

Al contestar refiérase
al oficio No. **05407**

19 de abril, 2018
DCA-1432

Señor
Alfredo Córdoba Soto
Alcalde Municipal
Municipalidad de San Carlos

Estimado señor:

Asunto: Se deniega autorización a la Municipalidad de San Carlos, para contratar de forma directa los servicios de administración-operación del acueducto municipal conocido como Mega-Acueducto ubicado en el Distrito de Pital de San Carlos, con la Cooperativa de Servicios Comunes Pueblos Unidos del Norte de Pital, por un monto de ¢6.747.676,00 mensuales y un plazo de 5 años.

Nos referimos a su oficio No.MDC-AM-0369-2018 de fecha 5 de marzo del 2018, recibido en fecha 9 de marzo del 2018 en esta Contraloría General de la República, mediante el cual solicita la autorización descrita en el asunto.

Este órgano contralor, mediante oficio No.4337 (DCA-1146) de fecha 21 de marzo del 2018, solicitó información adicional a la Municipalidad, la cual fue atendida mediante oficio No. MSC-A-M-0556-2018 presentado a este órgano contralor en fecha 4 de abril del 2018.

I.-Justificación de la solicitud.

La Municipalidad de San Carlos señala que desde hace más de 50 años opera el servicio de venta de agua potable. En el año 2017, terminó la construcción de un nuevo sistema de abastecimiento de agua potable conocido como el Mega-Acueducto, ubicado en el Distrito de Pital de San Carlos, e inició la venta del servicio de agua a cerca de 8.000 previstas, lo que equivale aproximadamente a 32.000 usuarios que estaban siendo servidos por medio de varias ASADAS, pero que por falta de capacidad técnica y operativa no pudieron brindar el servicio de manera adecuada, ni en las cantidades y calidades exigidas por Ley.

Agrega, que el Distrito de Pital no tiene estructura física ni operativa-administrativa, y la operación e instalación ha sido atendida con personal ocasional y desde el Distrito de Ciudad Quesada. En lo que corresponde a coordinación del proyecto y trámites por parte de los nuevos usuarios, indica que han recurrido al apoyo por parte de la Cooperativa de Servicios Comunes Pueblos Unidos del Norte de Pital.

Expresa que ahora que el proyecto está concluido, para su puesta en marcha al 100% de su capacidad les corresponde el proceso de planificar e instalar las acciones necesarias

para la administración, operación y atención tanto física del acueducto, como en lo relativo a los trámites de usuarios. Ello equivale a tener instalaciones administrativas, bodegas, centros de operación, cuadrillas, personal en general, maquinaria y vehículos ubicados en el Distrito de Pital, en donde se ubica este nuevo servicio.

Indica adicionalmente esa Municipalidad, que ha analizado como estrategia recurrir a los servicios y facilidades instaladas en el mismo sitio, que les permitan iguales objetivos operacionales sin la complicación de comprar y construir estructuras, contrataciones de personal, y procesos por ejemplo de instalación de nuevas previstas, desconexiones, atención de fugas menores, entre otros.

Así las cosas, la Municipalidad señala que contratar los servicios de operación del acueducto municipal de Pital de San Carlos a la Cooperativa de Servicios Comunes Pueblos Unidos del Norte de Pital es la mejor opción, ya que tiene experiencia en el área y actualmente les colabora con procesos de instalaciones.

Al respecto indica que en sus estudios, el costo de operación para la Cooperativa descrita, más una utilidad razonable, les permite obtener un precio estimado de ¢6.747.676,00 mensuales.

II.-Criterio de la División.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, como regla de principio, todas las compras realizadas con fondos públicos deben realizarse mediante el procedimiento ordinario que corresponda aplicar según el monto. No obstante, preponderando el interés público, el legislador contempló algunas excepciones a la utilización de los procedimientos ordinarios.

Así, los artículos 2 bis inciso c) de la LCA y el 146 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA), facultan a la Contraloría General para autorizar de forma excepcional la contratación directa o el uso de procedimientos sustitutivos a los ordinarios, cuando existan razones suficientes para considerar que es la mejor forma de satisfacer el interés general o de evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

Aplicando lo anterior al caso concreto tenemos, que para poder optar por una autorización de esta naturaleza, la Administración debe demostrar no solo la necesidad apremiante en la que se encuentra que justifica apartarse de los procedimientos ordinarios sino que además, tener claro y bien definido las condiciones de la contratación que pretende realizar, entendiéndose entre otros la delimitación del objeto, sus alcances, distribución de riesgos y responsabilidades, y muy importante cuando se pretenda contratar con un proveedor particular, las razones que motivan apartarse incluso de las reglas de concurso.

