

**Al contestar refiérase
al oficio No. 03039**

25 de febrero de 2015
DCA-0471

Señor
Bernal Vargas Araya
Alcalde Municipal
MUNICIPALIDAD DE PALMARES

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza a la Municipalidad de Palmares realizar un procedimiento de contratación directa concursada, modalidad según demanda, para la contratación del servicio de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, por el período de un año y por un monto de máximo estimado de ¢265.500.000.00, con un costo promedio por tonelada métrica de ¢29.500.00 y una recolección promedio mensual de 750 toneladas métricas.

Se da respuesta a su oficio N° DA-0059-15, de fecha 27 de enero de 2015, recibido en esta Contraloría General de la República, el 29 del mismo mes y año, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Mediante oficio N° 02063 (DCA-0361) del 10 de febrero de 2015, esta División requirió información adicional necesaria para atender la gestión planteada, la cual fue atendida mediante el oficio N° DA-0106-15 del 11 de febrero de 2015.

I. Antecedentes y justificación.

Dentro de las justificaciones brindadas para promover la presente gestión, se rescatan los siguientes aspectos:

1. Que se solicita una autorización para realizar un procedimiento de contratación directa concursada para los servicios de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, por el período de un año y por un monto máximo estimado en ¢265,500,000.00, con un costo promedio por tonelada métrica de ¢29,500.00 y una recolección promedio mensual de 750 toneladas métricas.
2. Que la anterior solicitud tiene como antecedente el hecho de que desde el 30 de abril de 2011 la Municipalidad de Palmares firmó un Convenio con la Municipalidad de San Ramón para la recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares. El cual era por un lapso de 5 años, a finalizar el 30 de abril de

2016; pero, por un Acuerdo del Concejo Municipal de San Ramón, se rescindió el mismo, de manera unilateral, lo que trae como consecuencia la suspensión del servicio a partir del próximo 30 de abril de 2015.

3. Que una cláusula del Convenio permitía dicha decisión al haber transcurrido al menos 3 años del plazo original.
4. Que para la Municipalidad de Palmares es un deber garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, dada su competencia como administrador de los intereses y servicios locales. Y la recolección, acarreo y disposición final de los desechos sólidos en ese Cantón, es una de sus obligaciones.
5. Que la Municipalidad de Palmares no cuenta con camiones recolectores ni con un lugar donde disponer de los desechos sólidos de forma adecuada.
6. Que el servicio que brinda la Municipalidad de San Ramón, será suspendido a partir del próximo 30 de abril de 2015, lo cual no resulta conveniente para la Municipalidad de Palmares, promover un procedimiento ordinario para la contratación del objeto de interés; pues el plazo para promover dicho concurso es extenso, y de no brindarse el servicio a partir del tiempo señalado como suspensión del mismo, podría generarse un impacto inmediato en la salud y en el medio ambiente de todo el Cantón de Palmares.
7. Que el procedimiento de contratación directa concursada es el medio para poder continuar con el servicio referido, ya que el plazo es mucho menor.
8. Que de autorizarse un procedimiento de contratación directa concursada, la Administración se compromete a promover el concurso conforme las reglas de la contratación administrativa, para lo cual corregirá cualquier aspecto que sea necesario en caso de objeciones al cartel; asimismo, solicita que se le autorice el recurso de revocatoria en caso de recurrirse contra el acto de adjudicación. Y que adjudicado el objeto contractual se le permita la aprobación interna del contrato. Pues con estos trámites por parte de la Administración se acortarían aún más los plazos para dar una orden de inicio.
9. Que en atención a la solicitud de información adicional requerida, se remite copia del documento dirigido por la señor Mercedes Araya Moya, Alcaldes Municipal de San Ramón, a la Municipalidad de Palmares, donde se informan los motivos de la rescisión de manera unilateral del Convenio referido.
10. Que se adjunta para los efectos, cronograma de la ejecución de la contratación directa concursada que se pretende promover; así como certificación de contenido presupuestario en la cuenta del Programa II-Servicio Recolección Basura- por un monto de ¢249,600,000.00.

