspectos de interés que la Administración estime deban quedar plasmados en la formalización. Dicho contrato quedará sujeto únicamente a la aprobación interna institucional.

4. La Administración deberá conformar un expediente administrativo en el cual deberá incorporar la integridad de actuaciones relacionadas con la presente contratación, el cual se encuentra sujeto al control posterior de este órgano contralor.
5. Por otra parte será su responsabilidad, verificar que en dicha contratación se observe el cumplimiento del régimen de prohibiciones y de las obligaciones con la seguridad social, previstas en el ordenamiento jurídico.

De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración, la verificación del cumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 22 de la Ley N°5662, en cuanto encontrarse al día con el pago de lo correspondiente a FODESAF.

6. Quedan bajo responsabilidad absoluta de esa institución, las razones brindadas como justificaciones que motivaron a este órgano contralor a otorgar la presente autorización en los términos que constan en el presente oficio.
7. De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración, la verificación de la correspondencia entre las actividades a realizar por la supervisora producto del nuevo contrato con el monto mensual a cancelar por sus servicios, para lo cual se integra a los extremos de la presente autorización, lo manifestado por esa institución mediante los oficios G.G.552-2013 del 18 de junio y FI-UG-13-131 del 3 de julio, ambos del 2013.
8. En fase de ejecución resultan plenamente aplicables las regulaciones dispuestas en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 de su Reglamento.
9. Por la naturaleza de esta autorización no es posible aplicar nuevos contratos al amparo del artículo 201 del Reglamento de Contratación Administrativa.
10. Este órgano contralor no está avalando ninguna de las actuaciones realizadas por la Administración anterior a la contratación que por el presente oficio se autoriza, todo lo cual es responsabilidad de esta y respecto de lo cual no se emite criterio alguno.

Atentamente,

Lic. Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Lic. Edgar Herrera Loaiza
Fiscalizador