A partir de lo indicado, y una vez analizada la gestión presentada, este órgano contralor no tiene claridad de los alcances de la contratación que se quiere realizar, la justificación para realizarla y la viabilidad legal de lo que se quiere hacer, por lo que no se cuenta con todos los elementos necesarios para acreditar que la contratación propuesta es la mejor forma de

satisfacer el interés general, para lo cual será expuesto de seguido, los puntos en torno a los cuales giran nuestras inquietudes.

i).-Sobre la naturaleza del acueducto.

La Administración indica que el acueducto conocido como Mega-Acueducto ubicado en el Distrito de Pital de San Carlos es un acueducto municipal, y por lo tanto el servicio de agua potable a prestar es un servicio municipal.

No obstante, este órgano contralor no comprende cómo la Administración indica que el acueducto es municipal, si al mismo tiempo indica que quien construyó el acueducto fue la Cooperativa de Servicios Comunales Pueblos Unidos del Norte de Pital, indicándose expresamente que no existió ninguna contratación previa entre la Municipalidad y dicha cooperativa. Por lo que surge la duda de quién es el propietario de la infraestructura del acueducto.

En ese sentido, este órgano contralor pese a la solicitud de información realizada, no tiene claridad de qué forma se originó y desarrolló el proyecto del acueducto Mega-Acueducto, en qué inmuebles se construyó, la propiedad de estos, con qué fondos se construyó y financió su realización.

Así las cosas, este Despacho no tiene acreditado que la prestación del servicio de agua potable mediante el acueducto conocido como “Mega-Acueducto”, provenga o no de un acueducto municipal y por tanto sea un servicio público regulado como un servicio municipal.

Este aspecto es relevante tenerlo claro, por cuanto si se desconocen los antecedentes constructivos de la obra, se generan dudas razonables en punto a la pertenencia y competencia para ceder la pretendida operación y/o administración del proyecto por parte de la Municipalidad, y otras condiciones esenciales para comprender los alcances del negocio, no siendo posible ante dichos vacíos otorgar la autorización solicitada.

ii).-Sobre el objeto a contratar y su precio.

La Municipalidad indica que requiere contratar los servicios de operación del acueducto conocido como “Mega-Acueducto” ubicado en el Distrito de Pital de San Carlos a la Cooperativa de Servicios Comunales Pueblos Unidos del Norte de Pital por un monto mensual de ¢6.747.676,00 (seis millones setecientos cuarenta y siete mil seiscientos setenta y seis colones exactos).

Al respecto, este órgano contralor solicitó mediante oficio No.4337 (DCA-1146) de fecha 21 de marzo del 2018: “Indicar el fundamento legal que habilite a la Municipalidad a delegar o transferir el servicio de administración y operación del acueducto a un tercero.” Respecto de lo cual, la Administración indicó que la Cooperativa no va a administrar sino que va a realizar solo las labores operativas.

Frente a ello, este órgano contralor no evidencia en la documentación aportada ni en lo dicho por la Municipalidad, cuáles son las diferencias entre labores de administración y labores operativas del acueducto. Lo anterior, considerando el listado de labores que realizaría la cooperativa que se enuncian en el documento denominado "*Propuesta Convenio Coopeagua R.L. y Municipalidad de San Carlos Marzo 2018.*" Visto dicho listado, existen claramente tareas de administración como lo son: levantar listado de usuarios, revisión censal, revisar la conexión de nuevos servicios, recibir quejas y reclamos de los usuarios, recibir las solicitudes de nuevas conexiones, entre otras; pareciendo que las únicas tareas que efectuaría la Municipalidad es fijar la tarifa y revisar los medidores para cobrar el servicio, por lo que no se comprende cómo operaría el traslado de estas funciones a un tercero.

En ese sentido, recuerda este órgano contralor, -dejando claro las lagunas que aún existen en el trámite- que la Administración no puede delegar sus funciones de forma que vacíe de contenido las mismas, debiendo existir una habilitación legal para que delegue en otro funciones que como tesis de principio le son propias.

Además, se recuerda que la Municipalidad no puede crear una Administración paralela que escaparía a los controles y regulaciones propias de la Administración Pública; por lo que los alcances del servicio a contratar así como la motivación para hacerlo debe estar debidamente acreditada.

En otro orden de ideas, este órgano contralor mediante oficio No. 4337 (DCA-1146) de fecha 21 de marzo del 2018, requirió: "*Aportar la propuesta económica de Coopeagua en la cual se pueda desprender el origen de la suma de \$6.747.676,00,00 fijada como monto mensual a cancelar.*" y "*La municipalidad deberá precisar qué comprende el precio mensual, aportando el correspondiente desglose del precio.*"

Lo cual no fue cumplido de conformidad, ya que respecto a la propuesta económica presentada por la Cooperativa, únicamente se indica el precio mensual sin ningún detalle por cada una de las actividades a realizar, situación que se repite por parte de la Administración, quien solo agrega un cuadro de costos de operación que no resulta un desglose del precio.