II. Criterio de la División.

La Ley de Contratación Administrativa, contempla como excepciones a los procedimientos ordinarios, la contratación directa, habilitando la aplicación de la excepción cuando existan razones suficientes para considerar que el procedimiento de contratación directa es la mejor forma para alcanzar la debida satisfacción del interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

Al respecto, para aplicar un mecanismo de excepción, deben mediar razones suficientes que lleven al convencimiento de que la contratación directa es la vía que mejor satisface el interés público, tal y como lo señala el artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) al establecer: *“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 el caso bajo estudio, la Administración solicita realizar un procedimiento de contratación directa concursada para adquirir los servicios de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, debido a que el Convenio que tenía con la Municipalidad de San Ramón, para la contratación de dichos servicios, ha sido rescindido de manera unilateral por esa Municipalidad, quedando el servicio vigente hasta el 30 de abril de 2015.

Lo anterior, debido a que la Municipalidad de San Ramón enfrenta una orden sanitaria según resolución N° 2013009374, de las nueve horas con veinte minutos del doce de julio de dos mil trece, emitida por la Sala Constitucional, donde se le indica que debe elaborar un plan para el cierre técnico del vertedero a cielo abierto que opera. Y que en el plazo de dos años a partir de dicha notificación, deberá construir y poner en operación un relleno sanitario que cumpla las condiciones de funcionamiento y operación adecuados para el tratamiento y depósito de basura en apego a todas las regulaciones ambientales y sanitarias.

Adicional a ello, ha indicado la Municipalidad de Palmares que ellos no cuentan con camiones recolectores que les permita realizar el servicio de recolección de la basura, así como tampoco tienen un lugar para disponer de los desechos sólidos adecuadamente; por ello, ante la rescisión del Convenio por parte de la Municipalidad de San Ramón deben buscar una solución rápida para seguir brindando el servicio de recolección, acarreo y disposición de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, a partir del 30 de abril de 2015.

Ante las circunstancias actuales, señala esa Municipalidad que no conviene someterse a un procedimiento de licitación pública para contratar los servicios en cuestión, esto por lo extenso del plazo, el cual la Municipalidad está anuente a promover sin demora, pero posterior a la autorización de la contratación directa concursada que es la solución inmediata dada la fecha de vigencia del Convenio que finaliza el 30 de abril de 2015; pues de no obtenerse los servicios por medio del procedimiento de una contratación directa concursada, cuyo plazo es menor para dar inicio con el objeto contractual, podría generarse un caos en el servicio de recolección, acarreo y disposición de los desechos sólidos del Cantón de Palmares.

Aparte que, no brindar el servicio de manera oportuna tendría un impacto inmediato en la salud y en el medio ambiente de todo el Cantón. Y vendría en detrimento de los principios del interés superior de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano.

Sobre lo expuesto, considera esta División que las razones brindadas por la Municipalidad de Palmares representan en la especie una necesidad imperiosa por resolver de manera pronta, quién le brindará los servicios de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, y por ende se torna de interés otorgar la autorización solicitada en vista de que se cumplen los supuestos de interés público que dispone el artículo 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en el sentido de que, de no darse el servicio a partir del 30 de abril del corriente, podría verse impactada la salud pública y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de los habitantes de ese Cantón. Además considera esta Contraloría General, que se trata de un asunto de gran importancia vista la problemática que enfrenta la Municipalidad de Palmares con el cierre del vertedero municipal de San Ramón, ya que esta entidad ha manifestado no tener otras alternativas para el manejo de los desechos ordinarios en este momento.

En el caso es claro que existe un tema de salud pública, que involucra derechos fundamentales de la población de ese Cantón; en la medida que el servicio es clave para recolección de desechos. En ese sentido, la Sala Constitucional ha manifestado que la salud pública y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se encuentran reconocidos constitucionalmente a partir de los artículos 21, 50, 73 y 89, así como a través de normativa internacional.¹ Es en ese sentido que, el artículo 21 constitucional establece que la vida humana es inviolable, y de ahí la razón de la protección exigida al Estado, en cuanto al derecho a la salud, bienestar físico, mental y social de los ciudadanos.

De igual forma, ha señalado la Sala Constitucional, que el Estado está llamado a tomar las medidas necesarias para proteger la vida humana, y para ello, tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los ciudadanos.² Aspectos que ha reconocido la Municipalidad en su escrito de solicitud al señalar que es un deber que le atañe como Administradora de los intereses y servicios locales, velar porque los servicios de recolección, acarreo y disposición de los desechos sólidos no se vean interrumpidos a partir de la fecha del 30 de abril de 2015, que es la fecha dispuesta para finalizar el Convenio suscrito con la Municipalidad de San Ramón, para la adquisición de dichos servicios.

