

**Al contestar refiérase
al oficio No. 12049**

13 de octubre de 2017
DCA-2457

Señor
Pedro Rojas Guzmán
Alcalde
MUNICIPALIDAD DE SARAPIQUÍ
Fax: 2766-5440

Estimado señor:

Asunto: Se autoriza a la Municipalidad de Sarapiquí a contratar en forma directa a COOPESAGAZA, R.L, como parte del proyecto del plan piloto para la aplicación de la metodología de mantenimiento vial por estándares en el Cantón de Sarapiquí, por el plazo de 12 meses y por el monto total de ø88.900.322,00.

Nos referimos a su oficio No. DA-133-2017 del 16 de agosto de 2017, recibido en fecha 18 de agosto de 2017 en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Por medio del oficio 10022 (DCA-1896) del 01 de setiembre de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante el oficio número DA-152-2017 del 06 de setiembre de 2017, correos electrónicos recibidos en fechas 7 de setiembre de 2017 y 8 de setiembre de 2017.

Mediante el oficio 10476 (DCA-2014) del 11 de setiembre de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante correo electrónico del 11 de setiembre de 2017.

Por medio del oficio 10670 (DCA-2067) del 14 de setiembre de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante correo electrónico del 18 de setiembre de 2017.

Mediante el oficio 10975 (DCA-2151) del 21 de setiembre de 2017 se solicitó información adicional, la cual fue remitida mediante correo electrónico del 27 de setiembre de 2017.

I. Sobre el plazo para resolver

En relación con el plazo para resolver la presente gestión, debe considerarse lo dispuesto en la resolución número R-DC-72-2017 de las ocho horas del cinco de octubre de dos mil diecisiete emitida por el Despacho de la señora Contralora General de la República, en la cual se indicó: "1. Adherirse a las disposiciones emitidas por el Gobierno de la República y

otorgar asueto a los funcionarios de la Contraloría General de la República los días cinco y seis de octubre de dos mil diecisiete, días en el que se mantendrán cerradas las instalaciones de la Institución. [...] 3. Suspender todos los plazos y gestiones relacionadas con la actividad de la Contraloría General de la República, tales como recepción de declaraciones juradas, trámites relacionados con actividad jurisdiccional, de contratación administrativa, consultiva o cualquier otra del fuero propio de la Institución, retomándose los mismos el día lunes nueve de octubre del corriente año.” Así las cosas, de conformidad con la cita anterior se tiene por emitido en tiempo el presente oficio.

II. Antecedentes y justificación

1. Que la Municipalidad de Sarquí tiene interés de contratar de manera directa de la Cooperativa Autogestionaria de Mantenimiento Vial y Servicios Múltiples de Puerto Viejo-Llanuras del Gaspar de Sarapiquí, COOPESAGAZA R.L., debido a que dicha contratación forma parte de un proyecto piloto, en el que se está probando una metodología de mantenimiento vial por estándares desde el año 2016, con participación de organizaciones locales, con la finalidad de identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas, que posibiliten la introducción de esa metodología de mantenimiento vial manual en Costa Rica.
2. El mantenimiento vial por estándares es una metodología innovadora en el país, que promueve la generación de empleo local en las comunidades aledañas a los caminos intervenidos y además posibilita brindar el mantenimiento vial a menor costo. Por estas razones, es de interés público, no solo para el Gobierno Local, sino para el país en general, concluir el período previsto para este proyecto piloto que son 23 meses, 11 financiados por el Primer Programa Red Vial Cantonal PRVC-I MOPT/BID y 12 financiados por la Municipalidad de Sarapiquí.
3. La metodología de mantenimiento vial por estándares define un plazo de aproximadamente 2 años para consolidar la curva de aprendizaje y posicionar una forma de hacer mantenimiento con carácter preventivo y no correctivo, lo que establece una significativa diferencia no solo en costos en la inversión requerida para el mantenimiento vial, sino en la calidad y durabilidad de las intervenciones.
4. Es relevante dar continuidad al proyecto piloto, mediante la contratación de la misma Cooperativa que ha sido capacitada y ha desarrollado experiencia en la realización de las tareas según los estándares definidos en la metodología. Si no se contratara la misma microempresa no se podrá concluir las fases previstas en el piloto según la metodología utilizada.
5. Como punto de partida al proyecto piloto, se firmó un Convenio de Contrapartida entre el MOPT y la Municipalidad de Sarapiquí, en el que se estipularon condiciones y aportes de cada una de las partes. En este convenio se estipuló que durante los primeros 11 meses el contratante sería el MOPT y en los restantes 12 meses lo será la Municipalidad