En ese sentido, se echa de menos un detalle del precio que permita tener identificado por actividades las labores que va a desarrollar la Cooperativa y su precio, y de igual forma una validación sustentada de la Administración sobre su contenido. Al respecto, entiende este órgano contralor de la documentación aportada con el trámite, que la Cooperativa realizará el mantenimiento del acueducto, no obstante no se denota ningún costo por mantenimiento (materiales, equipo, etc), ya que el mantenimiento que se consigna es el de un vehículo.

Asimismo, dentro de las labores a desarrollar por parte de la Cooperativa, este órgano contralor entiende se encuentra la de atención de averías, sin que nuevamente se establezca el costo por dicha actividad y sus alcances proyectados en el tiempo.

En relación con lo anterior, este órgano contralor no comprende cómo la Administración puede tener por razonable un precio, sin contar con una propuesta económica de la Cooperativa, y cuyo desglose del precio - que se desconoce su origen- se limita a señalar

rubros sin ningún detalle, a manera de ejemplo se dispone un costo de salarios, sin identificar cuántas personas laborarán y cuáles son los tipos de profesionales u ocupaciones que comprende.

iii).-Sobre las razones para contratar a un tercero la operación del acueducto.

Este órgano contralor mediante oficio No.4337 (DCA-1146) de fecha 21 de marzo del 2018, requirió a la Municipalidad: *“Aportar Informe técnico elaborado por profesional competente, mediante el cual se acredite que la misma municipal (sic) no tiene la capacidad para realizar por sí misma los servicios objeto de la presente autorización, que justifique la necesidad de contratar los servicios a un tercero. Dicho criterio deberá ser avalado por el Concejo Municipal.”*

Frente a lo cual, la Municipalidad indicó que sí posee la capacidad para operar el sistema desde el Departamento del Acueducto Municipal, pero que la opción idónea en razón de costos, es contratar a la Cooperativa para su operación.

En este sentido, la Administración no aporta un estudio de costos formalmente hablando, pues se limita a indicar que si el acueducto lo opera el mismo Municipio el costo sería de ¢13.033.663,10, mientras que si lo opera la Cooperativa el costo es de ¢6.747.675,75.

Sin embargo, para llegar a dicha conclusión, la Municipalidad aporta dos cuadros denominados “Costos de operación con estructura Municipal” y “Costos de operación cooperativa”, que entre sí no resultan comparables, siendo que no es posible saber si efectivamente ambos cuadros contemplan los mismos servicios, es decir que lo que la Administración realizaría con un costo de ¢13.033.663,10 es lo mismo que realizaría la Cooperativa con un costo de ¢6.747.675,75, toda vez que la Administración se limitó a incorporar los cuadros sin ningún análisis.

En este sentido, dentro del cuadro de “Costos de operación con estructura Municipal” se consigan rubros respecto de los cuales no se desprende relación con la operación del acueducto, por ejemplo: comisiones y gastos por servicios bancarios, información de periódicos, impresión, encuadernación u otros, actividades de capacitación, mantenimiento de vías de comunicación, productos farmacéuticos y medicinales, madera y sus derivados, servicios de ciencias económicas, materiales y productos minerales y asfálticos, textiles y vestuario, utilidad para el desarrollo, productos de papel, cartón e impresiones.

Asimismo, en el citado cuadro “Costos de operación con estructura Municipal” se consignan rubros de materiales, servicios profesionales, combustibles y lubricantes, tintas, pinturas y diluyentes, otros productos químicos, repuestos y accesorios así como maquinaria que podría ser para atención de averías o mantenimiento del acueducto; sin embargo, en el cuadro “Costos de operación cooperativa” no se consignan, por lo que nuevamente se denota que no son cuadros que no se conforman de las mismas actividades a prestar y por tanto no serían en principio, comparables.

Consecuentemente, no es posible tener por acreditado que efectivamente resulta más económico para la Municipalidad acudir a la contratación con la Cooperativa Coopeagua, ya que no se denota la realización de un estudio de costos bajo parámetros claros.

iv).-Sobre el contenido presupuestario disponible.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Contratación Administrativa, para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con los recursos presupuestarios suficientes para atender la eventual erogación económica.

Al respecto, este órgano contralor requirió a la Municipalidad aportar certificación de contenido presupuestario mediante la cual se acreditara que cuenta con el contenido presupuestario disponible para la contratación objeto de la autorización en trámite, siendo que esta implica la erogación de fondos para la cancelación de los servicios.

Sobre este tema, la Municipalidad contestó que el presupuesto extraordinario de la Municipalidad está en trámite de aprobación en la Contraloría General, y que dentro de dicho presupuesto se encuentra incorporado el contenido presupuestario para el objeto de la presente contratación.