Así las cosas, considera este órgano contralor que en el caso, se han acreditado razones suficientes para otorgar la autorización solicitada, en vista de que no se puede dejar desatendida la necesidad pública en la prestación del servicio que requiere la Municipalidad promovente, con el objetivo de evitar lesiones a las personas que habitan del Cantón y al ambiente, se estima procedente autorizar la contratación requerida en este caso.

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2009-008756. San José, a las 17:13 horas del día 26 de mayo de 2009

² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto N° 2008-08206. San José, a las 19:43 horas del día 13 de mayo de 2008.

Valorado lo anterior, no obstante que se otorga autorización para realizar una contratación directa concursada para atender de forma inmediata la necesidad de la Municipalidad de Palmares, se advierte que en el ínterin de la ejecución de dicha contratación, se deberá promover el procedimiento ordinario que por monto corresponda para contratar los servicios requeridos, a partir de la finalización del contrato que se suscriba con ocasión de esta autorización.

Sobre el mecanismo de selección del contratista, por las razones expuestas este órgano contralor autoriza que se realice la contratación directa concursada para los servicios anteriormente descritos, para lo cual deberá invitarse como mínimo a tres oferentes idóneos (es decir que provean el objeto en cuestión), sin perjuicio de cualquier otra oferta que se presente aun y cuando no haya sido invitada.

En relación con el plazo por el cual se pretende llevar a cabo la presente contratación, la Administración ha solicitado que se autorice por un plazo de un año. Esta División considera que el plazo solicitado es un período razonable, que a la luz de las razones que justifican el presente procedimiento de excepción, se reitera, bien se podrá promover y adjudicar durante ese periodo el procedimiento ordinario que corresponda por monto, para que la necesidad sea atendida de forma regular.

Con el fin de garantizar la atención oportuna de la necesidad en justo equilibrio a los principios de igualdad y libre concurrencia, esa Municipalidad deberá aplicar de conformidad con los plazos referenciados en el cronograma de las actividades a realizar, para efectos de la invitación, 3 días hábiles; para la recepción y estudio de las ofertas, 7 días hábiles; para el plazo de adjudicación y acuerdo del Concejo Municipal, 5 días hábiles; para la notificación de la adjudicación 1 día hábil; para la interposición del recurso de revocatoria contra el acto de adjudicación, 5 días hábiles; para el refrendo interno, 5 días hábiles y para la firma del contrato 3 días hábiles. Lo anterior, considerando que se trata de un procedimiento de excepción, que debe ser atendido por el Concejo y la Municipalidad en general con la premura que requiere una situación de excepción, sin aplicar entonces, los plazos que ordinariamente aplica para los procedimientos plenarios.

A efectos del régimen de impugnación, se deja en la Administración el conocimiento del régimen recursivo, en la medida que existe una necesidad que debe atenderse a la mayor brevedad. En cuanto al recurso de objeción se advierte que en este caso si resulta procedente, la Municipalidad deberá brindar al menos un plazo de 3 días hábiles para recibir ofertas, en aras de que se pueda calcular el tercio respectivo. En cuanto a la impugnación del acto final, se deja también bajo competencia de la Municipalidad conforme las reglas del recurso de revocatoria contemplado en el numeral 185 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Las regulaciones sobre la impugnación deberán advertirse en el respectivo cartel.

En caso de que el contrato que derive de la aplicación del procedimiento de excepción requiera refrendo contralor, se exime del mismo en atención a las razones de oportunidad señaladas, referentes a la necesidad actual que tiene esa Municipalidad de contratar los servicios señalados. No obstante, el requisito de eficacia se deja sujeto a la aprobación interna

de la Administración, según lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de las Contrataciones de la Administración Pública.

Dado que la certificación aportada por la Administración gestionante, para acreditar que se cuenta con el contenido presupuestario para el período 2015, es de ¢249,600,000.00, y que el monto a cubrir por el año de los servicios a adquirir es por ¢265,500,000.00, deberá esa Administración tomar las previsiones pertinentes a fin de garantizar, que se cuente con el presupuesto respectivo para el pago de las obligaciones contraídas por medio de la presente autorización.