de Sarapiquí. El MOPT concluye su período de financiamiento en setiembre del presente año y luego la contratación deberá ser asumida por el Gobierno Local.

6. La Municipalidad de Sarapiquí forma parte de este piloto desde julio del 2016, cuando se firmó el Convenio de Contrapartida para impulsar la metodología de mantenimiento vial por estándares en 4 cantones del país. Para ello se creó en Sarapiquí la Microempresa COOPESAGAZA R.L que fue contratada inicialmente por el MOPT para dar mantenimiento a 42,87 km de nuestra red vial cantonal.
7. En dicho Convenio se establece el aporte de recursos por parte del MOPT por un monto de 95.109.375,00, tanto para la contratación de la Microempresa, como para la inversión en mejoras en los caminos para la puesta a punto de los mismos. El MOPT formalizó el contrato con la Microempresa en el contexto del PRVC-I MOPT/BID, a partir del 1 de noviembre del 2016, debidamente justificado y con la no objeción del BID, en aplicación de las Políticas de Contratación del BID y el artículo 143 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. El aporte presupuestario del MOPT vence en el mes de setiembre, debido a que el Programa Red Vial Cantonal concluye labores de obra física en octubre del presente año.
8. El monto total necesario para la contratación de la microempresa por 12 meses es de ¢88.900.322,00, dicho monto incluye ¢2.436.452,00 de imprevistos mediante la partida "11.06 Costo más porcentaje", ¢2.521.602,00, previsión para reajustes de precios y ¢83.942.268,00 para la contratación de los servicios de mantenimiento. La inversión para el año 2017 es de ¢25.943.621 y el saldo restante se cubrirá con el presupuesto del año 2018.
9. Las actividades por contratar corresponden a: Limpieza de alcantarillas, conformación y limpieza de cunetas, canales y otras obras de drenaje, chapea de la vegetación del derecho de vía, descuaje de árboles del derecho de vía, conservación rutinaria y limpieza de puentes, vados y otras estructuras, remoción de pequeños derrumbes, bacheo manual de la calzada, limpieza de señales verticales, barreras de contención vehicular y descontaminación visual, recolección de basura y de otros elementos físicos, cuidado y vigilancia de la vía, prevención y atención de emergencias.
10. El PRVC-I MOPT/BID está realizando una evaluación de desempeño de la Cooperativa, con participación de la Municipalidad, la cual no aplica para la decisión de darle continuidad a la misma cooperativa.
11. Una vez concluida la fase del piloto, probada la metodología del mantenimiento por estándares, identificadas las lecciones aprendidas y las buenas prácticas del modelo, la Municipalidad tiene el interés de ampliar la cobertura para poner en práctica el modelo en otros distritos y por medio de otras organizaciones.

III. Criterio de la División

Nuestra Carta Fundamental, particularmente en su artículo 182 establece un régimen para regular la actividad contractual del Estado, siendo uno de sus componentes principales que las contrataciones públicas deben basarse en procedimientos concursales.

No obstante, que dichos procedimientos son la regla (Voto 998-98 de la Sala Constitucional), hay excepciones en las que el interés público no se ve satisfecho utilizando el método concursal, de ahí que la Ley de Contratación Administrativa (LCA) ha establecido una serie de causales por medio de las cuales se faculta a la Administración a contratar en forma directa.

Dentro de los supuestos de excepción se encuentra el dispuesto en el numeral 2 bis inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 146 de su Reglamento, según los cual este órgano contralor puede autorizar la contratación directa cuando existan razones suficientes para considerar que éste constituye el mejor medio posible para la debida y oportuna satisfacción del interés público.