Siendo así las cosas, es claro que la Administración no cuenta en este momento con el contenido presupuestario suficiente y disponible para cubrir la erogación, por lo que no es posible otorgar la autorización de contratación que se pretende.

v).-Sobre la justificación para contratar específicamente con la Cooperativa de Servicios Comunes Pueblos Unidos del Norte de Pital.

Este órgano contralor, mediante el oficio No.4337 (DCA-1146) de fecha 21 de marzo del 2018 de repetida cita, requirió: *“La Administración deberá brindar las razones por las cuáles la contratación de los servicios que pretende con la autorización en trámite, deben ser contratados específicamente con la Cooperativa Coopeagua. En ese sentido, debe indicar porqué dicho servicio no puede ser prestado por otro proveedor.”*

La Municipalidad señala como justificación, que dicha Cooperativa inició el proyecto en atención a la problemática en la salud de la población por el faltante de agua, y que la Cooperativa no tiene fines de lucro y se encuentra conformada por los mismos pobladores de la comunidad, lo que da sentido de pertenencia.

No obstante sigue echando de menos este órgano contralor, una justificación mediante la cual se acredite la idoneidad de dicha Cooperativa para prestar el servicio que se requiere, en razón de experiencia, organización, logística y/o personal capacitado, que la convierten en la mejor alternativa de frente a otros eventuales proveedores, no siendo suficiente que se indique que la Cooperativa esté conformada por habitantes de la zona.

vi).-Sobre la inscripción ante la Caja Costarricense del Seguro Social de Coopeagua.

La Administración indica que la Cooperativa de Servicios Comunales Pueblos Unidos del Norte de Pital se encuentra en proceso de inscripción como patrono ante la Caja Costarricense del Seguro Social, y que no cuenta en este momento con trabajadores propiamente inscritos a raíz de que los colaboradores son los mismos asociados de la cooperativa.

Frente a ello, este órgano contralor guarda reservas respecto a lo dicho por la Administración, ya que no acredita que la Cooperativa Coopeagua sea una cooperativa autogestionaria o de trabajo asociado, en la cual sus mismos asociados son quienes desempeñan las labores sin percibir salario y cuya retribución son los dividendos.

En vista de lo cual, entiende este órgano contralor que la Cooperativa al desarrollar actividades, como lo es la construcción del acueducto, debía estar inscrita ante la Caja Costarricense del Seguro Social, sin que se acredite alguna valoración adicional de parte de la Administración destinado a concluir la ausencia de obligación de cumplir con dicho requisito.

vii).-Sobre el plazo de la contratación.

La Administración solicita que el plazo de la contratación con la Cooperativa sea de 5 años o lo que recomiende la Contraloría General de la República, frente a lo cual cabe señalar que es la Administración la que como conocedora de su necesidad define las condiciones del servicio que requiere, incluyendo su plazo, el cual supone desde luego un análisis previo de la Administración que justifique precisamente el plazo solicitado, valorando por ejemplo proyecciones de costos en el tiempo (recuperación de inversión por ejemplo si la hubiere), continuidad del servicio, análisis periódico del mercado, tiempos definidos para el procedimiento ordinario que se realizaría, todo con la finalidad de establecer de donde proviene o se justifica ese plazo que se solicita.

En este orden, resulta necesario señalar que todo procedimiento de contratación debe ser debidamente planificado, lo cual implica que la Municipalidad debe de analizar a corto, mediano y largo plazo cómo va a satisfacer sus necesidades, en este caso la operación del acueducto. Con lo manifestado por la Municipalidad además, no existe claridad si se ha cuestionado que va a pasar con la operación del acueducto una vez transcurrido el plazo de 5 años, qué acciones realizaría, o si con dicho plazo se ve satisfecha su necesidad, debiendo definir en este último caso, que sucede con el acueducto y el servicio que se brinda, luego de transcurrido este plazo eventual.

Así las cosas, se deniega la solicitud de autorización requerida por la Municipalidad de San Carlos para contratar de forma directa los servicios de administración-operación del acueducto municipal conocido como Mega-Acueducto ubicado en el Distrito de Pital de San Carlos a la Cooperativa de Servicios Comunales Pueblos Unidos del Norte de Pital por un monto de ¢6.747.676,00 mensuales y un plazo de 5 años.

No se omite indicar, que esa Administración podrá presentar una nueva gestión a futuro, una vez atendidos la integridad de puntos señalados tanto en el oficio 04337 (DCA-1146) del 21 de marzo del 2018, como los contenidos en el presente oficio.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Allan Ugalde Rojas
Gerente de División

ORIGINAL FIRMADO

Edgar Herrera Loaiza
Gerente asociado

ORIGINAL FIRMADO

Pamela Tenorio Calvo
Fiscalizadora

PTC//svc
NI: 6929, 8834
G: 2018001457-1