III. Condiciones bajo las que se otorga la autorización.

1. Se autoriza a la Municipalidad de Palmares realizar una contratación directa concursada, modalidad según demanda, para la contratación del servicio de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos del Cantón de Palmares, por un año y por un monto de máximo estimado de ¢¢265,500,000.00, con un costo promedio por tonelada métrica de ¢29,500.00 y una recolección promedio mensual de 750 toneladas métricas.
2. La Administración asume la responsabilidad por las razones que motivaron la autorización en los términos indicados.
3. Deberá quedar constancia en un expediente levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.
4. La Administración deberá confeccionar un pliego de condiciones donde se describan las condiciones técnicas y legales necesarias para la adecuada definición del objeto y su negociación; que fije la hora y fecha para la recepción de ofertas, contenga un sistema de calificación que permita seleccionar de manera objetiva la oferta ganadora del concurso que será aquélla que obtenga la máxima calificación.
5. Se debe cursar invitación a un mínimo de tres potenciales oferentes idóneos para prestar los servicios, quienes deberán estar inscritos en el Registro de Proveedores, y no pertenecer al mismo grupo económico. Entre el día siguiente en que se formula la invitación y el día fijado para la apertura de ofertas deberán mediar al menos tres días hábiles. Se advierte a la Municipalidad que deberá tener la diligencia debida, para verificar que no se inviten empresas de un mismo grupo económico, sino realmente tres oferentes.
6. En razón de la cuantía de la autorización y a fin de brindar transparencia y garantía a los participantes, contra el cartel del concurso podrá interponerse recurso de objeción ante la Administración observando los plazos y formalidades del recurso de objeción de la licitación abreviada. Contra el acto de adjudicación, el que declare infructuoso o desierto el concurso se podrá interponer recurso de revocatoria ante la propia Administración, observando los plazos y formalidades señalados en el artículo 185 del

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Esta posibilidad recursiva deberá ser indicada en el cartel.

7. El contrato que llegue a suscribirse deberá contar con la aprobación interna según lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento sobre el Refrendo de las Contrataciones de la Administración Pública.
8. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración, la idoneidad técnica y financiera del contratista que se llegue a seleccionar, aspecto que deberá quedar acreditado en el expediente que se confeccione a esos efectos por parte de la Administración. Asimismo, de previo a la suscripción del contrato deberá constar en el expediente levantado al efecto un análisis de la razonabilidad del precio, que deberá ser suscrito por funcionario responsable.
9. Es deber de la Administración, tanto al momento de la formalización contractual como durante la fase de ejecución, verificar que los potenciales oferentes, se encuentren al día en la cancelación 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.
10. De igual forma se deja bajo responsabilidad de la Administración la verificación del cumplimiento de parte de los oferentes de las obligaciones previstas por el artículo 22 de la Ley No. 5662, en cuanto encontrarse al día con el pago de lo correspondiente al FODESAF.
11. Las modificaciones contractuales se regirán por lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Contratación Administrativa y 200 del respectivo 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 200, 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 (...)”*.
12. Al ser un procedimiento excepcional autorizado sobre la base de las explicaciones acá brindadas, no es viable aplicar una nueva contratación al amparo del artículo 201 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.
13. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que los potenciales oferentes no cuenten con prohibiciones para contratar con el Estado y que no se encuentren inhabilitados para contratar con la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto por el régimen de prohibiciones e inhabiliciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
14. La Administración deberá verificar que el contratista se encuentre al día en el pago del impuesto a las personas jurídicas, de conformidad con la Ley 9024, si corresponde.

15. Se deberá contar con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente al contrato producto de la presente autorización, debiendo verificarse que los recursos pueden utilizarse válidamente para el fin propuesto
16. Asimismo, se aclara que los pagos que se realicen deben obedecer a los servicios contratados con ocasión de la presente autorización y recibidos a satisfacción por la Municipalidad de Palmares, para lo cual se deberán instaurar los mecanismos de control necesarios y suficientes para garantizar un adecuado uso de los recursos públicos.
17. La Administración deberá solicitarle al contratista la garantía de cumplimiento. De igual forma deberán cancelarse las respectivas especies fiscales en virtud de la contratación que aquí se autoriza.
18. El procedimiento deberá ser realizado y el acto final dictado por la instancia que ostente la competencia para ello, según la normativa interna.

La verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas será responsabilidad del señor Bernal Vargas Araya en su condición de Alcalde Municipal de Palmares, o quien ejerza ese cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de su competencia, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados en el presente oficio.

Atentamente,

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

María Auxiliadora Agüero Barboza
Fiscalizadora Asociada

MAB/chc
Ci: Archivo Central
NI: 2231
G: 2015000851-1