En estos casos, esta Contraloría General debe hacer un análisis de las condiciones y razonamientos que la Administración señala, a efectos de determinar la existencia de motivos suficientes que justifiquen obviar los procedimientos contractuales ordinarios y determinar que con ello se constituye la mejor vía para la satisfacción del interés público.

Para el caso en estudio, la Administración manifiesta que se encuentran realizando, en conjunto con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), un plan piloto que tiene por objetivo la creación y capacitación de microempresas que presten los servicios del mantenimiento vial por estándares en nuestro país.

Lo anterior dentro del marco del Programa Red Vial Cantonal PRVC-I-MOPT/BID, el cual cuenta con la asesoría técnica de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), así como un financiamiento inicial bajo el Contrato de Préstamo No. 2098/OC-CR, Ley No. 8982, a través del cual se conformó la microempresa y ésta fue contratada con el MOPT.

Lo anterior, se desprende de lo indicado en el oficio No. DA-133-2017 del 16 de agosto de 2017, mediante el cual el gobierno local, en lo que interesa indicó:

“La Municipalidad de Sarapiquí forma parte de este piloto desde julio del 2016, cuando se firmó el Convenio de Contrapartida para impulsar la metodología de mantenimiento vial por estándares en 4 cantones del país. Para ello se creó en Sarapiquí la Microempresa COOPESAGAZA R.L que fue contratada inicialmente por el MOPT para dar mantenimiento a 42,87 km de nuestra red vial cantonal. En dicho Convenio se establece el aporte de recursos por parte del MOPT por un monto de 95.109.375,00, tanto para la contratación de la Microempresa, como para

la inversión en mejoras en los caminos para la puesta a punto de los mismos. El MOPT formalizó el contrato con la Microempresa en el contexto del PRVC-I MOPT/BID, a partir del 1 de noviembre del 2016, debidamente justificado y con la no objeción del BID, en aplicación de las Políticas de Contratación del BID y el artículo 143 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. El aporte presupuestario del MOPT vence en el mes de setiembre, debido a que el Programa Red Vial Cantonal concluye labores de obra física en octubre del presente año. Por su parte la Municipalidad se comprometió a aportar la cifra de 0 88.900.322 para contratar a la microempresa COOPESAGAZA R.L por un periodo de 12 meses, una vez concluyera el período asumido por el MOPT y de esta forma garantizar la consolidación del proyecto piloto.”

Conforme lo expuesto, queda claro que dentro de una fase inicial del plan piloto se conformó, capacitó y asesoró a la Cooperativa¹, la cual fue contratada posteriormente, siguiendo las Políticas de Adquisiciones del BID, por parte del Ministerio para implementar la modalidad de conservación vial por estándares.

Asimismo, como parte de un Convenio suscrito entre el MOPT y la Municipalidad, ésta última se comprometió a contratar a COOPESAGAZA R.L., a efectos de dar continuidad al plan piloto respectivo.

Aunado a lo anterior, es menester resaltar el hecho que la Administración ha indicado que además del interés que se tiene de dar continuidad al desarrollo del plan piloto, en razón de que si no se logra esto dicho plan quedaría truncado y como consecuencia los efectos esperados de esta modalidad en el país, subsiste una necesidad de atender a la comunidad. Por lo que, hay un interés público que se debe satisfacer, según se expone en el oficio No. MSGV-333-2017 del 21 de setiembre de 2017, al indicar que:

“Esta Municipalidad, al igual que todas en el país, requiere suministrar el mantenimiento rutinario a las vías cantonales que corresponde a jurisdicción. En nuestro caso, debemos dar el mantenimiento adecuado a las vías cantonales, tratando de maximizar la eficiencia y efectividad de las inversiones, razón por la que optamos por formar parte del piloto de mantenimiento vial por estándares impulsado (...) En síntesis si esta contratación no se concreta, quedará truncado el piloto de mantenimiento vial por estándares”

Partiendo de lo descrito, con la autorización requerida para contratar en forma directa a la empresa COOPESAGAZA R.L no solamente se busca darle continuidad al plan piloto, sino que consecuentemente ello implica la satisfacción de las necesidades de mantenimiento rutinario de las vías cantonales, en este caso particular, que se encuentran bajo tutela de la Municipalidad de Sarapiquí, con lo cual se vería satisfecho el interés público de contar con vías que le permitan el acceso y el tránsito en las comunidades del cantón, en resumen una mejora del

¹ Ver también oficio No. MSGV-333-2017 del 21 de setiembre de 2017.

estado de los caminos al realiza tareas como la chapea de las rondas, el descuaje de árboles, la limpieza de cunetas y alcantarillas, la recolección de basura y desechos, y el bacheo manual, entre otras.

Bajo esa lógica, este órgano contralor comprende que la Administración y los responsables del proyecto, requieren necesariamente la autorización para contratar en forma directa a la mencionada microempresa, debido a que como se explicó anteriormente es la cooperativa la que fue inicialmente contratada por el MOPT para dar inicio al plan piloto y ejecutar la primera etapa de éste.

Es así como, existe indefectiblemente un ligamen entre lo que fue realizado por el MOPT en la primera etapa del plan pilo, que fue la contratación de la mencionada cooperativa, y esta segunda etapa que le corresponde a la propia Municipalidad llevarla a cabo.

Por lo cual, requiere la Administración, para que pueda poner en marcha la segunda etapa del plan piloto en virtud del ligamen antes expuesto entre ambas etapas, contratar a la misma microempresa para darle continuidad, finalizar y evaluar los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología por estándares y determinar la posibilidad de replicarlos a otras zonas del país. Por lo que, de no otorgarse la venia correspondiente por parte de este órgano contralor se podría estar afectando el desarrollo del plan piloto.

En adición a lo descrito, nótese que en el oficio MSGV-333-2017 del 21 de setiembre de 2017, la propia Municipalidad reconoce que la Cooperativa “(...) *ha cumplido a cabalidad con las tareas de mantenimiento vial por estándares (...)*”, situación que respalda que la empresa ha realizado a satisfacción los servicios encomendados y que de alguna manera también fundamenta la decisión de la Administración de continuar con el proyecto, lo que en todo caso queda bajo su ámbito de responsabilidad.

Así las cosas, del análisis y la información remitida por la Corporación Municipal, este órgano contralor entiende que existen justificaciones de mérito para que se proceda a contratar a COOPESAGAZA R.L., a efectos de poder continuar y finalizar el proyecto; evaluar finalmente sus resultados; y consecuentemente de esta forma se pueda adquirir la prestación de los servicios de mantenimiento vial bajo la modalidad de estándares.

Ciertamente, resulta alejado de toda lógica pretender que se pueda continuar con el plan piloto, si se le exige al gobierno local proceder a tramitar un concurso público, razón por la cual, examinados los argumentos expuestos en dicha solicitud, así como la integralidad de la información remitida, de conformidad con lo consignado en el artículo 2 bis de la LCA y 146 del reglamento a dicha Ley y partiendo que esa Administración ha fundamentado que esta es la vía más apta para garantizar el interés público, se concede la autorización directa para contratar a COOPESAGAZA R.L., por el plazo de 12 meses y hasta un monto máximo anual de ¢83.942.268,00 para la contratación de los servicios de mantenimiento, ¢2.436.452,00 de imprevistos mediante la partida “110.06. Costo más porcentaje” y de ¢2.521.602,00 como previsión para reajustes de precios, para un monto total anual máximo de ¢88.900.322,00.

Adicionalmente, estima esta Contraloría General que es importante resaltar lo manifestado por la Municipalidad respecto la fiscalización del contrato, la cual indica que: *“La Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal es la responsable de verificar que se cumpla a cabalidad con el objeto contractual, mediante una supervisión constante de las tareas de mantenimiento realizadas por la microempresa, así como asesorar y brindar asistencia técnica en aspectos organizativos y administrativos, cuando se requiera.”* (Oficio DA-133-2017 del 16 de agosto de 2017).

Finalmente, se advierte que si bien se ha procedido a autorizar la contratación respectiva, en modo alguno esta Contraloría General otorga aval a lo realizado o ejecutado hasta ahora por parte de la Administración en cuanto al manejo de la ejecución del proyecto, aspecto que es de entera responsabilidad de las Instituciones que lo han promovido y queda sujeto a una eventual fiscalización posterior.

IV. Condiciones bajo las que se otorga la autorización

La autorización se condiciona a lo siguiente:

1. Se autoriza a la Municipalidad de Sarapiquí a contratar en forma directa a COOPESAGAZA, R.L, como parte del proyecto del plan piloto para la aplicación de la metodología de mantenimiento vial por estándares en el Cantón de Sarapiquí, por el plazo de 12 meses y por el monto total de ¢88.900.322,00.
2. Queda bajo exclusiva responsabilidad de la Administración verificar la razonabilidad del precio que se autoriza a contratar.
3. Deberá suscribirse el contrato con la referida empresa, el cual 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. Previo a su suscripción deberá verificarse que la contratación previa entre el MOPT y la Cooperativa se encuentre fenecida.
4. En los términos de los artículos 7 y 8 de la Ley de Control Interno y 13 de la Ley de Contratación Administrativa, es exclusiva responsabilidad de la Administración, establecer, mantener y evaluar los procedimientos necesarios para la fiscalización oportuna de los contratos, así como el mantenimiento de un ambiente de control interno propicio para su correcta ejecución y el resguardo de los fondos públicos inmersos en la contratación.
5. Dadas las particularidades de la solicitud, la Administración deberá prestar especial atención en verificar y acreditar que los servicios por adquirir mediante la presente autorización, se encuentren prestados y fiscalizados conforme las nueve Guías que al

efecto fueron emitidas. Así, deberá prestarse especial atención al cumplimiento efectivo de los distintos parámetros o indicadores de medición de las labores prestadas por parte de la Cooperativa, así como de la aplicación efectiva de sus respectivas sanciones en caso de incumplimientos.

6. Deberá quedar constancia en un expediente levantado al efecto, de todas las actuaciones relacionadas con esta contratación, ello para efectos de control posterior.
7. Debe contarse previamente con el contenido presupuestario suficiente y disponible para hacer frente a las erogaciones producto de esta autorización. Los pagos que se realicen deben obedecer estrictamente a los servicios contratados con ocasión de la presente autorización y recibidos a satisfacción. De igual forma deberá verificarse que los fondos puedan utilizarse para tales efectos.
8. 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 12 bis de la Ley de Contratación Administrativa y 201 del Reglamento a dicha Ley.
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 200 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 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 (...)”*.
10. Siendo que la contratación que se autorice tiene como elemento esencial la posibilidad de otorgarle continuidad al plan piloto, una vez finalice el mismo deberá la Administración proceder a emitir el análisis final del proyecto.
11. Se deja bajo la exclusiva responsabilidad de esa Administración verificar que al momento de suscribir los contratos, la contratista no cuente con prohibiciones para contratar con el Estado y que no se encuentre inhabilitada para contratar con la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto por el régimen de prohibiciones de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. Además, es responsabilidad de esa Administración velar que la contratista se encuentre al día en el pago de las obligaciones con la seguridad social, en caso que así lo exija nuestro ordenamiento jurídico.

Se advierte que la verificación del cumplimiento de las condiciones antes indicadas es responsabilidad del señor Pedro Rojas Guzmán, en su condición de Alcalde Municipal o bien quien ejerza ese cargo. En el caso de que tal verificación no recaiga dentro del ámbito de sus

competencias, será su responsabilidad instruir a la dependencia que corresponda ejercer el control sobre los condicionamientos señalados anteriormente.

Elard Gonzalo Ortega Pérez
Gerente Asociado

Karen Castro Montero
Fiscalizadora

KMCM/chc
Ci: Archivo Central
NI 20657, 22543, 22662, 22765, 23222, 24226
G: 2017002584-1